

**POLITYKA GOSPODARCZA
W OKRESIE TRANSFORMACJI
I KRYZYSU**

Studia Ekonomiczne

ZESZYTY NAUKOWE

WYDZIAŁOWE

UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO

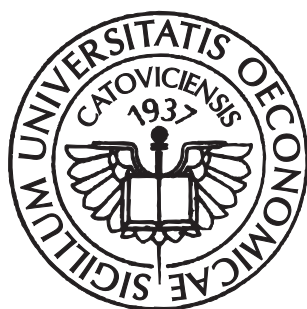
W KATOWICACH

POLITYKA GOSPODARCZA W OKRESIE TRANSFORMACJI I KRYZYSU

Redaktorzy naukowi

Andrzej Barteczek

Andrzej Rączaszek



Katowice 2014

Komitety Redakcyjne

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka,
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz)
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina Olszak

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiung Tzeng

Redaktor

Elżbieta Spadzińska-Żak

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2014

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną Studiów Ekonomicznych jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

Andrzej Prusek: WOLUNTARYZM EKONOMICZNY W UNII EUROPEJSKIEJ A NOWY MODEL JEJ FUNKCJONOWANIA W WARUNKACH KRYZYSU	9
Summary	19
Paweł Błaszczuk: WIELOCZYNNIKOWA OCENA GOSPODARKI – METODYKA I SZACUNKI DLA WYBRANYCH GOSPODAREK	20
Summary	30
Piotr Maleszyk: ANALIZA ZWIĄZKÓW PRODUKTU KRAJOWEGO I BEZROBOCIA WYBRANYCH KRAJÓW OECD W OKRESIE GLOBALNEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO	31
Summary	41
Ewa Pancer-Cybulska: AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU	43
Summary	57
Eugeniusz Brzuska: POMOC PUBLICZNA W POLSCE W KONTEKŚCIE POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA	58
Summary	65
Lidia Kłos: ŚLAD EKOLOGICZNY JAKO NIEEKONOMICZNY MIERNIK JAKOŚCI ŻYCIA SPOŁECZEŃSTWA	67
Summary	77
Małgorzata Gasz: ŹRÓDŁA NIESTABILNOŚCI GOSPODARCZEJ PAŃSTW STREFY EURO W WARUNKACH KRYZYSU	78
Summary	87

Agnieszka Piekutowska: EFEKTY INTEGRACJI REGIONALNEJ W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ.....	88
Summary.....	97
Jarosław Czaja: ROZWÓJ RYNKÓW OBLIGACJI KORPORACYJNYCH STREFY EURO	98
Summary.....	108
Kinga Szmigiel: WPŁYW UWARUNKOWAŃ SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH NA EWOLUCJĘ POLITYKI INNOWACYJNEJ W SZWECJI.....	109
Summary.....	117
POLITYKA REGIONALNA	
Joanna Kudelko: UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO W ŚWIELE ZAŁOŻEŃ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2014-2020.....	118
Summary.....	127
Ewa Baran, Jadwiga Pawłowska-Mielech: POPRAWA SPÓJNOŚCI REGIONU POLSKI WSCHODNIEJ W WARUNKACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ	128
Summary.....	138
Katarzyna Kokoszka: OCHRONA ŚRODOWISKA NA TERENACH WIEJSKICH W ŚWIELE NOWEJ PERSPEKTYWY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ 2014-2020.....	139
Summary.....	148
Dariusz Żmija: ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE	149
Summary.....	158
Agnieszka Lorek: PROBLEMY I WYZWANIA ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ W REGIONIE ŚLĄSKIM	159
Summary.....	168
Wioletta Nowak: ZMIANY W STRUKTURZE ZATRUDNIENIA W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM W LATACH 1999-2010.....	169
Summary.....	178

Danuta Golik, Justyna Kałnik: FUNKCJONOWANIE SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE	180
Summary	193
Lucyna Szczębiot-Knoblach, Wiesława Lizińska, Roman Kisiel: INTENSYWNOŚĆ TECHNOLOGICZNA INWESTYCJI I EFEKTY FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH	194
Summary	204
Karolina Rybicka, Piotr Rybicki: KLASZTER – MODNY CZY POTRZEBNY?	205
Summary	214
POLITYKA SEKTOROWA	
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: ETIOLOGIA I NASTĘPSTWA WYKLUCZENIA FINANSOWEGO WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE	215
Summary	227
Piotr Urbanek: ZMIANY AKCJONARIATU A ROTACJA CZŁONKÓW ZARZĄDU NA PRZYKŁADZIE POLSKICH SPÓŁEK PUBLICZNYCH	228
Summary	237
Konrad Prandeki: TEORETYCZNE PODSTAWY ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGETYKI.	238
Summary	248
Kazimierz Pająk, Joanna Mazurkiewicz: MECHANIZMY WSPIERANIA ROZWOJU ENERGETYKI ODNAWIALNEJ	249
Summary	260
Krzysztof Rutkiewicz: POMOC PUBLICZNA NA RESTRUKTURYZACJĘ GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO W ŚWIELE POLITYKI KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2002-2010	261
Summary	271
Joanna Kulczycka, Ryszard Uberman, Marcin Cholewa: ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW Z GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO	272
Summary	282

Sylvia Słupik: RESTRUKTURYZACJA ZATRUDNIENIA W SEKTORZE ENERGETYCZNYM W POLSCE.....	283
Summary.....	291
Dominika Malchar-Michalska: ROZWÓJ ROLNICZYCH SPÓŁDZIELNI PRODUKCYJNYCH W POLSCE PO 1990 ROKU	292
Summary.....	300

POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

Andrzej Prusek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WOLUNTARYZM EKONOMICZNY W UNII EUROPEJSKIEJ A NOWY MODEL JEJ FUNKCJONOWANIA W WARUNKACH KRYZYSU

1. Pojęcie woluntaryzmu ekonomicznego

Termin woluntaryzm wprowadził F. Tönnies na oznaczenie stanowiska filozoficznego sprowadzającego wszystkie zjawiska do woli i upatrującego w niej ostateczną zasadę rzeczywistości¹. W filozofii woluntaryzm jest stanowiskiem, według którego głównym, lub nawet jedynym, czynnikiem poznania i istotą bytu, tj. zasadą istnienia i rozwoju rzeczywistości, jest wola człowieka. Pogląd ten stał się znaczący w XIX wieku w wyniku publikacji prac A. Schopenhauera i F. Nietzschego².

Woluntaryzm w psychologii jest poglądem, który przypisuje aktom woli naczelne miejsce wśród wszelkich zjawisk psychicznych człowieka³. Woluntaryzm jest tendencją do akcentowania w ludzkiej psychice woli i traktowania jej jako motoru wszelkich ludzkich poczynąń. Tak więc procesy wolicjonalne odgrywają w psychice człowieka wiodącą funkcję i stanowią podstawę jego całego życia psychicznego⁴.

¹ Patrz: Encyklopedia powszechna PWN, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, tom 4, s. 710.

² Patrz: Leksykon PWN, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972, tom 4, s. 1294.

³ Ibid.

⁴ Encyklopedia powszechna PWN, op. cit.

W naukach społecznych XX wieku pogląd ten został odrzucony jako niezgodny z nauką. Dotyczyło to zwłaszcza marksistowskiego ujęcia procesów rozwoju społecznego tzw. materializmu dialektycznego i historycznego oraz determinizmu rozwoju, który również nie neguje wpływu świadomej i celowej działalności człowieka na przemiany zachodzące w życiu społecznym i gospodarczym⁵.

Determinizm, uznając współzależność zjawisk i zdarzeń twierdzi, że zarówno w przyrodzie, jak i w rozwoju społeczno-gospodarczym wszelkie zjawiska zdeterminowane są nieuchronnie i jednoznacznie przez ogół warunków, w których one zachodzą. Wszelkie procesy społeczno-gospodarcze podlegają zatem pewnym prawidłowościom, które jeśli mają charakter stabilny, nazywamy prawami rozwoju. Mają one charakter obiektywny, tzn. niezależny od woli człowieka, lecz zarazem historyczny, tj. zmieniają się wraz ze zmianą warunków rozwoju. Przy czym w rozwoju społeczno-ekonomicznym determinizm ma charakter stochastyczny, tzn. prawa rozwoju społeczno-ekonomicznego sprawdzają się tylko z dużym prawdopodobieństwem, ale nie dają stuprocentowej pewności ich sprawdzalności.

Woluntaryzm ekonomiczny stanowią wszelkie działania ekonomiczne, zarówno podmiotów sektora publicznego, jak i prywatnego, nierespektujące praw i prawidłowości ekonomicznych. Woluntaryzm ekonomiczny oznacza zatem działania ekonomiczne realizowane wbrew zasadom gospodarowania sformułowanym w teorii ekonomii, oparte na wolicjonalnych decyzjach decydentów. Efektem funkcjonowania woluntaryzmu ekonomicznego są paradoksy ekonomiczne, czyli procesy przebiegające wbrew istniejącym prawom ekonomicznym. W warunkach kryzysu światowego takich paradoksów jest bardzo dużo.

2. Główne woluntarystyczne elementy w modelu funkcjonowania Unii Europejskiej

Rozwój Unii Europejskiej w okresie światowego kryzysu finansowo-ekonomicznego, a w jego następstwie także społecznego, mimo niewątpliwych jej sukcesów w przeszłości, został gwałtownie zahamowany. Oznacza to, że wyczerpały się dotychczasowe czynniki rozwoju oraz równocześnie ujawniły się negatywne, obiektywne, ale również subiektywne, czyli woluntarystyczne, bariery jej dalszego rozwoju w przyszłości, tkwiące w jej dotychczasowym modelu funkcjonowania. Tym woluntarystycznym barierom rozwoju w Unii Europejskiej poświęcone są dalsze rozważania.

⁵ Ibid.

2.1. Woluntarystyczna koncepcja powstania Unii Europejskiej z krajów o spolaryzowanym poziomie rozwoju

Teoretycznie rzecz biorąc, integrować mogą się kraje stojące na zbliżonym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, gdyż wtedy mają one zbliżoną pozycję w integracji i jednocześnie równomierny jest rozkład korzyści i kosztów integracji między nimi. Jest to fundamentalny warunek ekonomiczny zrównoważonego rozwoju ugrupowania integracyjnego. Tego warunku Unia Europejska nie spełniała w pierwszych fazach integracji i zwłaszcza obecnie, po rozszerzeniu jej o 12 państw stojących na znacznie niższym poziomie rozwoju. Kryzys ekonomiczny negatywnie zweryfikował brak zrównoważonego rozwoju UE i niedostosowania się tych nowych krajów do ekonomicznego kryterium członkostwa ustalonego w 1993 roku w Kopenhadze. Zgodnie z nim każdy kraj członkowski winien posiadać gospodarkę zdolną do sprostania konkurencji na rynku unijnym, gdyż jest to warunek narastania trwałych nierówności w poziomie rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji również społecznego⁶. Dla zachowania tego kryterium niezbędna jest wspólna europejska polityka redystrybucji dochodu narodowego i takie rozwiązania instytucjonalne jak instytucje negocjacyjne w zakresie zatrudnienia i płac, które zapewniłyby zgodność dynamiki wzrostu płac z dynamiką wzrostu wydajności pracy⁷. Podzielam pogląd J. Osiatyńskiego, że polityka hamowania płac realnych i jednostkowych kosztów pracy rozsądza spójność gospodarczą zarówno obszaru strefy euro, jak i całej Unii Europejskiej⁸.

Mimo dużego zróżnicowania w poziomach rozwoju krajów członkowskich w obecnym modelu funkcjonowania Unii Europejskiej, nie stworzono skutecznych mechanizmów konwergencji, które mogłyby te różnice w miarę szybko niwelować.

Sama Unia Europejska nie jest klubem altruistów i stanowi pole rywalizacji interesów narodowych państw członkowskich⁹. UE pomyślana została przez jej głównych założycieli, tj. Niemcy i Francję, jako fasadowa instytucja o bardzo małych możliwościach finansowych i decyzyjnych. Wieloletni budżet Unii Europejskiej, który ma charakter uznaniowy i jest każdorazowo negocjowany, na bardzo niskim poziomie około 1% PKB jej wszystkich krajów członkowskich,

⁶ Patrz: J. Osiatyński, Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro, „Ekonomista” 2001, nr 5, s. 662.

⁷ Ibid., s. 664.

⁸ Ibid., s. 665.

⁹ W. Waszczykowski, Nie możemy być wasalami, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 8-9.09.2012.

nie jest w stanie rozwiązać jej głównych problemów społecznych, gospodarczych i konwergencyjnych. O rozwoju UE decydują państwa, które dysponują około 46% i sektor prywatny – pozostałymi 57% PKB Unii Europejskiej.

Jest to szczególnie widoczne w okresie kryzysu w UE, gdyż większość decyzji dotyczących działań antykryzysowych w strefie euro zapadała poza jej instytucjami unijnymi i została sfinansowana ze środków krajów tej strefy, a nie z budżetu Unii Europejskiej. Również zebrane środki finansowe w funduszach stabilizacyjnych dla strefy euro, tj. w Europejskim Funduszu Stabilizacji Finansowej (EFSF) i Europejskim Mechanizmie Stabilizacji (EMS) pochodziły głównie z najsilniejszych krajów członkowskich tej strefy i stanowią one wielokrotność środków rozwojowych, którymi dysponuje w swym budżecie UE.

Dotychczas głównym celem UE było zbudowanie jednolitego rynku europejskiego, na którym państwa o najwyższym poziomie konkurencyjności będą mogły, bez żadnych przeszkód prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, sprzedawać swoje towary i usługi oraz osiągać wysokie zyski, umożliwiające im utrzymanie, a nawet podniesienie ich poziomu życia.

W przypadku nowo przyjętych do UE 12 krajów Europy Środkowo-Wschodniej nastąpiło również dodatkowo przejście przez kapitał z UE15 większości czołowych podmiotów gospodarczych i banków, co umożliwiło osiągnięcie przez nie jeszcze większych korzyści z ich rynków.

2.2. Nierównomierny rozkład korzyści i kosztów z integracji europejskiej dla krajów członkowskich jako konsekwencja jej woluntaryzmu

Naturalną konsekwencją woluntaryzmu wynikającego z silnie spolaryzowanego poziomu rozwoju krajów członkowskich UE jest również nierównomierny rozkład korzyści i kosztów z integracji europejskiej. Kraje o najwyższym poziomie rozwoju i konkurencyjności oraz podmioty w nich działające osiągają z niej bardzo wysokie korzyści, co wyraża się w ich dodatnich bilansach: obrotów bieżących i płatniczych. Z drugiej strony kraje słabsze ekonomicznie i mało konkurencyjne przegrywają walkę konkurencyjną na rynku unijnym i notują wysokie deficyty w swych bilansach, które skumulowane tworzą narastające zadłużenie tych państw. Tak więc główną przyczyną destabilizacji finansów publicznych w unijnych krajach o niższym poziomie rozwoju jest dominująca pozycja konkurencyjna na jednolitym rynku wysoko rozwiniętych państw UE na czele z Niemcami. Niemcy doskonale zdają sobie z tego sprawę i dotychczas bez większych trudności pełniły rolę głównego płatnika netto do budżetu UE, gdyż ich składka członkowska stanowiła tylko niewielki ułamek korzyści, które one

osiągały na jednolitym rynku unijnym. Dopiero kiedy kryzys finansowy spowodował destabilizację sektora bankowego w wielu krajach UE15, tj. w Irlandii, Grecji i Portugalii, Anglii i Francji, a obecnie w Hiszpanii i Włoszech, Niemcy nie chcą finansować ogromnego i rosnącego długu publicznego w zadłużonych krajach UE. Z drugiej strony również nie zgadzają się na propozycje ograniczenia swego eksportu do tych zadłużonych krajów.

Niski poziom konkurencyjności unijnych krajów słabiej rozwiniętych generuje u nich dodatkowo wysokie koszty integracji, wynikające głównie z wypierania ich produkcji, zatrudnienia oraz dochodów sektora publicznego i ludności przez produkcję i usługi z bardziej konkurencyjnych krajów UE¹⁰. Dodatkowo swobodny przepływ siły roboczej w UE powoduje jednocześnie bardzo duże migracje zarobkowe ludności z tych krajów do krajów wyżej rozwiniętych, co także generuje w nich dodatkowe koszty np. utrzymania systemu emerytalnego oraz spadek PKB, dochodów sektora publicznego i ludności. Ogół tych uwarunkowań rzutuje znacząco negatywnie na stan finansów publicznych i rosnące bezrobocie w słabiej rozwiniętych krajach UE, które tylko w niewielkim stopniu rekompensują im unijne fundusze pomocowe.

2.3. Prymat interesów narodowych dużych państw nad interesami unijnymi i nierówność decyzyjna krajów członkowskich

Wiodące kraje UE, tj. Francja i Niemcy, zawsze dominowały w Unii, nawet gdy wymagany był konsensus przy podejmowaniu decyzji. Nowy traktat lizboński wprowadził nowy mechanizm głosowania w UE oparty na tzw. podwójnej większości, który *de facto* preferuje najwyżej rozwinięte i największe kraje UE. Dlatego interesy krajów założycielskich zawsze dominowały, a niedługo zdominują proces decyzyjny w UE, co stanowi zaprzeczenie zasad demokratycznych, czyli stanowi także woluntaryzm ekonomiczny i polityczny. Dodatkowymi preferencjami dla dużych założycielskich krajów UE są: przewaga ich przedstawicieli w organach Komisji Europejskiej, skala i udział środków unijnych skierowanych do tych krajów, często wbrew prawu unijnemu, przyznane ulgi w składce członkowskiej, tolerancja Komisji Europejskiej w przypadkach niedozwolonej pomocy publicznej i wiele innych woluntarystycznych preferencji.

¹⁰ A. Prusek, Metodologia analizy społeczno-ekonomicznych kosztów i korzyści integracji europejskiej, w: Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej, red. Z. Mikołajewicz, Uniwersytet Opolski, PTE Oddział w Opolu, Opole 2006.

2.4. Woluntaryzm neoliberalny w krajach Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej jako instytucji publicznej cele społeczeństwa jako całości winny być hierarchicznie wyższe niż cele sektora prywatnego, a zwłaszcza wielkiego kapitału. Tymczasem jest akurat odwrotnie z powodu woluntarystycznego preferowania interesów oligarchii finansowej kosztem europejskiego społeczeństwa.

Kryzys w UE zapoczątkowały zadłużone banki, które po pierwsze z dużą ochotą uczestniczyły w spekulacyjnych operacjach wirtualnych banków amerykańskich, po drugie nakręciły banki spekulacyjne na rynkach nieruchomości, a po trzecie ochoczo kupowały wysoce „rentowne” obligacje zadłużonych państw Europy Południowej, tzw. PIIGS, jak się okazało – nie na swoje ryzyko, tylko państw i podatników. Większość zagrożonych banków dostała pomoc publiczną bez zgody Komisji Europejskiej, co spowodowało gwałtowne zwiększenie deficytów budżetowych w krajach UE i znaczne cięcia w sektorze publicznym i wydatkach społecznych. Konsekwencje tych cięć dotknęły więc nie tych, którzy byli głównymi winowajcami tej kryzysowej sytuacji, i to z ich pieniędzy. Były to działania woluntarystyczne, podważające świętą zasadę samofinansowania się podmiotów gospodarczych. Kryzys pokazał, że ta zasada nie dotyczy wielkich banków i dużych firm *too big to fail*. Tak więc cały ciężar nieodpowiedzialności, nadmiernego ryzyka, a nawet nadużyć w prywatnym sektorze finansowym przerzucono na barki społeczeństwa bez jego zgody, czyli znacjonalizowano straty tego sektora.

Uważam, że nacjonalizacja bankrutujących prywatnych banków winna być standardem w gospodarce rynkowej i gilotyną grożącą za ich działalność spekulacyjną prowadzoną pieniędzmi swoich klientów. Coraz powszechniejsze stają się poglądy, że w przypadku bankructwa banków winny być one nacjonalizowane i następnie dopiero dokapitalizowane ze środków publicznych oraz że wysoki udział sektora publicznego w systemie bankowym jest warunkiem stabilizacji i rozwoju gospodarczego państw¹¹. Również niezbędne jest zasadnicze zwiększenie kapitałów własnych banków oraz „udomowienie” sektora bankowego¹².

Woluntarystyczna polityka wspierania upadających banków będzie kontynuowana, gdyż fundusze ratunkowe dla strefy euro, tj. stary EFSF i nowy ESM będą mogły być finansowane ze środków publicznych, w tym głównie niemieckich, po niedawnej pozytywnej opinii niemieckiego trybunału konstytucyjnego w tej kwestii.

¹¹ Państwo sztywne jak fabryka Forda. Z F. Fukuyamą rozmawia M. Stasiński, „Gazeta Wyborcza” z 2-3.06.2012; Nie rozwiązujemy problemów, „Gazeta Wyborcza” z 2.01.2012; T. Prusek, Siedem finansowych paradoksów, czyli kryzys pisze ekonomię na nowo, „Gazeta Wyborcza” z 11.08.2012.

¹² S. Kawalec, Udomowić banki, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 7.11.2011.

Również bardzo woluntarystyczny charakter miał plan Europejskiego Banku Centralnego z 2001 roku zwiększenia popytu na obligacje zadłużonych państw strefy euro przez udzielenie bankom prywatnym kredytu gotówkowego na łączną kwotę 1,02 bln EUR oprocentowanego na 1%, czyli znacznie poniżej stóp rynkowych. W ten sposób prywatne banki dostały za darmo duże publiczne pieniądze bez żadnego ryzyka. Zamiast wydania tych pieniędzy na zakup obligacji przeznaczyły je głównie na spekulacyjne zakupy na giełdach pieniężnych i surowcowych oraz nabycie przecenionego w warunkach kryzysu majątku trwałego w różnych krajach¹³.

Europejski Bank Centralny, na wzór amerykańskiej polityki *Quantitative Easing* (QE), tj. ilościowego luzowania polityki pieniężnej, kontynuuje politykę nielimitowanego skupu papierów wartościowych zagrożonych upadłością krajów strefy euro w ramach programu OMT (Outright Monetary Transactions)¹⁴. Tego typu działania były dawniej uznawane za niedopuszczalne i skrajnie woluntarystyczne, a teraz stają się kanonem polityki pieniężnej w USA i UE¹⁵. Stają się one zaporą antykryzysową, której mają nie poddać rynki finansowe i działający na nich spekulanci. Celem tych działań jest obniżenie w krajach PIIGS kosztów obsługi długu publicznego przez spadek oprocentowania ich obligacji, a tym samym zmniejszenie możliwości wpadnięcia w pułapkę zadłużenia. Operacje te dotyczyć będą skupu papierów wartościowych z rynku wtórnego, czyli od prywatnych banków komercyjnych, a nie od państw, gdyż wtedy EBC naruszałby zasadę niefinansowania długu publicznego państw UE. Jednakże i tym razem obok zadłużonych państw głównym beneficjentem tych operacji będą banki prywatne, które pozbędą się zagrożonych obligacji i jeszcze na tym dobrze zarobią. Warunkiem otrzymania tego typu wsparcia ze strony EBC jest konieczność wystąpienia zadłużonych krajów o pomoc z unijnych funduszy ratunkowych i realizacja wytycznych budżetowych określonych przez trojkę, czyli KE, MFW i EBC.

To woluntarystyczne drukowanie pieniędzy bez pokrycia na masową skalę nie wpłynęło na procesy inflacyjne, gdyż banki nie zwiększyły akcji kredytowej dla konsumentów i podmiotów gospodarczych, a oni także ograniczyli swoje zakupy i inwestycje ze względu na kryzys.

Główną przyczyną kryzysu jest brak efektywnego popytu, przeto jego zwiększanie jest klasycznym instrumentem antykryzysowym. Neoliberalny wo-

¹³ P. Macierewicz, P. Matusiak, T. Prusek, Potop pieniędzy strumyczek inflacji, „Gazeta Wyborcza” z 6.08.2012.

¹⁴ L. Baj, EBC ratuje euro, „Gazeta Wyborcza” z 10.09.2012; L. Baj, Niemcy mogą ratować euro, „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.

¹⁵ T. Prusek, Siedem finansowych paradoksów..., op. cit.

luntaryzm polega jednak na tym, że to darmowe zwiększanie popytu publicznego z pieniędzy podatników dotyczy sektora prywatnego, i to największych jego podmiotów, banków i dużych przedsiębiorstw. Powstaje pytanie, dlaczego nie są stosowane inne sposoby pobudzania popytu i gospodarki oraz tworzenia miejsc pracy, jak np. roboty publiczne związane z rozbudową infrastruktury drogowej, wodnej, ochrony środowiska, rozwojem edukacji i badań naukowych itd. Ten kierunek działań antykryzysowych zaleca również P. Krugman¹⁶. Jego zdaniem w warunkach kryzysu mamy do czynienia z „paradoksem oszczędzania”, który polega na tym, że wszyscy oszczędzają i wszystkim spadają dochody, a długi i tak rosną, bo dochody spadają szybciej niż spłaty zadłużenia. Zaleca on wzrost wydatków publicznych w warunkach kryzysu, stosownie do teorii J.M. Keynesa, gdyż wtedy gospodarka rynkowa reaguje inaczej niż w warunkach wzrostu gospodarczego. W kryzysie wydatki publiczne nie zabierają z rynku zasobów, które mogłaby efektywniej wykorzystać prywatna gospodarka, gdyż przeciwnie, ona ich nie wykorzystuje z powodu kryzysu. Stąd też państwo w kryzysie swoimi wydatkami uruchamia te niewykorzystane zasoby i potencjały rozwojowe, co wywołuje efekt popytowy i dalsze efekty mnożnikowe zwalczające kryzys. W warunkach kryzysowych wydatki publiczne nie powodują hiperinflacji, a nawet inflacji, gdyż ogromne środki finansowe przedsiębiorstw leżą nieproduktywnie na ich kontach w bankach i ograniczają tym samym podaż pieniądza na rynku. Z kolei duże bezrobocie obniża konsumpcję społeczną, a więc także nie rodzi presji inflacyjnej. Tak więc, zdaniem P. Krugmana, polityka ekonomiczna oparta na bezkrytycznej wierze w magię wolnego rynku okazała się błędną ideologią, która doprowadziła do katastrofy. Tej prawdy według P. Krugmana tzw. „Bardzo Poważni Ludzie”, czyli dogmatycy wolnego rynku, neoliberałowie i wszelkiej maści konserwatyści nie rozumieją i nigdy się nie przyznają do błędu.

W niewłaściwym neoliberalnym kierunku idzie również, nie tylko moim zdaniem, koncepcja prezesa IMF Christie Lagarde’a oraz prezesa EBC Mario Dragiego stworzenia w UE tzw. unii bankowej, czyli nadzoru bankowego w strefie euro sprawowanego przez EBC. Nadzór ten miałby kompetencje ponadnarodowe i dotyczące całych grup kapitałowych, a nie tylko pojedynczych banków, będących podobno odrębnymi i samodzielными podmiotami prawa handlowego, czyli spółkami akcyjnymi. Beneficjentem tego rozwiązania byłyby duże bankowe grupy kapitałowe z krajów UE15, a dla krajów słabiej rozwiniętych byłyby bardzo niekorzystne. Podobnego zdania jest również wielu innych polskich eko-

¹⁶ P. Krugman, *End This Depression Now!*, W.W. Norton & Company, New York 2012; A. Leszczyński, Popuśćmy pasa, „Gazeta Wyborcza” z 7-8.07.2012.

nomistów, nawet neoliberalnej opcji, gdyż ta koncepcja pozbawiłaby polski nadzór bankowy, czyli KNF, możliwości kontroli nad większością banków działających w Polsce, które należą do zachodnich grup kapitałowych¹⁷. Ten europejski nadzór nie respektowałby w pełni interesów polskich deponentów i inwestorów oraz państwa polskiego. Nie mógłby też trafnie identyfikować i oceniać ryzyk na polskim rynku. Nie posiada on również obecnie systemu zabezpieczeń depozytów, podczas gdy polski nadzór posiada już fundusz gwarancyjny o kapitale 11 mld PLN.

W podobnym neoliberalnym i woluntarystycznym kierunku idą postulowane cięcia w sektorze społecznym i wydatkach budżetowych, które są najczęściej niezawinione przez ludzi w nim pracujących lub korzystających z pomocy społecznej. Chociaż z drugiej strony równoważenie budżetów zakładane w tzw. pakiecie fiskalnym w krajach członkowskich jest potrzebne, gdyż nie mogą one kraje się zadłużać, a podatnicy z innych krajów spłacać ich długi.

Jednakże koordynacja polityki budżetowej i gospodarczej postulowana w pakiecie fiskalnym UE, która ma być egzekwowana przez Komisję Europejską, podważać będzie suwerenność ekonomiczną państw. W przypadku słabiej rozwiniętych krajów UE12 tego typu polityka może blokować procesy ich konwergencji gospodarczej, a zwłaszcza społecznej i dochodowo-płacowej. Tego typu polityka może stabilizować niski poziom rozwoju tych krajów i poziom płac odbiegający niesłusznie od poziomu europejskiego. Bariera dochodowo-płacowa w tych krajach, podobnie jak w Polsce, spowodowana została bowiem urzędowymi, czyli administracyjnymi skokowymi podwyżkami cen na środki produkcji i jednocześnie skrajnie niesymetrycznie niskim wzrostem płac oraz zablokowaniem tempa ich wzrostu¹⁸.

3. Kierunki zmian modelu funkcjonowania Unii Europejskiej

Kryzys w strefie euro dał silny impuls do dyskusji nad przyszłością UE, niezbędnymi reformami i przyszłym modelem jej funkcjonowania.

Wydaje mi się, że przyszły model UE winien kształtować się ewolucyjnie. Najpierw trzeba wyeliminować istniejące obecnie bariery dalszej integracji ekonomicznej i społecznej oraz woluntaryzmy w niej tkwiące, a następnie zwięk-

¹⁷ Kontrowersje wobec propozycji unii bankowej. Ratunek, fikcja czy ryzyko?, „Gazeta Wyborcza” z 11.09.2012; Niemcy mogą ratować euro, op. cit.; S. Kluza, Unia bankowa? Oj, to może być ryzykowne, „Gazeta Wyborcza” z 12.09.2012.

¹⁸ Patrz: A. Prusek, Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszania w warunkach integracji europejskiej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2009, nr 863.

szyc demokratyczne mechanizmy jej funkcjonowania, w tym podejmowania decyzji, i stopniowo dążyć do stworzenia modelu unii politycznej jako federacji państw narodowych¹⁹.

Należy podkreślić, że bez znaczącego postępu w zakresie konwergencji gospodarczej i społecznej państw w UE nie będą możliwe dalsze procesy integracyjne, gdyż byłyby one niekorzystne dla krajów słabiej rozwiniętych gospodarczo. Dlatego postępy w zakresie konwergencji gospodarczej i społecznej są jednym z najważniejszych wyzwań całego procesu pogłębiania integracji europejskiej.

Stopniowo winna również wzrastać pozycja prawna i ekonomiczna głównych instytucji europejskich, tj. prezydenta UE i Parlamentu, Komisji Europejskiej jako rządu UE, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako europejskiego sądu najwyższego itd. Pozycja instytucji europejskich musi być na tyle wysoka, aby mogły się one skutecznie przeciwstawić egoistycznym interesom największych krajów członkowskich. Zwiększenie koordynacji polityki ekonomicznej, polityki fiskalnej, pieniężnej i społecznej winno iść równoległe z demokratyzacją podejmowania decyzji w UE. Niepokojące są działania zmierzające do instytucjonalnego i ekonomicznego wyodrębnienia strefy euro z całej UE.

Nowy docelowy model funkcjonowania UE winien mieć charakter socjal-demokratyczny i dbać o zrównoważony rozwój całej Unii²⁰. Dlatego największymi priorytetowymi jej celami winny być równoważenie rynku pracy i podniesienie efektywności gospodarki na bazie wzrostu jej innowacyjności.

Do czasu ustabilizowania sytuacji ekonomicznej w strefie euro polską racją stanu jest pozostawanie poza nią, co pozwoli nam także uniknąć bardzo dużych kosztów jej stabilizacji i zapewnić nam może relatywnie szybsze tempo rozwoju.

Zakończę mottem: „Kapitalizm tak – wypaczenia nie”. „Unia Europejska tak – ale nie neoliberalna, lecz socjaldemokratyczna”.

Literatura

Baj L., EBC ratuje euro, „Gazeta Wyborcza” z 10.09.2012.

Baj L., Niemcy mogą ratować euro, „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.

Bielecki T., Barroso: Europo, nie bój się federacji, „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.

Encyklopedia powszechna PWN, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.

Kawalec S., Udomowić banki, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 7.11.2011.

¹⁹ Patrz: T. Bielecki, Barroso: Europo, nie bój się federacji, „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.

²⁰ L. Miller, Unia jest i będzie. A lewica w niej, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 8-9.09.2012.

- Kontrowersje wobec propozycji unii bankowej. Ratunek, fikcja czy ryzyko?, „Gazeta Wyborcza” z 11.09.2012.
- Kluza S., Unia bankowa? Oj, to może być ryzykowne, „Gazeta Wyborcza” z 12.09.2012.
- Krugman P., End This Depression Now!, W.W. Norton & Company, New York 2012.
- Leszczyński A., Popuśćmy pasa, „Gazeta Wyborcza” z 7-8.07.2012.
- Leksykon PWN, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972.
- Niemcy mogą ratować euro, „Gazeta Wyborcza” z 13.09.2012.
- Nie rozwiązujemy problemów, „Gazeta Wyborcza” z 2.01.2012.
- Macierewicz P., Matusiak P., Prusek T., Potop pieniędzy strumyczek inflacji, „Gazeta Wyborcza” z 6.08.2012.
- Miller L., Unia jest i będzie. A lewica w niej, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 8-9.09.2012.
- Osiatyński J., Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro, „Ekonomista” 2001, nr 5.
- Państwo sztywne jak fabryka Forda. Z F. Fukuyamą rozmawia M. Stasiński, „Gazeta Wyborcza” z 2-3.06.2012.
- Prusek A., Dywergencja płacowo-dochodowa w Polsce i scenariusze jej zmniejszania w warunkach integracji europejskiej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2009, nr 863.
- Prusek A., Metodologia analizy społeczno-ekonomicznych kosztów i korzyści integracji europejskiej, w: Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej, red. Z. Mikołajewicz, Uniwersytet Opolski, PTE Oddział w Opolu, Opole 2006.
- Prusek T., Siedem finansowych paradoksów, czyli kryzys pisze ekonomię na nowo, „Gazeta Wyborcza” z 11.08.2012.
- Waszczykowski W., Nie możemy być wasalami, „Magazyn Gazety Wyborczej” z 8-9.09.2012.

ECONOMIC VOLUNTARISM IN THE EUROPEAN UNION AND THE NEW MODEL OF ITS OPERATION DURING THE CRISIS

Summary

The article discusses voluntary barriers to the development of the European Union which significantly contributed to the deepening of the financial and economic crisis. It also points to the necessary directions of changes in the functioning of the European Union making possible its further development.

Paweł Błaszczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WIELOCZYNNIKOWA OCENA GOSPODARKI – METODYKA I SZACUNKI DLA WYBRANYCH GOSPODAREK

Wprowadzenie

Teoria i praktyka ekonomii oraz polityki gospodarczej od kilkuset lat wskazują na potrzebę oceny gospodarki. Jest ona ważna nie tylko dla decydentów, ale również dla podmiotów sektora prywatnego. Dla podmiotów pierwszego typu jest ona przydatna w kontekście wyznaczania zarówno celów, jak i instrumentów polityki gospodarczej, przy czym często w tym celu wykorzystywane są wyrafinowane narzędzia ekonometryczne. Podmioty sektora prywatnego w roli przedsiębiorców, gospodarstw domowych, konsumentów, inwestorów, wyborców i in. potrzebują przede wszystkim spójnych i przejrzystych mierników oceny gospodarki. Przykładowo są one podstawą oceny ryzyka przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych czy konsumenckich, a także mogą służyć jako przesłanka w dokonywaniu wyborów politycznych. Dokonanie bowiem oceny w ujęciu *ex post* w powiązaniu z odpowiednimi kadencjami rządu może w obiektywny i czytelny sposób ukazywać dokonania poszczególnych opcji politycznych. Konieczna jest jednak konstrukcja właściwej procedury oceny gospodarki.

Ocena ta może mieć różnorodny charakter. Po pierwsze, może być cząstkowa i dotyczyć odrębnie poszczególnych wielkości ekonomicznych lub wieloczynnikowa i obejmować łącznie wiele z nich. Po drugie, może mieć charakter *stricte* gospodarczy lub obejmować także kwestie o charakterze społecznym. Po trzecie, ocena może mieć charakter ilościowy i/lub jakościowy. Po czwarte, może odnosić się do krótkiego i/lub średniego i/lub długiego horyzontu czasowego. Po piąte, może mieć charakter makro- i/lub mezo- i/lub mikroekonomiczny.

Często w celu oceny (cząstkowej) wykorzystywane są podstawowe wielkości makroekonomiczne, w tym przede wszystkim różne miary dochodu narodowego (głównie PKB). Poza tym można tutaj wskazać bezrobocie, inflację i deficyt budżetowy i in. (por. dalej). Traktowanie jednak tych miar odrębnie nie daje

spójnego i klarownego obrazu stanu gospodarki. Poza tym naiwna obserwacja tych wielkości często może dać mylne wnioski. W praktyce wskazywane zmienne uznawane są za stymulanty lub destymulanty¹. Jeśli idzie o PKB, to pozytywnie postrzegany jest wzrost jego dynamiki (stymulanta). Natomiast w przypadku stopu bezrobocia, inflacji czy deficytu budżetowego pozytywnie postrzegane są ich spadki (destymulanty). Za takim podejściem przemawia fakt, że obecnie większość gospodarek funkcjonuje w warunkach zbyt niskiej wartości i/lub słabej dynamiki PKB (w tym głównie w obliczu konwergencji gospodarek wschodzących i rozwijających się), wysokiego bezrobocia, chronicznych deficytów budżetowych i rosnących długów publicznych. Pewien wyjątek natomiast może stanowić dynamika cen, w odniesieniu do której wiele krajów doświadcza obecnie niskiej i zerowej inflacji, a nawet deflacji.

Teoria natomiast często uznaje te wielkości za zmienne o charakterze *nominant*. Wskazywane są ich wartości optymalne i pożądane. I tak np. można wskazać odpowiednio: potencjalny PKB, naturalną stopę bezrobocia, optymalną stopę inflacji czy docelową wartość deficytu budżetowego (często w relacji do PKB – poniżej 3%). Uznaje się, że to w takich warunkach gospodarka funkcjonuje najlepiej. Taki pogląd ma m.in. uzasadnienie w konsensusie ekonomii mówiącym, że w długim okresie gospodarka powraca do równowagi wyznaczonej przez potencjalną produkcję i odpowiadającą jej naturalną stopę bezrobocia. W kontekście krzywej Phillipsa wskazuje się, że jest ona ujemnie nachylona w krótkim okresie, natomiast w długim przyjmuje postać linii pionowej, przecinającej oś odciętych w punkcie naturalnej stopy bezrobocia².

W koncepcję krzywej Phillipsa wpisuje się wskaźnik *nędzy* jako uproszczona metoda oceny gospodarki, do której nawiązuje niniejsza praca. Warto przypomnieć, że wskaźnik *nędzy* polega na sumie stopy inflacji i bezrobocia, i odnosi się do wyznaczania celów polityki gospodarczej metodą zmiennej wartości i stałej krańcowej stopy substytucji. Wyższa wartość wskaźnika świadczy o gorszej sytuacji gospodarczej. Ma więc on charakter destymulanty.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie propozycji wieloczynnikowego miernika oceny gospodarczej (MOG) i jego szacunków dla wybranych gospodarek.

¹ Pod pojęciem stymulanty rozumie się zmienną, której pożądany jest wzrost wartości. Destymulanta natomiast jest to zmienna, której pożądany jest spadek wartości. W przypadku *nominanty* pożądana jest konkretna, nominalna wartość zmiennej.

² Istnienie takiego konsensusu potwierdzają w zdecydowanej większości ekonomistów w wywiadach udzielonych w ramach publikacji B. Snowdon, H.R. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003. Abstrahuje się w tym miejscu od rozróżnienia między naturalną stopą bezrobocia i stopą bezrobocia niewywołującą inflacji (ang. NAIRU).

W punkcie pierwszym przedstawione zostały podstawowe założenia przyjęte w metodyce miernika oceny gospodarczej proponowanego w niniejszym opracowaniu. W szczególności sformułowano uwagi na temat przesłanek wyboru elementów składowych miernika. W punkcie drugim szczegółowo przedstawiono metodykę MOG z uwzględnieniem pięciu wariantów. W punkcie trzecim niniejszego artykułu warianty MOG₁, MOG₃, MOG₄ i MOG₅ stanowią podstawę szacunków dla Polski w latach 2000-2011. Dodatkowo dla wariantów MOG₁, MOG₃, dla celów porównawczych, dokonano oceny wybranych gospodarek europejskich: Grecji, Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz 27 krajów obecnych członków Unii Europejskiej traktowanych jako całość.

1. Podstawowe założenia metodyki miernika oceny gospodarczej

Zanim przedstawiona zostanie szczegółowo metodyka miernika proponowanego w niniejszym opracowaniu, z uwzględnieniem jego różnych wariantów, należy odnieść się do podstawowych założeń przyjętych przy jego konstrukcji. Po pierwsze, miernik ma służyć ocenie sytuacji gospodarczej kraju (lub unii). Nie uwzględnia natomiast aspektów społecznych. Po drugie, odnosi się on do sfery makrogospodarczej i uwzględnia podstawowe wielkości makroekonomiczne. Po trzecie, miernik ma charakter ilościowy i nie uwzględnia aspektów jakościowych. Po czwarte, ma służyć do oceny gospodarki w horyzoncie krótkookresowym. Tym samym może być wykorzystany jako wyznacznik bieżących działań z zakresu polityki gospodarczej oraz decyzji podmiotów sektora prywatnego. Dane uwzględnione w badaniu mają charakter roczny. Po piąte, miernik jest wieloczynnikowy. Obejmuje cztery wielkości, wobec których przyjęto określony sposób pomiaru oraz poddano je odpowiednim modyfikacjom w celu uzyskania jednolitej miary.

Szczególnego komentarza wymaga wybór wielkości uwzględnionych w MOG. Należy w tym kontekście zaznaczyć, że do podstawowych wyznaczników współczesnej polityki gospodarczej, w odniesieniu łącznie do polityki pieniężnej i fiskalnej, można zaliczyć następujące podstawowe makroekonomiczne wielkości gospodarcze: produkt krajowy brutto lub inne kategorie dochodu narodowego, bezrobocie, dynamikę cen (inflację lub deflację) oraz saldo budżetowe (nadwyżka lub częściowy deficyt)³. Często miary te są uwzględniane na poziomie celów/zadań polityki gospodarczej.

³ W badaniu zostaną uwzględnione: dynamika PKB, stopa bezrobocia, dynamika ogólnego poziomu cen oraz nadwyżka/deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB.

Można również wskazać i brać pod uwagę w wyznaczaniu działań gospodarczych inne wielkości, jak np. kurs walutowy, saldo bilansu płatniczego czy dług publiczny. Jeśli chodzi o kurs walutowy, to w warunkach systemu płynnego kursu, jaki jest stosowany w wielu krajach na całym świecie, jest on raczej wartością wynikową funkcjonowania gospodarki, w szczególności sektora prywatnego, a nie wielkością docelową, na podstawie której podejmowane są decyzje co do wykorzystania instrumentów polityki gospodarczej. Podobną uwagę można sformułować w stosunku do salda bilansu płatniczego i w tym bilansu handlowego, który w znacznej mierze zależy od zmian kursowych. Z kolei jeśli mowa o długu publicznym, to, mimo że jest ważną wielkością w prowadzeniu polityki fiskalnej, można uznać, że jest on pochodną deficytów budżetowych (ewentualnie nadwyżek) lat poprzednich. Deficyt budżetowy wydaje się lepszym wyznacznikiem bieżącej polityki gospodarczej, w szczególności rozpatrywanej w krótkim okresie (najczęściej w horyzoncie rocznym).

Należy także zauważyć, że wybrane do badania wielkości makroekonomiczne uzupełniają się i mogą stanowić spójny obraz kondycji gospodarki. Z założenia ekspansja gospodarcza w dwóch obszarach będzie wywoływać efekty pozytywne – spadek bezrobocia i wzrost dynamiki PKB, a w dwóch kolejnych obszarach efekty negatywne – wzrost deficytu budżetowego i inflacji. Restrykcja gospodarcza z założenia będzie wywoływać efekty przeciwne.

W niniejszym opracowaniu zostanie zaproponowanych pięć wariantów MOG. Będzie się to odbywać w sposób stopniowy. W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie wariant pierwszy, który jest najbardziej uproszczony i nawiązuje do konstrukcji wskaźnika nędzy. Służy głównie jako punkt wyjścia do sformułowania kolejnych, bardziej złożonych wariantów. W wariantach drugim i trzecim przyjęto, że zmienne (wszystkie w wariantcie 2 i wybrane w wariantcie 3) mają charakter nominant. Wariant czwarty z kolei ma charakter miernika relatywnego i eliminuje wpływ na jego wartość koniunktury zewnętrznej. Warianty 1-4, podobnie jak wskaźnik nędzy, mają charakter destymulanty. Wariant piąty natomiast opiera się na metodyce wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP) i w przeciwieństwie do poprzednich ma charakter stymulanty.

2. Konstrukcja miernika oceny gospodarczej

Przy konstrukcji MOG można przyjąć kilka podejść. Przede wszystkim należy wskazać dwa główne potencjalne kierunki pomiaru. W jednym zmienne miałyby charakter destymulant (dokładniej mowa o: inflacji, bezrobociu, deficycie) i stymulanty (dynamika PKB). W mierniku ostatnia zmienna uwzględniona

zostałaby ze znakiem ujemnym. W konsekwencji cały miernik, podobnie jak wskaźnik nędzy, miałby charakter destymulacyjny. Należy zaznaczyć, że miałby on przede wszystkim znaczenie praktyczne (por. uwagi we wstępie). Możliwe jest także uwzględnienie wag w jego konstrukcji lub przyjęcie, jak w oryginalnej wersji wskaźnika nędzy, że poszczególne składowe są równoważne. Tak opisany miernik można przedstawić jak w formule (1).

$$\text{MOG}_{t1} = (w_1\Pi_t + w_2\text{DEF}_t + w_3U_t - w_4\text{RDGDP}_t)/4, \quad (1)$$

gdzie:

- t – indeks oznaczający numer okresu ($t = 1, 2, 3, \dots$),
- MOG_1 – miernik oceny gospodarczej w wariancie 1,
- RDPKB – realna dynamika PKB,
- Π – stopa inflacji,
- DEF – deficyt w relacji do PKB,
- U – stopa bezrobocia,
- w_1, w_2, w_3, w_4 – wagi.

Drugi kierunek uwzględniałby zmienne o charakterze nominant. Niepożądane byłyby zarówno odchylenia w górę, jak i w dół od wartości nominalnych (optymalnych, pożądanych). Miernik miałby zatem również charakter destymulacyjny. W tym przypadku dyskusyjne byłoby ustalenie wartości nominalnych. Miernik ten miałby głównie charakter teoretyczny (por. uwagi we wstępie). Może on przyjąć postać średniej zwykłej lub ważonej. Został przedstawiony w formule (2).

$$\text{MOG}_{t2} = (w_1 \left| \Pi_t - \Pi^* \right| + w_2 \left| \text{DEF}_t - \text{DEF}^* \right| + w_3 \left| U_t - U^* \right| + w_4 \left| \text{RDPKB}_t - \text{RDPKB}^* \right|)/4, \quad (2)$$

gdzie:

- oznaczenia jak wyżej,
- gwiazdką oznaczono wartości nominalne poszczególnych zmiennych.

Możliwe jest także wyznaczenie wariantów pośrednich, np. przyjmując, że tylko wybrane zmienne mają charakter nominant. Takie postępowanie zostanie wykorzystane w części empirycznej niniejszego opracowania. Oszacowane zostaną cztery warianty MOG. W pierwszej kolejności będzie to miernik najbardziej podstawowy i uproszczony w postaci nieważonego MOG_1 (zob. formuła 1). Następnie dokonane zostaną kolejne modyfikacje, mające na celu jego ulepszenie. Uwzględniając fakt, że w praktyce gospodarczej przede wszystkim dynamika ogólnego poziomu cen ma charakter nominant, w obliczeniach można uwzględnić odchylenia faktycznej inflacji od celów inflacyjnych (dokładnie od ich wartości środkowej lub punktowej). Mając na uwadze, że niepożądane są za-

równu odchylenia poniżej, jak i powyżej wartości docelowej, w konstrukcji MOG należy uwzględnić wartość bezwzględną odchylenia. Miernik w drugim szacowanym wariancie przyjmie postać (3).

$$\text{MOG}_{t3} = (|\Pi_t - \Pi^*| + \text{DEF}_t + U_t - \text{RDGDP}_t)/4, \quad (3)$$

gdzie:

- oznaczenia jak wyżej,
- Π^* – wartość środkowa celu inflacyjnego (jako wartość nominalna).

Wartość tak zdefiniowanego miernika może być pod dużym wpływem koniunktury zewnętrznej (światowej lub europejskiej) i w związku z tym nie może być w odpowiedni sposób wykorzystana w celu oceny działań z zakresu polityki gospodarczej. Istnieje bowiem ryzyko, że wysoka/niska ocena poszczególnych badanych okresów może wynikać nie z dobrej/złej polityki gospodarczej, ale z dobrej/złej koniunktury zewnętrznej. W wariancie tym zatem metodyka rozpatrywanego miernika zostanie oczyszczona z zewnętrznych uwarunkowań gospodarczych. Jako punkt odniesienia wykorzystane zostaną dane dotyczące 27 obecnych krajów członkowskich UE⁴. W tym przypadku przyjęte zostanie założenie, że zmienne mają charakter destymulant i stymulant (jak w MOG_1). MOG w tym wariancie można opisać formułą (4).

$$\text{MOG}_{t4} = [(\Pi_t + \text{DEF}_t + U_t - \text{RDGDP}_t) - (\Pi_{t\text{UE27}} + \text{DEF}_{t\text{UE27}} + U_{t\text{UE27}} - \text{RDGDP}_{t\text{UE27}})]/4, \quad (4)$$

gdzie:

- oznaczenia jak wyżej,
- indeksem UE27 oznaczono zmienne dla 27 krajów obecnych członków UE.

Wobec sformułowanych powyżej wariantów miernika można postawić istotny zarzut, a mianowicie, że polega on na sumowaniu wielkości o różnym charakterze, w tym różnej skali wartości. Taki zarzut można po części odeprzeć poprzez fakt, że w opracowaniu nie są wyciągane wnioski na podstawie bezwzględnych wartości obliczonych ocen, ale na podstawie ich dynamiki. Dodatkowo skala zmienności elementów składowych MOG jest porównywalna. Można także dokonać korekty wskaźnika, wykorzystując do tego wielowymiarową analizę porównawczą (WAP), która umożliwia syntetyczne badanie zjawisk złożonych. Opis procedury badawczej w tym zakresie został przedstawiony przez

⁴ Należy mieć na uwadze, że w okresie badawczym liczba krajów członkowskich UE zmieniała się. Mimo to jako obraz koniunktury europejskiej zostaną wykorzystane dane 27 krajów obecnie uczestniczących we Wspólnocie.

P. Błaszczyka i K. Pająka⁵. Należy jednak zaznaczyć, że w tym przypadku w celu stymulacji zmiennych, w części empirycznej niniejszego opracowania, wykorzystane zostanie przekształcenie różnicowe charakterystyczne zarówno dla skali przedziałowej, jak i ilorazowej⁶. Normalizacja wszystkich zmiennych zostanie przeprowadzona w formie unitaryzacji. Na podstawie uzyskanych w ten sposób zmiennych, które charakteryzują się porównywalnością i są wyrażone w tych samych jednostkach, można obliczyć MOG w ostatnim wariancie. W tym jednak przypadku, po przeprowadzeniu stymulacji zmiennych, MOG₅ będzie mieć charakter stymulanty.

3. Ocena gospodarki Polski i wybranych krajów europejskich z wykorzystaniem MOG

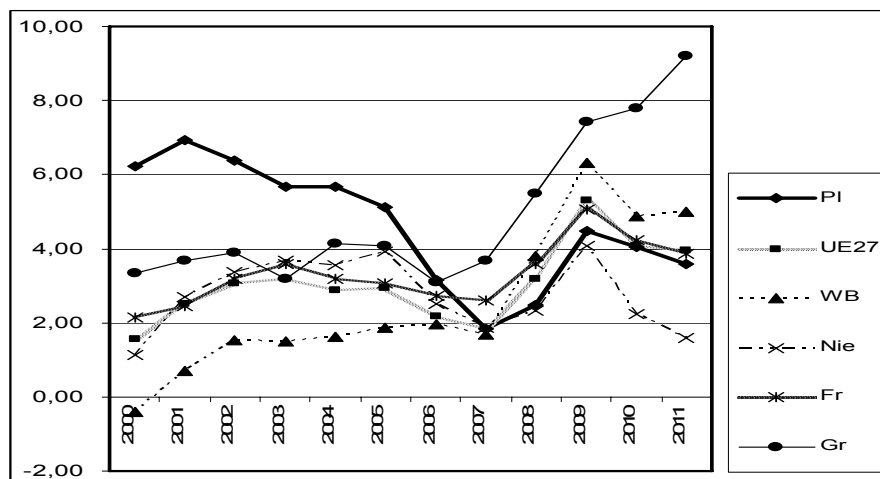
Przedstawiona w tym punkcie ocena oparta jest na metodyce MOG zaproponowanej w punkcie 2. Wykorzystane zostaną jego warianty MOG₁, MOG₃, MOG₄, MOG₅. Należy przypomnieć, że trzy pierwsze warianty mają charakter destymulant, a ostatni stymulanty. W badaniach przyjęto okres obejmujący lata 2000-2011. Przedmiotem oceny z użyciem MOG₁ i MOG₃ obok Polski będą wybrane kraje UE: Grecja, Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Pierwszy kraj wybrano głównie w celu przeanalizowania sytuacji kryzysowej, która ma w nim miejsce. Pozostałe kraje to największe gospodarki pod względem PKB w UE. Dokonano również w tym zakresie szacunków na podstawie danych średnich dla 27 krajów obecnych członków UE. W celu oszacowania wariantu MOG₃ za wartość nominalną dla dynamiki cen przyjęto cele inflacyjne poszczególnych krajów (w przypadku celów w postaci pasma przyjęto jego wartość środkową), a dla UE27 przyjęto wartość 2% odpowiadającą w uproszczeniu celowi EBC⁷. Pozostałe dwa warianty MOG₄, MOG₅ oszacowano jedynie dla Polski. Należy jednak zauważyć, że pierwszy z nich w swojej konstrukcji odnosi się do wskazywanej grupy UE27. W badaniu wykorzystano dane Eurostatu oraz GUS.

⁵ P. Błaszczyk, K. Pająk, *Macroeconomic condition index – methodology and estimates for Poland*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2012.

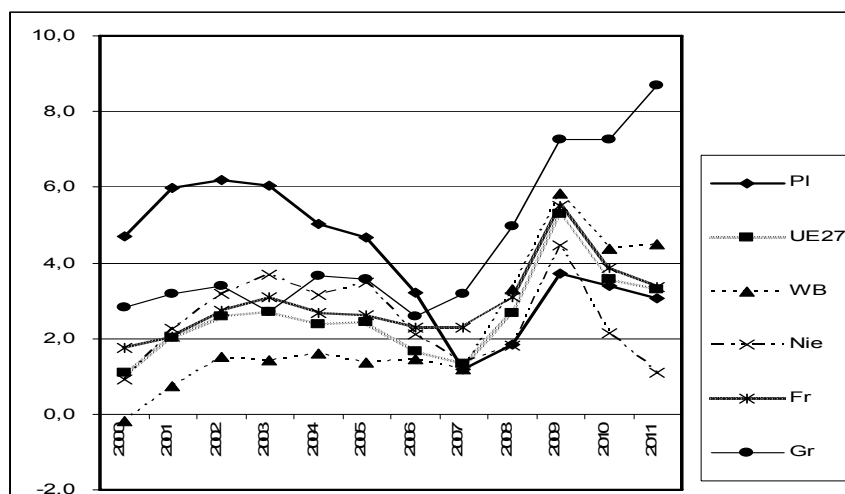
⁶ T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 15, 36, 37.

⁷ Obecna definicja stabilności cen obejmuje cel inflacyjny poniżej 2%, ale bliski tej wartości. Nie podano jednak, co oznacza sformułowanie „bliski”.

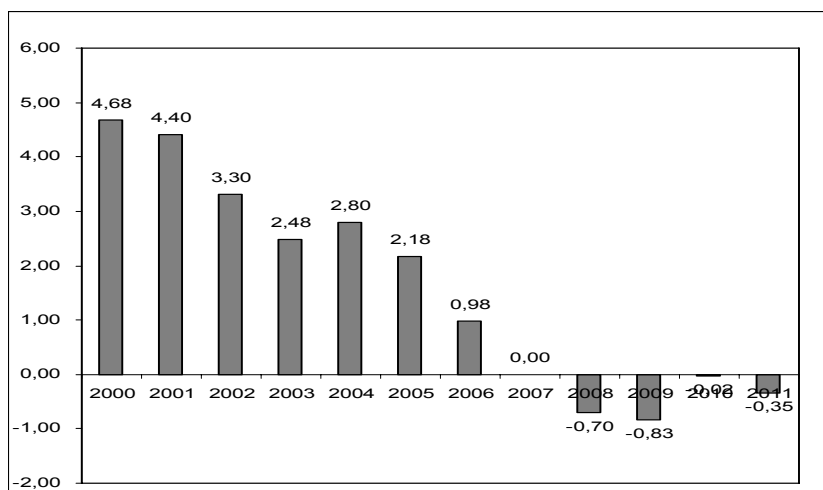
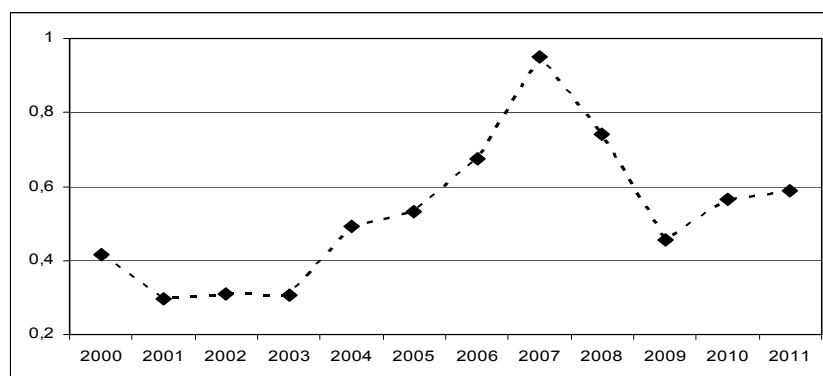
Wyniki oceny przedstawiają rys. 1-4.



Rys. 1. Ocena gospodarki Polski i wybranych krajów UE z wykorzystaniem MOG_1



Rys. 2. Ocena gospodarki Polski i wybranych krajów UE z wykorzystaniem MOG_3

Rys. 3. Ocena gospodarki Polski z wykorzystaniem MOG₄Rys. 4. Ocena gospodarki Polski z wykorzystaniem MOG₅

Szacunki MOG₁ i MOG₃ wskazują, że nasza gospodarka znajdowała się w najgorszej kondycji w okresie 2001-2003. W kolejnych latach następowała regularna poprawa. W 2007 roku makroekonomiczny stan naszego kraju był najlepszy. W kolejnych dwóch latach, w obliczu ogóln światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, uległ pogorszeniu, a w kolejnych dwóch pewnej stabilizacji. Takie same wnioski można sformułować, dokonując szacunków MOG zgodnie z metodyką WAP (rys. 4).

Porównując Polskę w zakresie MOG₁ i MOG₃ z wybranymi krajami UE i średnią dla UE27 (rys. 1, 2), należy zauważyć relatywnie gorszą kondycję naszej gospodarki dla okresu 2000-2006. W kolejnych latach natomiast ocena sytuacji gospodarczej Polski jest jedną z najlepszych (np. lepsza niż dla UE27)

i wykazuje dużą zbieżność do innych zawartych na wykresie, z wyjątkiem Grecji. Kraj ten do dnia dzisiejszego silnie odczuwa skutki ogólnoświatowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Od 2007 roku na tle badanych przypadków Grecję charakteryzuje najgorsza ocena zarówno w zakresie MOG_1 , jak i MOG_3 . Szczególnie negatywnie należy ocenić lata 2010 i 2011, dla których wartości mierników odbiegają znacznie np. od średniej dla UE.

Zaobserwowana na rys. 1 i 2 zbieżność ocen dla Polski i innych krajów może wynikać z faktu, że na sytuację gospodarczą naszego kraju miała wpływ koniunktura zewnętrzna (por. punkt 3). W obliczu potrzeb wykorzystania w praktyce polityki gospodarczej relatywnej oceny kondycji gospodarki dokonano szacunków MOG_4 (rys. 3). Dane na wykresie wskazują na nieco odmienne wnioski od wcześniej prezentowanych. W latach 2000-2006 relatywna ocena naszej gospodarki wypada słabo na tle średniej w UE27. Najgorsza sytuacja miała miejsce w 2000 roku. Od tego czasu ulegała poprawie aż do 2009 roku (z wyjątkiem przełomu 2003 i 2004 roku, gdy sytuacja nieznacznie pogorszyła się). W 2007 roku relatywna sytuacja gospodarcza w Polsce była analogiczna do krajów odniesienia ($MOG_4 = 0$), a w czterech kolejnych lepsza, o czym świadczy wartość MOG_4 mniejsza od zera. W latach tych można również zaobserwować stan pewnej stabilizacji gospodarczej, na co wskazują niezbyt duże wahania badanego miernika. Wyniki te potwierdzają fakt, że nasz kraj relatywnie łagodnie odczuwa skutki kryzysu, mimo że w ostatnich latach nie jest już krajem najlepszym z punktu widzenia metodyki prezentowanej w tym opracowaniu.

Podsumowanie

Zaproponowany w opracowaniu miernik może być cennym narzędziem zarówno w prowadzeniu działań z zakresu polityki gospodarczej i służyć decydom gospodarczym, jak i może być podstawą dokonywania wyborów politycznych przez społeczeństwo. Z jednej strony bowiem w wieloczynnikowy, jednolity i uproszczony sposób ukazuje makroekonomiczny stan gospodarki, uwzględniając zmienne, które często stanowią cele polityki gospodarczej. Analiza bieżących i prognozowanych wartości MOG , jego dynamiki i struktury może być podstawą decyzji co do wykorzystania instrumentów zarówno polityki pieniężnej, jak i fiskalnej, w szczególności w ramach ich działań skoordynowanych. Miernik może zwracać uwagę na powiązania między zmiennymi makroekonomicznymi i przy tym skłaniać decydentów do szerszego patrzenia na konsekwencje (w tym skutki uboczne) swoich działań. Jeśli bowiem decydenci za wszelką ceną będą zabiegać o jedną zmienną (np. stymulować dynamikę PKB

w kontekście działań przedwyborczych), może to skutkować pogorszeniem innych parametrów (np. wzrost inflacji i deficytu budżetowego) i w konsekwencji będzie mieć negatywne odzwierciedlenie w wartości MOG.

Z drugiej strony szacunki MOG dają obraz makroekonomicznych osiągnięć decydentów gospodarczych widzianych oczyma potencjalnych wyborców. Mogą oni w klarowny i w dużym stopniu obiektywny sposób ocenić swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli. Do tego celu powinien być wykorzystany głównie wariant MOG₄, którego cechą jest wyeliminowanie wpływu na jego wartość koniunktury zewnętrznej, często warunkującej krajowe wyniki gospodarcze i w konsekwencji mogącej zamazywać faktyczną ocenę działań decydentów gospodarczych. Dodatkowo przy dokonywaniu oceny tego typu należy wziąć pod uwagę opóźnienia w polityce gospodarczej. Bieżąca kondycja gospodarki może bowiem wynikać z działań gospodarczych podjętych w okresach wcześniejszych, np. rok wcześniej. Warto przy tym zaznaczyć, że w polityce fiskalnej opóźnienia wewnętrzne są długie, a zewnętrzne krótkie. W polityce pieniężnej natomiast opóźnienia wewnętrzne są krótkie, a zewnętrzne długie i zmienne.

MULTIFACTOR EVALUATION OF ECONOMY – METHODOLOGY AND ESTIMATION FOR SELECTED ECONOMIES

Summary

The main aim of this paper is proposition of multifactor measure of economic condition (MEC) and its estimation for selected economies. Article consists of two fundamental parts. In the first methodology of measure is presented. It includes mainly points 1 and 2 and constitutes basis for empirical researches in point 3. This point constitutes second fundamental part of this paper, in which MEC estimation for selected economies for the period 2000-2011 are made.

Piotr Maleszyk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ANALIZA ZWIĄZKÓW PRODUKTU KRAJOWEGO I BEZROBOCIA WYBRANYCH KRAJÓW OECD W OKRESIE GLOBALNEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Wprowadzenie

Związek między wzrostem gospodarczym a bezrobociem jest przedmiotem wielu rozważań teoretycznych i analiz empirycznych. Sam fakt istnienia ich wzajemnej zależności nie budzi współcześnie większych wątpliwości. Jej występowanie zostało po raz pierwszy udokumentowane przez A. Okuna, który w 1962 roku opublikował swoje badania dotyczące związków wahań produktu narodowego i stopy bezrobocia dla gospodarki amerykańskiej w latach 50.¹. Istnienie tego związku zauważano oczywiście znacznie wcześniej – wrażliwość bezrobocia na wahania koniunktury gospodarczej stanowiła centralny element poglądów Keynesa, a możliwość krótkotrwałego wzrostu bezrobocia w następstwie cyklicznych wahań gospodarki dopuszczali również przedstawiciele ekonomii neoklasycznej². E. Hall i J. Taylor podkreślają, że ujemna zależność wzrostu produktu krajowego i stopy bezrobocia jest jednym z najbardziej wiarygodnych uogólnień, jakie sformułowali ekonomiści³. Bardziej wnikliwe rozpoznanie siły i mechanizmów relacji między produkcją a bezrobociem wzbudza już jednak znacznie więcej kontrowersji. Zależność między analizowanymi wskaźnikami jest odmienna dla różnych gospodarek, a także wykazuje się zmiennością w cyklu koniunkturalnym.

¹ A. Okun, Potential GNP: Its Measurement and Significance, American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Statistics Section 1962, s. 98-104; wznowienie: Cowles Foundation Paper No. 190; <http://cowles.econ.yale.edu/P/cp/p01b/p0190.pdf>.

² Por. E. Kwiatkowski, Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, WN PWN, Warszawa 2002, s. 99-120.

³ R. Hall, J. Taylor, Makroekonomia, WN PWN, Warszawa 2007, s. 211.

Wiele analiz przeprowadzonych w ostatnich latach wskazuje na większą niż w przeszłości niestabilność zależności między dynamiką produkcji a stopą bezrobocia, przy czym uwaga badaczy w przeważającej mierze koncentruje się na dwóch kwestiach. Pierwszą z nich jest słaba reakcja zatrudnienia na wzrost gospodarczy w gospodarce amerykańskiej po recesjach w latach 1990-1991 oraz 2001, a także niepewność dotycząca intensywności zatrudnieniowej ożywienia gospodarczego po recesji lat 2007-2009⁴. Drugą jest zróżnicowana reakcja bezrobocia na zmiany produkcji w poszczególnych krajach w okresie globalnego kryzysu gospodarczego. O ile różnice w przekroju państw wysoko rozwiniętych pod względem głębokości i okresu wystąpienia recesji były na tle doświadczeń historycznych stosunkowo niewielkie, o tyle reakcje rynków pracy mierzone zmianą stopy bezrobocia okazały się już bardzo zróżnicowane⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie związków między wahaniami produkcji a zmiennością stopy bezrobocia wybranych państw OECD w okresie globalnego kryzysu gospodarczego na tle tendencji długookresowych⁶. Analizę ograniczono do Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i Holandii. Kraje te, reprezentując odmienne modele rynku pracy, są zróżnicowane pod względem wzrostu bezrobocia w minionej recesji, a zarazem cechują się podobną skalą spadków produkcji. Zakres czasowy obejmuje lata 1989-2011 i jest uwarunkowany dostępnością kwartalnych danych statystycznych z bazy Eurostat. Traktując prawo Okuna jako punkt wyjścia analizy, w pierwszej części artykułu omówiono związek między produkcją a bezrobociem w krajach rozwiniętych, odwołując się do doświadczeń historycznych i wybranych stanowisk zawartych w literaturze przedmiotu. W części empirycznej przedstawiono wyniki oszacowań parametrów funkcji regresji dla tych gospodarek w okresie 1989-2011, a następnie zbadano stałość parametrów w czasie na podstawie próby kroczącej o długości 20 kwartałów. Podjęto również próbę wskazania niektórych determinant zależności PKB i stopy bezrobocia. Główne wnioski zostały zaprezentowane w podsumowaniu.

⁴ Więcej na temat wzrostu bezzatrudnieniowego można znaleźć m.in. w publikacjach: E. Groshen, S. Potter, Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?, „Current Issues in Economics and Finance” 2003, No. 8, s. 1-7; D. Aaronson, E. Rissman, D. Sullivan, Assessing the Jobless Recovery. „Economic perspectives” 2004, No. 2, s. 2-20; E. Knotek, S. Terry, How Will Unemployment Fare Following the Recession?, „Economic Review” 2009, No. 3, s. 5-33.

⁵ Por. OECD, OECD Employment Outlook 2010, s. 29-88; IMF, World Economic Outlook. Rebalancing Growth 2010, s. 69-99.

⁶ Analiza dotyczy tylko jednego kierunku zależności, tj. znaczenia fluktuacji produktu krajowego dla dynamiki bezrobocia.

1. Mechanizmy współzależności dynamiki produktu krajowego i bezrobocia

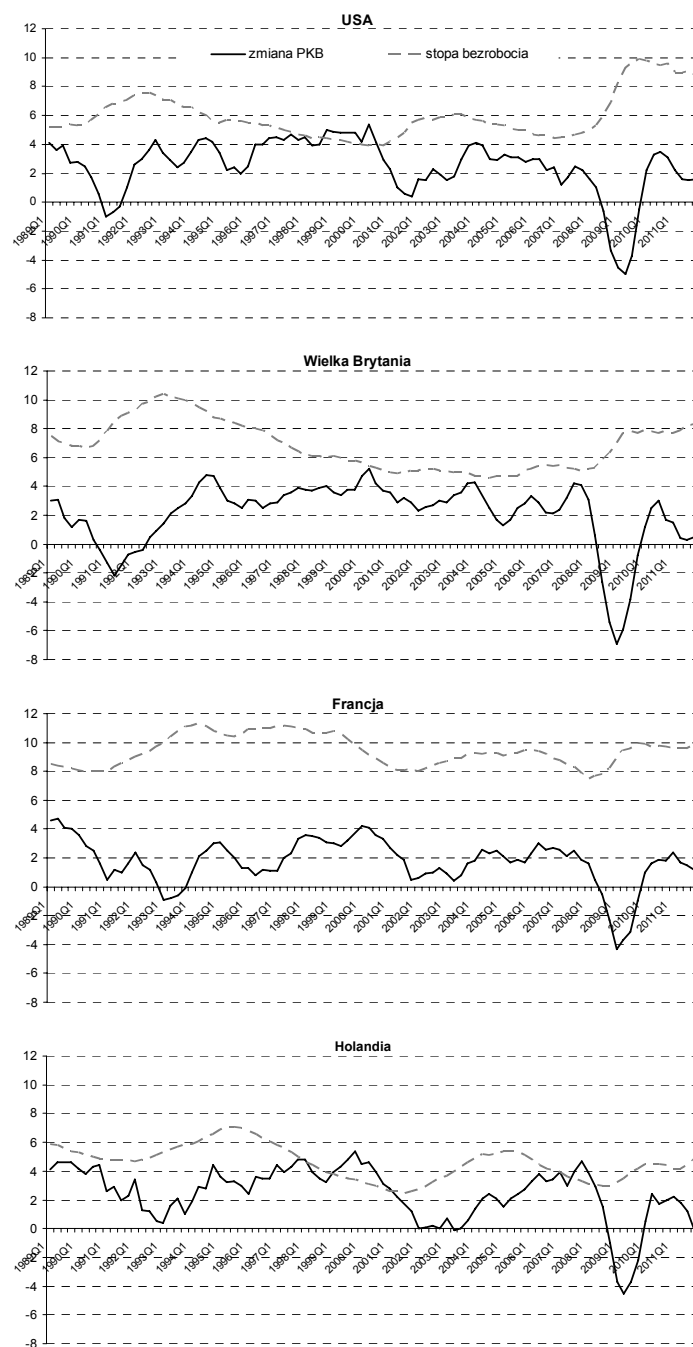
Rozważania nad mechanizmami współzależności dynamiki produktu krajowego i bezrobocia warto rozpocząć od prawidłowości wykazanej empirycznie po raz pierwszy przez A. Okuna. Zgodnie z nią wzrost bezrobocia o każdy dodatkowy punkt proc. powyżej poziomu 4%, dla którego Okun założył istnienie równowagi na rynku pracy zapewniającej optymalne wykorzystanie czynnika praca, jest równoznaczny ze stratą realnego produktu narodowego wielkości około 3 punktów proc. Prawo Okuna odnosi się nie tylko do odchyień produktu od poziomu potencjalnego, ale również do relacji zmian tempa wzrostu gospodarczego i stopy bezrobocia⁷. Obliczenia wykorzystujące późniejsze dane skłoniły ekonomistów do wniosku, że siła związku między tymi wskaźnikami z upływem czasu zmieniła się: wzrost stopy bezrobocia o każdy punkt proc. powyżej jej naturalnego poziomu jest równoznaczny z niższym tempem wzrostu realnego PKB o ok. 2-2,5%⁸. Zaletą tej relacji, a zarazem przyczyną jej popularności, jest prostota w ujęciu procesów zachodzących na rynku pracy i możliwość łatwego prognozowania cyklicznych wahań bezrobocia.

Wprawdzie relacja między wzrostem gospodarczym a bezrobociem w wersji przedstawionej przez A. Okuna ma postać prostej zależności statystycznej, jednak związek ten charakteryzuje się złożonością i zmiennością w czasie. Na rys. 1 przedstawione zostały długookresowe tendencje dynamiki PKB i stopy bezrobocia dla analizowanych gospodarek. Na podstawie zaprezentowanych danych, jak również stylizowanych faktów zawartych w literaturze⁹, można wskazać następujące prawidłowości dotyczące związku dynamiki bezrobocia z wahaniami tempa wzrostu gospodarczego:

⁷ A. Okun, op. cit, s. 98-99. W swoich obliczeniach Okun używał miary produktu narodowego brutto. Obecnie stosowana jest miara produktu krajowego brutto.

⁸ R. Ehrenberg, R. Smith, *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Prentice Hall 2009, s. 527.

⁹ Por. np. A. Okun, op. cit.; D. Lilien, R. Hall, *Cyclical Fluctuations in the Labour Market*, w: *Handbook of Labour Economics* vol. 2, ed. R. Layard, O. Ashenfelter, Elsevier 1987, s. 1001-1011; O. Blanchard, *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, „NBER Working Paper” 2005, No. 11750; E. Knotek, *How useful is Okun's Law?*, „Economic Review”, Federal Reserve Bank of Kansas City 2007, No. 4, s. 73-103; M. Drozdowicz-Bieć, *Cykle i wskaźniki koniunktury*, Poltext, Warszawa 2012, s. 175-181.



Rys. 1. Dynamika PKB i stopa bezrobocia w wybranych krajach OECD w okresie 1989-2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> oraz <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>, dostęp: 11.05.2013.

1. Zmiany bezrobocia nie są lustrzanym odbiciem wahań produktu krajowego. Stopa bezrobocia z reguły podlega mniejszym wahaniom niż dynamika PKB, jej zmiany mają charakter antycykliczny i następują z pewnym opóźnieniem w stosunku do wahań produkcji.
2. Związek między dynamiką produkcji i stopy bezrobocia zmienia się w czasie, zarówno w obrębie faz pojedynczego cyklu koniunkturalnego, jak i w długim okresie. Bezrobocie w silniejszym stopniu reagowało na obniżenie produktu krajowego w fazie recesji niż na okresy wzrostu gospodarczego w fazie ożywienia.
3. Zależność między dynamiką produkcji i stopy bezrobocia różni się w zależności od kraju.

Takie mechanizmy związku wahań produktu krajowego i bezrobocia są efektem oddziaływania wielu różnych czynników. Po pierwsze, fluktuacje produkcji mogą mieć różne przyczyny i charakter. Przykładowo, krótkotrwałe negatywny szok popytowy, trwałe szok podażyowy i wstrząs o charakterze strukturalnym mogą powodować spadek produkcji podobnej wielkości, jednak ich wpływ na sytuację na rynku pracy będzie odmienny. Może to mieć wielorakie konsekwencje dla omawianej zależności, zarówno jeśli chodzi o skalę relatywnych zmian bezrobocia w stosunku do wahań produkcji, wielkość opóźnienia czy szybkość dopasowań bezrobotnych i wolnych miejsc pracy w okresie ożywienia aktywności gospodarczej¹⁰. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na fakt, że wrażliwość zatrudnienia na wahania produkcji różni się w poszczególnych sektorach gospodarczych. Jest ona wyższa w branżach pracochłonnych, dlatego wahania zatrudnienia w budownictwie i niektórych gałęziach przemysłu są relatywnie większe niż w usługach czy przemysłach bardziej kapitałochłonnych. Z kolei zatrudnienie w sektorze publicznym czy rolnictwie charakteryzuje niska wrażliwość na cykliczne wahania aktywności gospodarczej. Stąd kraje o dużym znaczeniu branż wrażliwych na wahania koniunkturalne mogą odznaczać się relatywnie większymi fluktuacjami bezrobocia.

Po drugie, samo zjawisko bezrobocia ma złożony charakter. W dorobku nauk ekonomicznych wyróżniono wiele klasyfikacji i rodzajów bezrobocia o odmiennej wrażliwości na wahania koniunktury. Długookresowa zmienność stopy bezrobocia może wynikać nie z wahań bezrobocia cyklicznego, ale ze zmian bezrobocia równowagi. Badania ekonomistów potwierdzają to przypuszczenie, dowodząc że w krajach europejskich stopa bezrobocia wykazywała się większą

¹⁰ Zob. więcej: A. Lindbeck, *Unemployment and Macroeconomics*, The MIT Press, Cambridge-London 1995, s. 75-117; O. Blanchard, D. Quah, *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „The American Economic Review” 1989, No. 4, s. 655-668.

zmiennością między tymi samymi stadiami różnych cykli koniunkturalnych niż między szczytem a dnem tego samego cyklu¹¹, a ponad połowę wahań bezrobocia od lat 60. XX wieku do początków lat 90. wyjaśniają zmiany instytucjonalne, oddziałujące na poziom bezrobocia równowagi¹².

Po trzecie, dostosowania zatrudnienia w następstwie zmian produkcji nie zachodzą natychmiastowo, nie są również jedynym rodzajem reakcji pracodawców na spadek produkcji. Przykładowo, pracodawcy z reguły najpierw akceptują obniżenie wydajności pracy i skracają czas pracy, redukując zatrudnienie dopiero w następstwie długotrwałego obniżenia aktywności gospodarczej. Alternatywnym dostosowaniem może być także obniżenie wynagrodzeń. Analogiczne zmiany zachodzą podczas wzrostu aktywności ekonomicznej: najpierw zwiększa się czas pracy w nadgodzinach, natomiast wzrost zatrudnienia i obniżenie bezrobocia następują dopiero w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego. Natomiast przy umiarkowanych poziomach wzrostu związek ten jest bardziej zmienny i uzależniony od instytucjonalnej obudowy rynku pracy i prowadzonej polityki gospodarczej¹³. Przykładowo, niskie koszty przyjęć do pracy i zwolnień lub upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia może zwiększać elastyczność zatrudnienia, co przyczynia się do wzrostu siły związku między produkcją a bezrobociem.

Jeszcze inną przyczyną relatywnie mniejszej fluktuacji bezrobocia wobec wahań produktu krajowego może być zmienność podaży pracy. Nawiązując do strumieniowej analizy rynku pracy, wielkość bezrobocia jest ukształtowana nie tylko przepływami między bezrobociem i zatrudnieniem, ale również między bezrobociem a biernością zawodową. W okresie dekoniunktury, gdy szanse znalezienia zatrudnienia maleją, część osób może rezygnować z aktywnego poszukiwania pracy, wycofując się z szeregów siły roboczej np. poprzez odejście na wcześniejszą emeryturę, bądź też opóźniając wejście na rynek pracy, chociażby przedłużając okres edukacji. Z kolei w czasie dynamicznego wzrostu zatrudnienia część nowych miejsc pracy zajmują nie bezrobotni, ale bierni zawodowo. Przyczyną osłabienia związku między wzrostem gospodarczym a bezrobociem mogą być też długookresowe zmiany podaży pracy wywołane czynnikami natury demograficznej (np. wejściem na rynek pracy roczników wyżu demograficznego) bądź kulturowej (np. wzrostem popularności pracy wśród kobiet).

¹¹ N. Adnett, *European Labour Markets: analysis and policy*, Longman, London-New York 1997, s. 202.

¹² R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, New York 2005, s. xxvii.

¹³ Por. D. Lilien, R. Hall, op. cit., s. 1004-1007; E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998, s. 15-16.

2. Zależność dynamiki produktu krajowego i bezrobocia a globalny kryzys gospodarczy

Relacja między produktem krajowym a bezrobociem określana współcześnie mianem prawa Okuna może być wyrażana w różnych formułach¹⁴. Dla analizy cyklicznej zmienności produkcji i bezrobocia najbardziej przydatna wydaje się wersja różnicowa (*difference version*). Zależność przedstawiająca kwartalne zmiany bezrobocia wraz z kwartalną dynamiką produktu krajowego przybiera postać prostej funkcji regresji:

$$\Delta U_t = a \times \Delta Y_t + b,$$

gdzie zmienna objaśniana ΔU_t oznacza zmiany stopy bezrobocia w kwartale t , a zmienna objaśniająca ΔY_t – kwartalny wzrost gospodarczy. Składnik a , określany mianem współczynnika Okuna, wskazuje, jak zmieni się stopa bezrobocia, gdy stopa wzrostu gospodarczego wzrośnie o jeden punkt proc. Natomiast b można interpretować jako wzrost bezrobocia przy zerowej stopie wzrostu gospodarczego, wynikający z poprawy wydajności pracy czy ze wzrostu podaży pracy. W konsekwencji wielkość kwartalnego wzrostu gospodarczego konieczną dla stabilizacji stopy bezrobocia otrzymujemy, dzieląc $-b$ przez a . Funkcje regresji badanych gospodarek w okresie 1989-2011 przedstawiono na rys. 2, a oszacowane parametry – w tabeli 1.

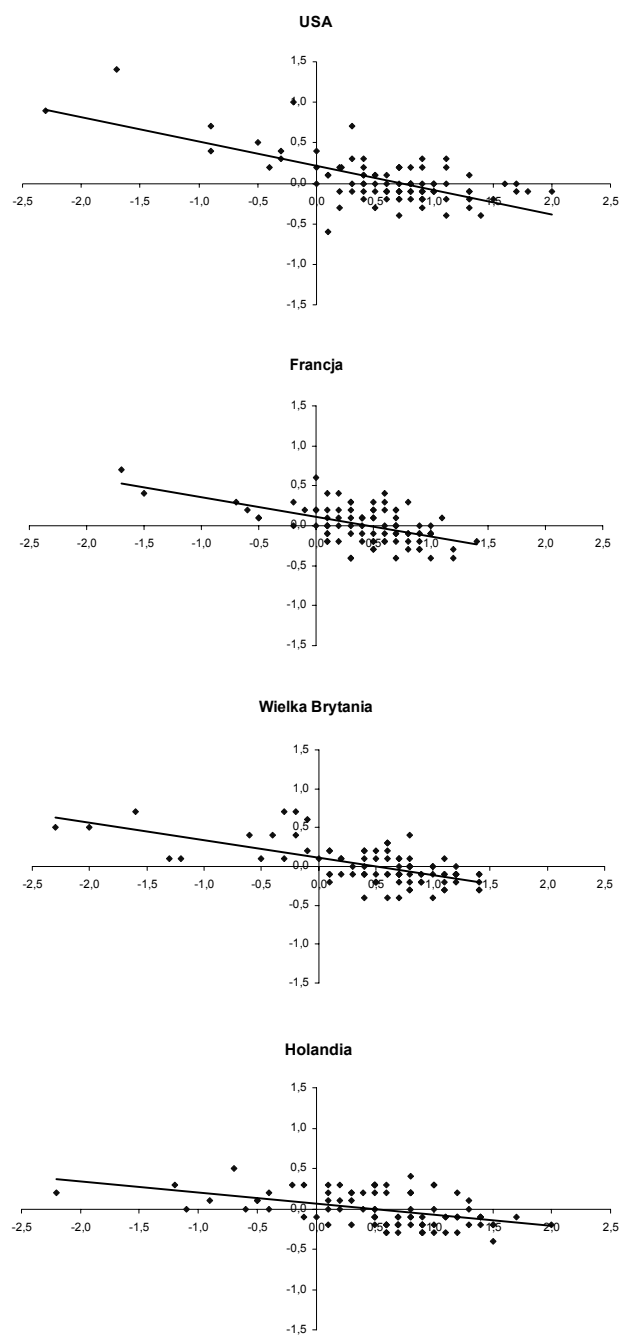
Tabela 1

Oszacowane parametry równania Okuna dla wybranych krajów OECD w okresie 1989-2011

Wyszczególnienie	USA	Wielka Brytania	Francja	Holandia
Współczynnik Okuna (a)	-0,3	-0,22	-0,24	-0,14
Wzrost gospodarczy stabilizujący stopę bezrobocia ($-b/a$)	0,72	0,51	0,46	0,48
Współczynnik determinacji (R^2)	0,43	0,41	0,3	0,2

Źródło: Ibid.

¹⁴ Por. A. Okun, op. cit., s. 99-100; E. Knotek, How useful..., s. 74-78.

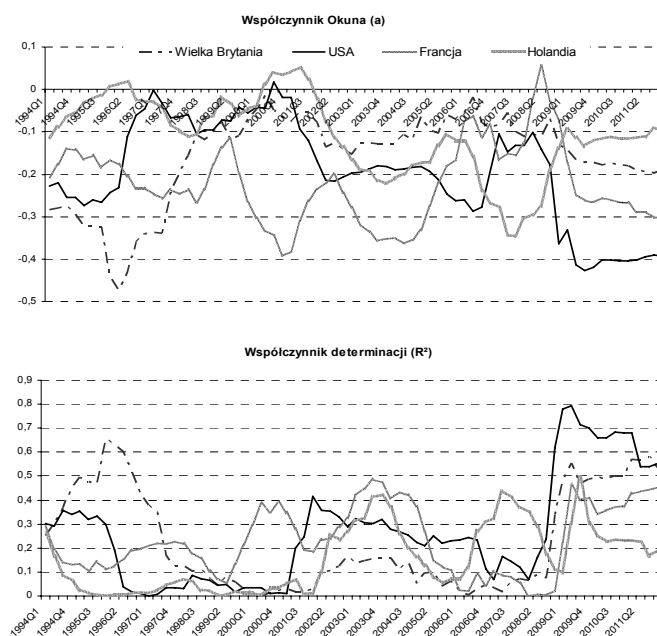


Rys. 2. Kwartalne zmiany produktu krajowego (oś pozioma) i stopy bezrobocia (oś pionowa) dla wybranych krajów OECD

Źródło: Ibid.

Wprawdzie ze względu na poprzestanie na prostych metodach statystycznych interpretacja szacunków wymaga zachowania dużej ostrożności¹⁵, jednak uzyskane wyniki potwierdzają powszechnie wysuwaną w literaturze tezę o większej wrażliwości gospodarek anglosaskich na zmiany produkcji i mniejszej elastyczności gospodarek Europy kontynentalnej¹⁶. Niższa wartość współczynnika determinacji dla Francji i Holandii świadczy o tym, że fluktuacje stopy bezrobocia są tam w większym stopniu spowodowane czynnikami innymi niż tempo wzrostu gospodarczego. Z kolei stopa wzrostu potrzebna do obniżenia bezrobocia jest wyższa w gospodarce amerykańskiej i wynosi niespełna 3% w skali roku, przy wartościach rzędu 2% dla pozostałych krajów.

Interesujących wniosków dostarcza badanie zmienności siły omawianej zależności w czasie. Na rys. 3 zaprezentowano współczynniki Okuna oszacowane na podstawie próby kroczącej o stałej długości 20 kwartałów, przy czym kwartał, dla którego na wykresie przyporządkowano oszacowaną wartość, jest ostatnim w danej próbie.



Rys. 3. Zmiany parametrów równania Okuna w wybranych krajach OECD

Źródło: Ibid.

¹⁵ Pełniejsze wyjaśnienie zmienności stopy bezrobocia wahaniami produkcji można byłoby uzyskać poprzez oszacowanie dynamicznej postaci zależności Okuna, w której jako zmienne objaśniające uwzględnia się również wahania produkcji i stopy bezrobocia z przeszłości. Nie ma ona już jednak tak przejrzystej interpretacji jak prosta wersja różnicowa.

¹⁶ Por. S. Nickell, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, „Journal of Economic Perspectives” 1997, No. 3, s. 55-74; O. Blanchard, op. cit.

Na jego podstawie można sformułować kilka ogólnych wniosków. Po pierwsze, widoczna jest niestabilność związku produktu krajowego i bezrobocia w czasie. Po drugie, w okresie globalnego kryzysu gospodarczego siła związku wzrosła w USA, Wielkiej Brytanii i Francji, przy czym największą wrażliwością bezrobocia na zmiany produkcji odznacza się gospodarka amerykańska. Po trzecie, tendencje dotyczące wskaźnika determinacji wskazują, że w okresach dekonunktury, a zwłaszcza w dobie globalnej recesji, zmiany produkcji bardziej wpływają na stopę bezrobocia niż w okresach dobrej koniunktury.

Opisując zależność między wzrostem gospodarczym a bezrobociem w okresie globalnego kryzysu gospodarczego, warto zwrócić uwagę na przynajmniej niektóre jej istotne determinanty. Badania empiryczne kryzysów gospodarczych w krajach wysoko rozwiniętych dowodzą, że recesje następujące po kryzysach bankowych, którym towarzyszą załamania na rynku nieruchomości, trwają dłużej oraz prowadzą do większych i bardziej długotrwałych wzrostów bezrobocia niż w przypadku recesji niesystemowych¹⁷. Może to wyjaśniać silniejszą reakcję stopy bezrobocia na spadek produkcji w USA niż np. w Holandii czy Francji, dotkniętych przede wszystkim przez negatywny szok popytowy wywołany załamaniem wymiany międzynarodowej. Istotnym czynnikiem obniżającym zgłaszany popyt na pracę jest wysoki poziom niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej¹⁸, który mógł skłaniać do większych zwolnień w gospodarce amerykańskiej, charakteryzującej się niskim poziomem ochrony zatrudnienia. Warto również zauważyć, że w okresie kryzysu w USA nadspodziewanemu zwiększeniu bezrobocia towarzyszył silny antycykliczny wzrost produktywności¹⁹. Być może było to związane z intensyfikacją zmian reorganizacyjnych „oczyszczających” gospodarkę, w tym z przyspieszeniem procesów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw, odraczanych w długim okresie prosperity poprzedzającym kryzys.

W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, kraje europejskie doświadczyły relatywnie mniejszego wzrostu bezrobocia. Można wskazać wiele powodów, dla których dotychczasowy wzrost bezrobocia okazał się tam niższy niż w USA²⁰. Po pierwsze, pracodawcy z badanych krajów UE na znacznie większą skalę niż w poprzednich okresach dekonunktury zatrzymywali pracowników.

¹⁷ Zob. C. Reinhart., K. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton 2009, s. 224-230.

¹⁸ Zob. N. Bloom, *The impact of uncertainty shocks*, „Econometrica” 2009, No. 3, s. 623-685.

¹⁹ M. Daly, B. Hobijn, *Okun's Law and the Unemployment Surprise of 2009*, „FRBSF Economic Letters” 2010, <http://www.frbsf.org/publications/economics/letter/2010/el2010-07.html>.

²⁰ Więcej na ten temat: OECD, op. cit., s. 28-88.

„Chomikowaniu” siły roboczej we Francji i Holandii sprzyjała krótkotrwałość wstrząsu popytowego, wysoki poziom ochrony zatrudnienia i znaczne koszty rotacji załogi, a także duża popularność skracania czasu pracy. Natomiast w Wielkiej Brytanii stabilizująco na bezrobociu wpłynęła większa elastyczność płac realnych i wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym²¹. Po drugie, kraje te stosowały na szeroką skalę nie tylko instrumenty stabilizujące rynki finansowe, ale także pakiety fiskalne stymulujące gospodarkę realną. Po trzecie, Wielka Brytania i Holandia w ciągu ostatnich dwóch dekad znacząco udoskonaliły aktywną politykę rynku pracy, wprowadzając również wiele udogodnień wspierających bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia w okresie obecnego kryzysu. Po czwarte, od 2010 roku w tych krajach odnotowano wyraźne obniżenie dynamiki podaży pracy.

Podsumowanie

Zależność produktu krajowego i bezrobocia charakteryzuje się złożonością i niestabilnością, co potwierdzają wyniki przeprowadzonej analizy. W okresie globalnego kryzysu gospodarczego wahania poziomu produkcji wywierały wyraźnie większy wpływ na fluktuację bezrobocia niż w fazach umiarkowanego bądź wysokiego wzrostu gospodarczego. Zauważalny jest przy tym znacznie wyższy – biorąc pod uwagę wielkość spadku PKB – wzrost bezrobocia w Stanach Zjednoczonych na tle krajów UE. Wydaje się, że istotnymi determinantami siły związku były: charakter szoku gospodarczego, stopień instytucjonalizacji rynku pracy oraz aktywność dyskrecyjnej polityki gospodarczej.

THE ANALYSIS OF RELATIONSHIP BETWEEN DOMESTIC PRODUCT AND UNEMPLOYMENT IN SELECTED OECD COUNTRIES IN TIMES OF GLOBAL ECONOMIC CRISIS.

Summary

The aim of this article is to present relationship between GDP fluctuations and changes in unemployment rate in the United States, the United Kingdom, France and the Netherlands in times of Global Financial Crisis against the long-term trends. Taking the Okun's Law as a starting point, the first part of the article describes the relationship between GDP and unemployment in developed economies, referring to historical developments and economic literature. The analysis conducted in empirical part proves, that GDP fluctuations in times of Global Economic Crisis exerted a greater influence on

²¹ W. Eichhorst, V. Escudero, P. Marx, S. Tobin, The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions, „IZA Discussion Papers” 2010, No. 5320, s. 30.

unemployment volatility than in periods of moderate or rapid economic growth. It is noticeable that the relative surge in unemployment in the US is considerably higher than in examined EU countries. It appears that the factors underlying the strength of relationship between GDP and unemployment rate in crisis are: the type of shock that caused the recession, the design of labour market institutions and discretionary policies adopted in times of crisis.

Ewa Pancer-Cybulska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE KRYZYSU

Wprowadzenie

Światowy kryzys finansowy odcisnął swoje piętno na wszystkich niemalże aspektach funkcjonowania gospodarki światowej, chociaż z różnym natężeniem. Przywracanie równowagi na poszczególnych rynkach przebiega z różną szybkością i skutecznością, co wynika ze specyfiki tych rynków oraz stosowanych instrumentów i programów antykryzysowych¹. Należy podkreślić, że rynek pracy należy do monitorowanych systematycznie, gdyż jest jednym z najlepszych barometrów nastrojów gospodarczych. Z rynkiem pracy wiążą się aż trzy cele strategii Europa 2020, wyznaczającej kierunki rozwoju Unii Europejskiej w dobie wciąż utrzymującego się obniżenia poziomu aktywności gospodarczej.

Celem opracowania jest próba weryfikacji hipotezy dotyczącej wpływu kryzysu finansowego na realizację jednej z najważniejszych obecnie polityk realizowanych w Unii Europejskiej, polityki rynku pracy (LMP – *Labour Market Policy*). Hipotezę główną sformułowano następująco: światowy kryzys finansowy 2008/2009 wzmocnił rangę i wpłynął na realizację aktywnej polityki rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) w krajach UE.

¹ O działaniach władz publicznych na rynku pracy powstało wiele ważnych opracowań, w tym: Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, UMK-WUP, Toruń 2010; M. Kabaj, Aktywna polityka rynku pracy i jej wzrost na poziom zatrudnienia, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2012, nr 11(125); A. Forslund, P. Fredriksson, J. Vikstrom, What active labour market policy works in a recession?, Institute for Labour Market Policy Evaluation 2011; J.P. Martin, What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, „OECD Economic Studies” 2000, No. 30; J. Kluve, Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission 2005, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3190&langId=en; J. de Koning, Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness, „SEOR Working Paper” 2005, No. 2; J. de Koning, Reforms of Dutch active labour policy during the last 20 years: an evaluation, Rotterdam 2009, <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/reforms-dutch-active-labour-policy-during-last-20-.pdf>.

Kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia są dzielone między UE i państwa członkowskie; ma ona status polityki koordynowanej, czego wyrazem jest ustalanie wspólnych wytycznych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Odmienne krajowe uwarunkowania realizacji polityki rynku pracy wpływają zatem na istniejące wyraźne zróżnicowania w zakresie funkcjonowania rynków pracy na poziomie krajów członkowskich, strefy euro czy całej UE.

Do weryfikacji hipotezy głównej przyjęto hipotezy pomocnicze:

1. Kryzys spowodował wzrost bezrobocia, czego skutkiem jest szybszy wzrost zasiłków, czyli nakładów na pasywną politykę (PLMP – *Passive Labour Market Policy*).
2. Silna petryfikacja bezrobocia w krajach UE wskazuje na ograniczoność efektów ALMP.
3. Związek między skalą nakładów na ALMP i poziomem bezrobocia jest słaby.
4. W krajach członkowskich UE utrzymują się znaczne różnice w skali i strukturze nakładów na LMP, pomimo istnienia od 1997 roku traktatowych uregulowań tej polityki.

Podstawą weryfikacji sformułowanych hipotez była analiza statystyczna nakładów na politykę rynku pracy (LMP) w okresie 2007-2010, którą objęto 27 krajów członkowskich UE. W analizie uwzględniono następujące przekroje: nakłady na LMP jako % PKB, struktura nakładów na LMP, różnice w poziomie nakładów na ALMP na 1 uczestnika ALMP, zależności między nakładami na LMP i stopą bezrobocia oraz zależności zmian nakładów na LMP i stopy bezrobocia.

Dane dotyczące instrumentów rynku pracy w krajach UE są systematyzowane przez Eurostat w ujęciu 9 kategorii wydatków (tabela 1)².

Tabela 1

Kategorie wydatków na LMP

Kategoria wydatków	Działania
I Usługi	1. Usługi rynku pracy
II Interwencje aktywne (ALMP)	2. Szkolenia 3. Staże (elastyczne formy zatrudnienia bezrobotnych w niepełnym wymiarze i na określony okres) 4. Ułatwienie w rekrutacji bezrobotnych i podtrzymywanie zatrudnienia osób o podwyższonym ryzyku utraty zatrudnienia 5. Dofinansowanie zatrudnienia i rehabilitacji osób o ograniczonej zdolności do zatrudnienia 6. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy głównie w sektorze użyteczności społecznej dla trwałego zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych 7. Zachęty do zakładania przedsiębiorstw, samozatrudnienia i podejmowania działalności na własny rachunek przez bezrobotnych
III Interwencje pasywne (PLMP)	8. Zasiłki dla bezrobotnych i zapomogi 9. Wczesna emerytura

Źródło: Opracowanie na podstawie: Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006, s. 11-21.

² Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006, s. 11-21.

Wydatki o charakterze aktywnym i pasywnym mogą być stosowane łącznie lub rozdzielnie w zależności od dostępnej puli środków i aktualnych potrzeb rynku pracy. Z doświadczeń krajów członkowskich UE wynika jednak, że typowy jest chroniczny niedostatek środków na działania rynku pracy, co prowadzi do swoistej konkurencji między działaniami aktywnymi i pasywnymi. Nawet w krajach wydających niemal 4% swojego PKB na tę politykę występuje bezrobocie wyższe od naturalnego, co nasila oczekiwania dodatkowego podniesienia nakładów i implikuje konieczność rozwiązania pojawiających się problemów, m.in.:

- efektywności kosztowej zwiększania zatrudnienia (tworzenia miejsc pracy);
- zrównoważenia budżetu (wypełnianie kryteriów konwergencji);
- zwiększania zakresu dozwolonej prawem UE pomocy publicznej, sprzecznej jednak z zasadami jednolitego rynku europejskiego;
- zwiększania kosztów funkcjonowania gospodarki i obniżania jej międzynarodowej konkurencyjności.

Ta ostatnia konsekwencja odnosi się zwłaszcza do nadmiernie wysokich kosztów usług rynku pracy i wydatków pasywnych. W warunkach ograniczonej puli środków konkurencja między trzema kategoriami wydatków i dziewięcioma działaniami jest szczególnie nasilona (zasada „krótkiej koldry”).

Należy wskazać elementy rzutujące na interpretację danych statystycznych przedstawionych w dalszej części:

- UE nie ingeruje w wywodzące się z tradycji krajowe rozwiązania prawno-instytucjonalne zarządzania rynkiem pracy;
- przedmiotem ograniczonych regulacji UE jest polityka społeczna (m.in. uprawnienia pracowników migrujących, podstawowe prawa pracownicze, warunki pracy); należy unikać sformułowania „europejski model społeczny” na rzecz czterech różnych modeli (ujęcie André Sapira z *Bruegel think tank*³) lub wręcz 27 modeli; odmienności dotyczą więc także zakresu funkcji opiekuńczych państw UE;
- pomimo uzgodnionej podstawy statystycznej, dane niektórych krajów mogą być mniej precyzyjne niż pozostałych;
- koncentracja uwagi na działaniach zaliczonych do ALMP nie oznacza pomijania pozostałych działań LMP, gdyż w pewnym stopniu następuje ich substitucja i determinują się one wzajemnie.

³ A. Sapir, Globalization and the Reform of European Social Models, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 2, s. 375-381.

1. Analiza statystyczna wielkości i struktury nakładów

Ostatnie dostępne na początku 2013 roku dane o nakładach na politykę rynku pracy w 27 krajach UE odnoszą się do 2010 roku⁴. Okresem analizy są lata 2007-2010, czyli od ostatniego roku przedkryzysowego do powrotu na ścieżkę powolnego wzrostu (makroekonomiczne i zatrudnieniowe konsekwencje kryzysu finansowego 2008/2009 mają charakter długotrwały i pięć państw UE notowało spadek PKB również w 2010 roku).

Tabela 2

Nakłady na LMP w % PKB (2010)

Rodzaj wydatków	Udziały największe		Udziały najmniejsze	
	w % PKB			
Ogółem	Irlandia	3,947	Malta	0,500
LMP (kat. 1-9)	Hiszpania	3,904	Bułgaria	0,584
	Belgia	3,768	Rumunia	0,614
	Dania	3,368	<i>Wielka Brytania</i>	<i>0,714</i>
	Holandia	2,914	Czechy	0,716
PLMP (kat. 8-9)	Hiszpania	3,107	Wielka Brytania	0,310
	Irlandia	3,031	Polska	0,343
	Belgia	2,281	Malta	0,347
	Finlandia	1,775	Czechy	0,375
	Holandia	1,743	Bułgaria	0,451
ALMP (kat. 2-7)	Dania	1,407	Rumunia	0,029
	Belgia	1,268	Malta	0,038
	Finlandia	0,861	<i>Wielka Brytania</i>	<i>0,041</i>
	Francja	0,826	Bułgaria	0,094
	Szwecja	0,812	Estonia	0,142

Źródło: Eurostat (kursywą zaznaczono dane z 2009 r.).

Względny poziom nakładów na LMP wykazuje tylko częściową korelację z sytuacją na rynku pracy. Na czele listy znajdują się Irlandia i Hiszpania z niemal czteroprocentowym ich udziałem w PKB, co stanowi odzwierciedlenie głębokiego załamania tych gospodarek oraz wysokiego i narastającego bezrobocia. Jeszcze w 2007 roku stopa bezrobocia w Hiszpanii nieznacznie przewyższała

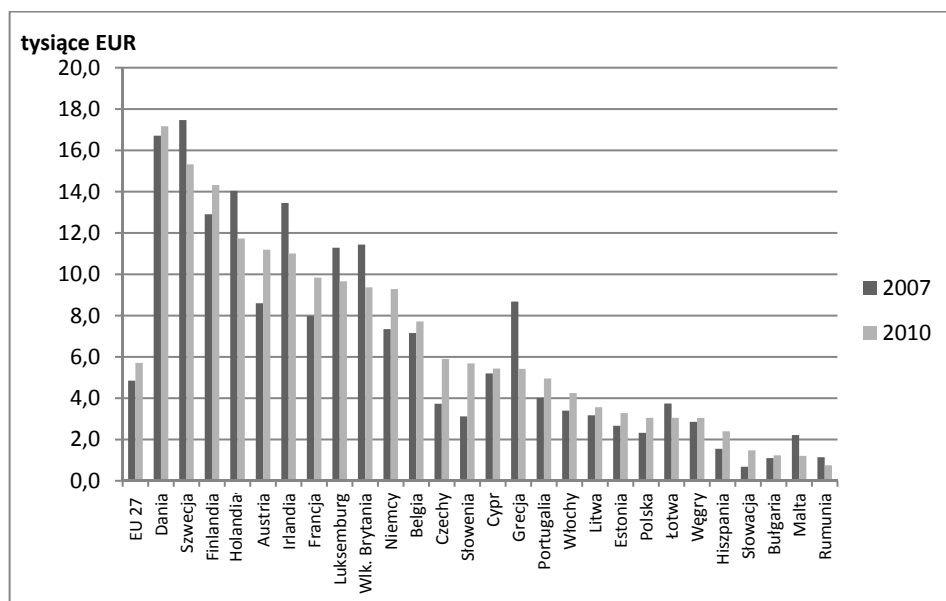
⁴ Pierwsze dane za 2011 r. Eurostat opublikował dopiero 22.03.2013 r., ale dotyczyły one zaledwie połowy państw UE i z powodu braku porównywalności nie zostały uwzględnione w badaniu.

średnią unijną, a bezrobocie irlandzkie sytuowało kraj wśród pięciu najlepszych pod tym względem krajów UE. Tak wysokie nakłady stanowiły z jednej strony konieczność, a z drugiej – wyzwanie wobec gwałtownie narastającego długu publicznego. Względny poziom nakładów na działania rynku pracy był ośmiokrotnie większy niż na Malcie. Maltę cechowało niewielkie bezrobocie, ale było ono równe średniej dla trzech kolejnych liderujących państw, gdyż Belgia, Dania, a zwłaszcza Holandia, mają bezrobocie należące do najniższych w UE. Można postawić tezę, że występuje tu odwrócony (w stosunku do Hiszpanii i Irlandii) związek przyczynowo-skutkowy – wysokie nakłady nie stanowią konsekwencji kryzysu zatrudnieniowego, ale przyczynę niskiego bezrobocia. Te trzy kraje (szczególnie Dania) stanowią ilustrację skuteczności konsekwentnej polityki *flexicurity*⁵, która łączy trzy elementy:

- elastyczność zatrudniania i zwalniania pracowników,
- wysokie bezpieczeństwo socjalne połączone z poszerzaniem kompetencji (wyrazem bezpieczeństwa socjalnego są wysokie nakłady zarówno na aktywne, jak i pasywne działania),
- aktywna polityka rynku pracy.

Wśród pięciu krajów o najniższym względnym poziomie nakładów na rynek pracy są aż cztery nowe kraje członkowskie – obok Malty są to Bułgaria, Rumunia i Czechy. Stanowi to ilustrację nie tyle powolnego przyjmowania wzorców Europy Zachodniej, co raczej niższego poziomu rozwoju i politycznych priorytetów nastawionych bardziej na postęp ekonomiczny niż społeczny. Cztery nowe kraje członkowskie (NKC) należą do piątki państw o najniższych względnych nakładach ogółem, nakładach na działania aktywne, a także pasywne. Niski poziom PKB *per capita* skorelowany z niskimi względnymi nakładami na LMP oznacza kilkunastokrotną rozpiętość wartości nakładów na 1 beneficjenta, między z jednej strony Irlandią i Hiszpanią, a z drugiej Bułgarią, Rumunią i innymi NKC, mimo małej liczby beneficjentów w tych krajach. Jeszcze większe rozpiętości odnoszą się do mających niskie bezrobocie krajów skandynawskich. Dotyczy to zarówno wydatków pasywnych, jak i aktywnych (rys. 1).

⁵ Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.



Rys. 1. Wielkość publicznych nakładów na ALMP (w tys. EUR) na 1 uczestnika tych działań w krajach UE27 w 2007 i 2010 r.

Krajem uzupełniającym grupę państw wydających najmniej na politykę rynku pracy jest Wielka Brytania. W tym przypadku odpowiada to liberalnemu modelowi gospodarki i społeczeństwa o bardzo ograniczonych funkcjach opiekuńczych. Odzwierciedla się to w najniższym w Europie poziomie wskaźnika ustawodawstwa ochronnego pracowników (EPL). Brytyjska doktryna ekonomiczna i społeczna stanowiła podstawę niezgody na podpisanie w 1989 roku Europejskiej Karty Podstawowych Praw Pracowniczych oraz w 2007 roku Karty Praw Podstawowych dołączonej do traktatu z Lizbony. W ujęciu A. Sapira Wielka Brytania mieści się w anglosaskim modelu społecznym (wraz z Irlandią i Portugalią), całkowicie przeciwnym wobec kontynentalnego (Francja, Belgia, Niemcy) i w mniejszym zakresie – wobec modelu nordyckiego.

Ta ostatnia zależność widoczna jest dla danych o ALMP. Wśród pierwszej piątki znajdują się wszystkie trzy unijne kraje skandynawskie i dwa państwa modelu kontynentalnego. Brakuje tu liderów dla całkowitych nakładów na LMP, gdyż Hiszpania i Irlandia są zmuszone wydawać zdecydowaną większość środków na działania pasywne. Nakłady na działania osłonowe pochłaniają istotną część środków w dyspozycji urzędów pracy NKC i stąd dysproporcje są tu nieco mniejsze – rozpiętość między Hiszpanią i Polską jest dziewięciokrotna (ale między Hiszpanią i Wielką Brytanią aż dziesięciokrotna). W konsekwencji względne rozpiętości dla nakładów na działania aktywne są olbrzymie – między Danią

a Rumunią – prawie pięćdziesięciokrotne, pomimo prawie identycznej stopy bezrobocia (jednak w Danii, stosującej *flexicurity*, odsetek beneficjentów ALMP jest wyższy niż w Rumunii i stąd dysproporcje nominalne na jednego uczestnika ALMP nie są aż tak wielkie – rys. 1).

Tabela 3

Wybrane wskaźniki strukturalne wydatków na LMP w krajach UE
(wg rodzajów, w % całości nakładów na LMP, 2010 rok)

Rodzaj wydatków	Udziały największe		Udziały najmniejsze	
	w % nakładów na LMP			
ALMP (kat. 2-7)	Polska	58,1	Rumunia	4,7
	Szwecja	44,0	<i>Wielka Brytania</i>	5,7
	Dania	41,8	Malta	7,6
	Łotwa	41,2	Estonia	13,1
	Węgry	39,5	Bułgaria	16,1
	Belgia	33,7	Hiszpania	17,2
PLMP (kat. 8-9)	Rumunia	90,7	Szwecja	29,0
	Hiszpania	79,6	Polska	33,0
	Włochy	79,3	<i>Wielka Brytania</i>	43,4
	Estonia	79,0	Dania	46,9
Usługi LMP (kat. 1)	<i>Wielka Brytania</i>	48,5	Grecja	1,1
	Szwecja	27,1	Włochy	1,6
	Malta	23,2	Hiszpania	3,2
	Niemcy	16,5	Łotwa	3,3

Źródło: Eurostat (kursywą zaznaczono dane z 2009 r.).

Omówiona zależność jest odzwierciedlona poprzez ujęcie strukturalne (tabela 3). Mimo względnie małego bezrobocia, Rumunia przeznacza na działania pasywne 90% środków i w rezultacie mniej niż 5% na działania aktywne. Natomiast Wielką Brytanię cechują bardzo małe udziały zarówno ALMP, jak i PLMP. Wyjaśnienie tkwi w kosztownych usługach polityki rynku pracy pochłaniających połowę dostępnych środków (wobec średnio 10% w UE i zaledwie 1,1% w Grecji, 1,6% we Włoszech).

Polska, wraz z krajami skandynawskimi, należy do grupy państw preferujących wydatki aktywne nad pasywnymi. Pod względem udziału wydatków aktywnych w całości nakładów była w 2010 roku zdecydowanym liderem w Europie. Jednak jest to nieco zwodnicze porównanie, gdyż stanowi efekt bardzo małych środków przeznaczonych na działania pasywne. Prawo do zasiłku przysługuje w Polsce od lat zaledwie co szóstemu bezrobotnemu. Stanowi to skutek

odmienności różnych krajowych regulacji prawnych, gdyż w innych państwach łatwiej jest uzyskać zasiłki niż w Polsce. Druga podstawa relatywizacji pozycji Polski wynika stąd, że Szwecja (o najbardziej zbliżonych wskaźnikach strukturalnych ALMP i PLMP) przeznacza na LMP ogółem dwa razy większe środki w stosunku do PKB niż Polska i ma mniejsze bezrobocie (czyli mniej beneficjentów).

Odrębnym zagadnieniem wykraczającym poza ramy tego opracowania jest analiza skuteczności zastosowanych działań w kontekście sytuacji wyjątkowej w Europie – w Polsce nieprzerwanemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszy od 2008 roku stały wzrost bezrobocia.

Wyjątkowość naszego kraju zanikła w latach 2011-2012 w wyniku dwukrotnej redukcji nominalnych nakładów na ALMP (dane MPiPS). Jest to wyraz cięć budżetowych związanych z dążeniem do wypełnienia przez Polskę fiskalnych kryteriów konwergencji. Występuje tu sprzeczność dwóch strategicznych celów gospodarczych UE – powstrzymania narastania długu publicznego i zwalczania bezrobocia. Sprzeczność ta dotyczy niemal 20 państw członkowskich UE.

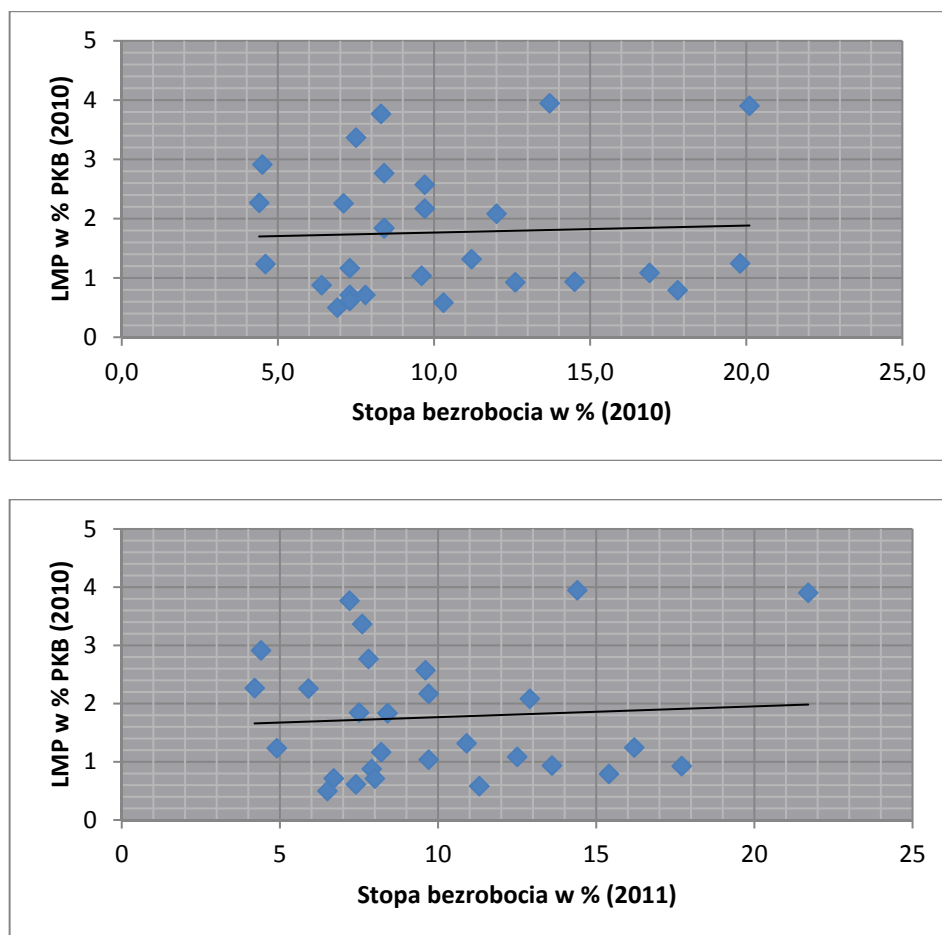
2. Aktywna polityka rynku pracy a bezrobocie

Współzależność nakładów na LMP i poziomu bezrobocia ma charakter dwukierunkowy. Z jednej strony wysokie nakłady (jak w polityce *flexicurity*) pozwalają uniknąć dużego bezrobocia (odwrotna proporcjonalność), a z drugiej – znaczne bezrobocie zmusza państwa do dodatkowych nakładów na zasiłki i inne działania pasywne (prosta proporcjonalność⁶). Występują tu dwustronne związki przyczynowo-skutkowe, ale na potrzeby niniejszego badania można przyjąć analizę wpływu bezrobocia na poziom nakładów na LMP. Jednak należy dostrzegać opóźnienia czasowe. Z jednej strony decyzje władz publicznych są spóźnione wobec realnych procesów gospodarczych, ale z drugiej strony skutki tych decyzji (zwiększonych wydatków) można obserwować dopiero w przyszłości. Tym samym nakłady na LMP będą w przeprowadzanej analizie konfrontowane z jednej strony ze stopą bezrobocia tego samego roku (2010), a z drugiej strony z poziomem $n+1$ bezrobocia (2011).

W skali całej UE bezrobocie w okresie 2010-2011 pozostało niezmiennione (9,7%), lecz stanowiło to efekt spadku stopy bezrobocia w 14 krajach i wzrostu w 12 państwach (w jednym kraju nie zanotowano zmian). Największy spadek

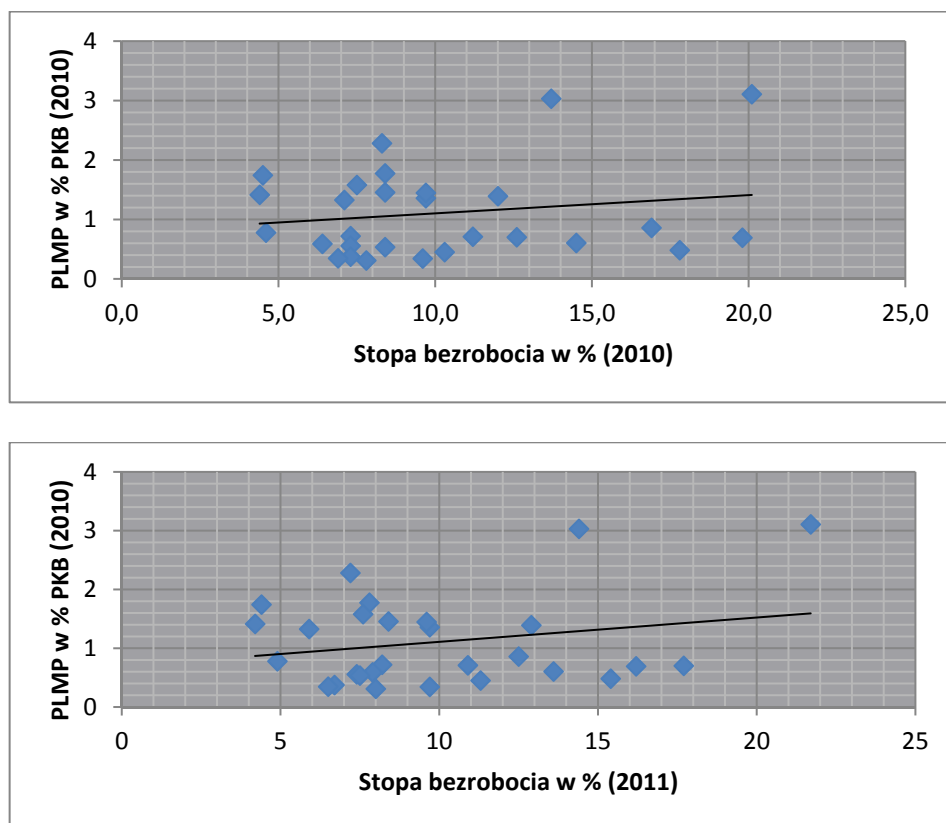
⁶ Siła tej relacji obniża się z czasem w efekcie wygasania uprawnień do zasiłku czy osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego przez osoby, które skorzystały z prawa przejścia na wcześniejsze emerytury.

bezrobocia (powyżej 1 punktu proc.) nastąpił kolejno w Estonii, na Łotwie, Litwie, w Niemczech i Belgii, natomiast największy wzrost bezrobocia (powyżej 1 punktu proc.) dotknął Grecję, Hiszpanię i Cypr.



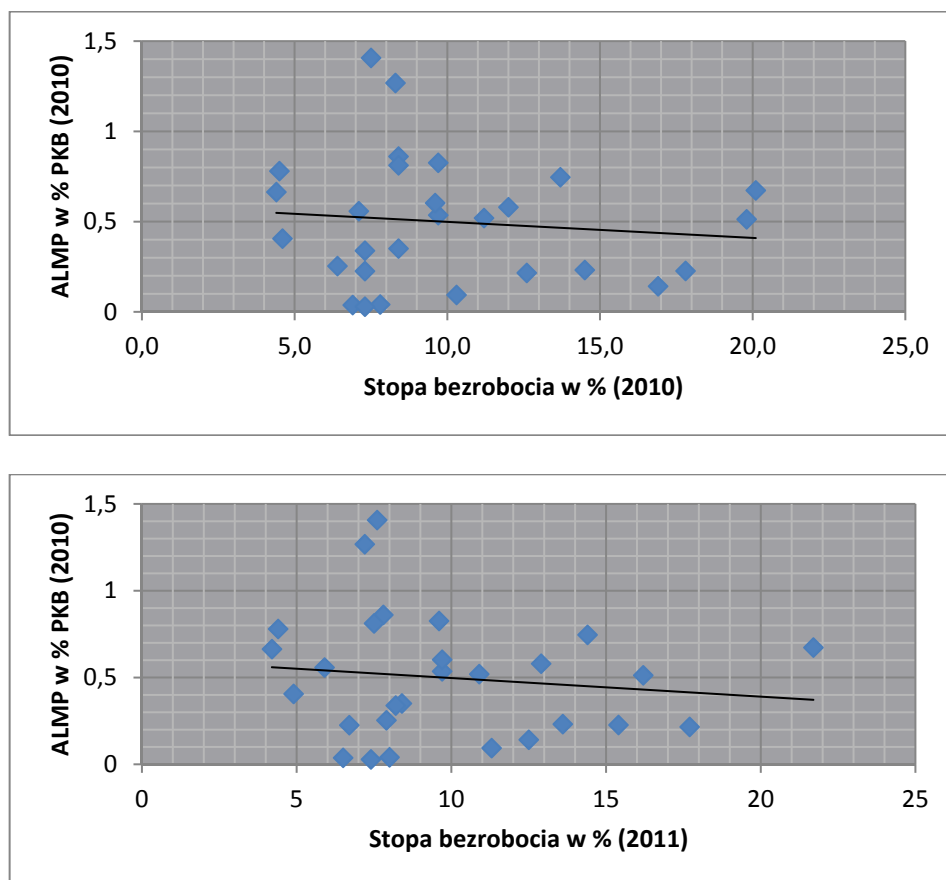
Rys. 2. Zależność nakładów na LMP ogółem i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Funkcja regresji w obu przypadkach wskazuje na prostą proporcjonalność zmiennych. Niewielki kąt nachylenia funkcji odzwierciedla niską wartość współczynnika proporcjonalności. Dla danych opóźnionych nachylenie funkcji jest nieco większe, co należy interpretować jako realny wpływ sytuacji zatrudnieniowej na ogólny poziom nakładów. Pozostaje do ustalenia źródło wzrostu tej relacji (nakłady na PLMP czy ALMP).



Rys. 3. Zależność nakładów na PLMP i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Występuje silna zależność wielkości nakładów na pasywne działania rynku pracy i poziomu bezrobocia (duży kąt nachylenia funkcji regresji). Wysokie bezrobocie wymusza zwiększanie nakładów na działania osłonowe (niezależnie od tego, czy prawo do zasiłku przysługuje co drugiemu, czy co szóstemu bezrobotnemu). Z czasem ta zależność wzrasta. W tym tkwi przyczyna wzrostu relacji zaobserwowanych na rys. 2, zarówno niewielkiej zmiany dynamicznej, jak i samego dodatniego charakteru zależności. Nawet bez analizy szczegółowych danych o ALMP można zakładać, że wystąpi tu odwrotna proporcjonalność. Potwierdza to rys. 4.



Rys. 4. Zależność nakładów na ALMP i stopy bezrobocia w państwach UE (2010 i 2011 rok)

Funkcja regresji ma charakter stabilny (ledwie obserwowalne jest zwiększenie jej kąta nachylenia). Występowanie negatywnego związku można potraktować jako wyraz prymatu działań osłonowych nad rozwiązaniami systemowymi, prowadzącymi do szybszego wychodzenia z kryzysu zatrudnieniowego (wspomniana „krótka koldra”). Trwałość kryzysu fiskalnego w strefie euro wpływa na prognozy mówiące, iż przewidywanemu powolnemu postępowi gospodarczemu nie będzie towarzyszyć poprawa sytuacji zatrudnieniowej. To z kolei spowalnia wzrost i możliwości sfinansowania ALMP. Występuje syndrom zakłętego kręgu niemożności.

Jednak źródła tej stagnacji nie tkwią w narastaniu długu publicznego krajów południa UE i walki o utrzymanie stabilności europejskiej waluty (należy podkreślić, że to absorbuje instytucje unijne i działania państw członkowskich kosztem rozwiązywania problemów rynku pracy), lecz przede wszystkim w światowym kryzysie gospodarczym 2008/2009.

3. Zależności obserwowane w okresie 2007-2010

Z punktu widzenia tendencji zmian wielkości nominalnych nakładów przeznaczanych na działania aktywne w latach 2007-2010 można kraje UE podzielić na 3 równoliczne grupy:

- I Przyrost od 370% do 50% – kolejno: Estonia, Łotwa, Cypr, Słowenia, Węgry, Słowacja, Polska, Portugalia, Czechy.
- II Przyrost od 45% do 20% – kolejno: Grecja, Dania, Belgia, Austria, Malta, Irlandia, Finlandia, Niemcy, Francja.
- III Przyrost od 20% do *spadku* (maksymalnie o 64%) – kolejno: Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Szwecja oraz *Litwa, Włochy, Wielka Brytania, Bułgaria, Rumunia*.

Największą dynamikę nakładów na ALMP zanotowały NKC (osiem wśród pierwszej dziesiątki). Dla większości tych państw (oprócz Estonii, Łotwy i Słowacji) nie wynikało to jednak z wysokości stopy bezrobocia, ale przede wszystkim z niskiej pozycji wyjściowej. NKC mają znacznie niższy udział nakładów na LMP, a zwłaszcza na ALMP, niż stare kraje członkowskie. Napływ środków EFS pozwala na realizację m.in. działań szkoleniowych w skali zdecydowanie większej niż do 2007 roku. Jednak inne NKC znajdują się na przeciwnych pozycjach tej klasyfikacji. Bułgaria i Rumunia działają w innych uwarunkowaniach. Z jednej strony ich przystąpienie do UE w 2007 roku oznacza zdecydowanie mniejszą partycypację w środkach polityki spójności niż pozostałych NKC. Z drugiej strony obydwa kraje pomimo kryzysu dążyły do zrównoważonego budżetu, mając plany wprowadzenia euro. Miały także poziom bezrobocia zbliżony do średniej UE i stąd wynikają olbrzymie dysproporcje między Danią a Rumunią, o których była mowa uprzednio.

Nie ma także jednakowych zależności wśród państw dawnej UE15. Względnie duże przyrosty nakładów wykazują kraje najbardziej dotknięte kryzysem i wysokim bezrobociem (Grecja, Portugalia), a stagnację poziomu wydatków rejestrują kraje z małym bezrobociem (Luksemburg, Holandia, Szwecja). Z drugiej strony, dotknięta najwyższym bezrobociem Hiszpania realizowała wydatki na prawie niezmiennym poziomie (W. Brytania i Włochy, pomimo wzrostu bezrobocia, obniżały wydatki), a Dania, Belgia i Austria – z niskim bezrobociem – wydawały coraz więcej.

Jeśli uwzględnimy wydatki na działania pasywne, gwałtownie wzrastające w większości państw, pojawi się bardzo zróżnicowany obraz zależności zmian nakładów na LMP i zmian bezrobocia (tabela 4).

Tabela 4

Zestawienie zmian nakładów na PKB i stopy bezrobocia w latach 2007-2010

Kraje	Zmiany w okresie 2007-2010			
	Nakładów na LMP w % PKB			Stopy bezrobocia w % (punktach proc.)
	ogółem	w tym:		
	kat. 1-9	kat. 2-7	kat. 8-9	
EU 27	0,564	0,073	0,406	2,5
Irlandia	2,333	0,260	2,116	9,1
Hiszpania	1,727	0,046	1,649	11,8
Estonia	0,936	0,114	0,760	12,2
Łotwa	0,787	0,405	0,406	13,3
Włochy	0,729	-0,025	0,763	2,3
Dania	0,708	0,387	0,084	3,7
Węgry	0,693	0,336	0,352	3,8
Słowenia	0,669	0,228	0,421	2,4
Belgia	0,579	0,288	0,271	0,8
Portugalia	0,546	0,208	0,342	3,1
Finlandia	0,511	0,155	0,349	1,5
Holandia	0,447	0,056	0,337	0,9
Grecja	0,425	0,064	0,367	4,3
Francja	0,406	0,119	0,209	1,3
Litwa	0,364	-0,001	0,370	13,5
Słowacja	0,351	0,116	0,242	3,3
Austria	0,347	0,153	0,172	0,0
Luksemburg	0,295	0,030	0,259	0,4
Cypr	0,290	0,173	0,123	2,3
Rumunia	0,273	-0,047	0,330	0,9
Wielka Brytania	0,234	-0,005	0,151	2,5
Niemcy	0,232	0,090	0,037	-1,6
Czechy	0,207	0,054	0,171	2,0
Szwecja	0,134	0,003	-0,117	2,3
Bułgaria	0,103	-0,192	0,307	3,4
Polska	0,025	0,199	-0,170	0,0
Malta	-0,003	0,006	-0,013	0,4

Uwagi: Zaznaczono kursywą – dane do 2009 r.; pogrubieniem – spadki (lub brak wzrostu); szarymi polami po 6 krajów o najwyższych wskaźnikach w danej kategorii.

Źródło: Eurostat.

Podsumowanie

Hipoteza główna i cztery hipotezy pomocnicze zostały potwierdzone. Warto wymienić niektóre wnioski szczegółowe z dokonanej analizy:

- Kryzys finansów publicznych w UE wymusił ostrożne zwiększanie nakładów na LMP – za konieczne uznawano nakłady na zasiłki (PLMP), a nakłady na ALMP były niekiedy redukowane;

- Przedstawione statystyki dowodzą, że istnieją odmienne modele działań na rynku pracy w państwach UE27, w tym: model państw z rozwiniętą polityką *flexicurity* (3 kraje skandynawskie, Belgia, Holandia); model nowych członków UE z 2004 roku; model państw przyjętych w 2007 roku; model śródziemnomorski (Grecja, Cypr, Włochy, Hiszpania); model brytyjski;
- Można postawić tezę, że zróżnicowanie krajowych rozwiązań polityki spójności (NSRO) i dostępności środków EFS przyczynia się do różnej rangi oraz zmian ALMP w krajach UE;
- Odnotowany w Polsce najwyższy w skali UE udział nakładów na ALMP w ogólnych nakładach na LMP był paradoksalnie wynikiem niskiego odsetka polskich bezrobotnych z prawem do zasiłku; pytaniem retorycznym jest, czy środki te były wykorzystywane efektywnie.

Literatura

- Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim, red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, UMK-WUP, Toruń 2010.
- Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje, red. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Forslund A., Fredriksson P., Vikstrom J., What active labour market policy works in a recession?, Institute for Labour Market Policy Evaluation 2011.
- Kabaj M., Aktywna polityka rynku pracy i jej wzrost na poziom zatrudnienia, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2012, nr 11(125).
- Kluve J., Study on the effectiveness of ALMPs, Research Project for the European Commission 2005, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3190&langId=en.
- de Koning J., Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness, „SEOR Working Paper” 2005, No. 2.
- de Koning J., Reforms of Dutch active labour policy during the last 20 years: an evaluation, Rotterdam 2009, <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/reforms-dutch-active-labour-policy-during-last-20-.pdf>.
- Labour Market Policy Database – Methodology, Revision June 2006, Eurostat, Luxembourg 2006.
- Martin J.P., What works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experiences, „OECD Economic Studies” 2000/I, No. 30.
- Sapir A., Globalization and the Reform of European Social Models, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 2.

THE ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN EU COUNTRIES IN TIMES OF CRISIS

Summary

The scope of activities used in the active labour market policy in recent years has been substantially altered as a result of the clash of opposing tendencies. On the one hand, the financial crisis limits the availability of financial resources, on the other – the deterioration in the labour market increases the scale of investment required for the implementation of the employment policy. There has been a substantial increase of the demand for financing of passive labour market measures, which is contrary to the achievement of the ambitious goals of employment accepted by the Europe 2020 Strategy. This reduces the evaluation of the effectiveness of labour market policies and the degree of achievement of its objectives for the period 2007-2013.

Eugeniusz Brzuska

POMOC PUBLICZNA W POLSCE W KONTEKŚCIE POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA

Wprowadzenie

Pomoc publiczna definiowana jako przekazanie środków publicznych lub uszczuplenie zasobów publicznych na rzecz przedsiębiorstw, które w sposób istotny narusza konkurencję na Wspólnym Rynku, jest obwarowana w Unii Europejskiej przepisami oraz kontrolowana przez Komisję Europejską. Podstawowe rodzaje pomocy publicznej to pomoc horyzontalna, sektorowa i regionalna. Udzielanie jej jest szczególnie istotnym elementem polityki gospodarczej państwa. Tezą artykułu jest stwierdzenie, że pomoc publiczna powinna być udzielana, ale pod warunkiem, że jest skutecznym narzędziem państwa dla podtrzymywania oraz przywracania efektywności gospodarczej. Uzasadnieniem artykułu jest ważność podejmowanych kwestii dla zasobów państwa. Omówiono w nim teoretyczne zagadnienia polityki gospodarczej państwa, zakres pojęcia pomocy publicznej i sposób użycia sektorowej pomocy publicznej jako narzędzia konwersji gospodarczej i prywatyzacji w Polsce oraz kwestię regionalnej pomocy publicznej. Źródłem artykułu były akty prawne, sprawozdania urzędowe, dokumenty programowe oraz literatura przedmiotu. Artykuł może służyć jako materiał źródłowy dla wszystkich, którzy z różnych powodów stykają się z problematyką pomocy publicznej.

1. Ekonomiczna funkcja państwa

Celem polityki państwa jest zwiększenie efektywności ekonomicznej systemu rynkowego, zwłaszcza jeżeli jest on obniżany przez okresowe recesje. Aby ustrzec się zagrożeń, które wynikają z „niedoskonałości” rynku, państwu przypisuje się funkcje rynku ten „korygujące”. We współczesnej gospodarce państwo spełnia trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną¹.

¹ Z. Podlasiak, Ekonomiczna analiza państwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych, Łódź 2009, s. 11.

Funkcja alokacyjna obejmuje działania państwa, które mają na celu tworzenie przesłanek i warunków dla rozwoju gospodarczego poprzez rozbudowę infrastruktury ekonomicznej, społecznej, politykę strukturalną, a także politykę w zakresie ochrony środowiska. Działaniem państwa w gospodarce jest dawanie przestrzeni dla prywatnej przedsiębiorczości i dla wolnego rynku. W pewnych konkretnych przypadkach interes jednostki może być sprzeczny z interesem społeczności. Dlatego też istnieje problem wyboru adekwatnych form własności².

Stabilizacyjna funkcja państwa obejmuje najważniejsze cele makroekonomiczne państwa. Jej zadanie polega na podejmowaniu działań mających na celu ograniczanie lub eliminowanie takich niepokojących zjawisk jak inflacja, bezrobocie, osiąganie i utrzymywanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Stosunkowo najczęściej kontrowersji pośród ekonomistów wzbudza jednak bieżące regulowanie koniunktury. Makroekonomiczna polityka państwa jest realizowana w ramach polityki fiskalnej i polityki monetarnej. Polityka fiskalna, nazywana także polityką budżetową rządu, polega głównie na ustalaniu poziomu podatków i wydatków państwa. Polityka monetarna, nazywana również pieniądzą, polega na manipulowaniu przez bank centralny stopą wzrostu podaży pieniądza³.

Redystrybucyjna funkcja państwa obejmuje działania w sferze zabezpieczenia społecznego oraz inne, które mają na celu zmniejszanie nierówności wynikających z działania czynników rynkowych w zakresie majątkowym i dochodowym. Podstawowymi narzędziami, którymi posługuje się państwo, dokonując redystrybucji dochodu narodowego, są: system podatkowy, wydatki z budżetu, składki na ubezpieczenia społeczne, oddziaływanie na system cen i opłat. Redystrybucja w formie opodatkowania opiera się na zasadzie stawki wzrastającej wraz ze wzrostem dochodów (podatki progresywne). Wydatki „państwa dobrobytu” mogą dotyczyć grup społecznych o szczególnie niskich dochodach. W ten sposób niweluje się nierówność społeczną i jednocześnie oddziałuje się na strukturę konsumpcji oraz dostęp do preferowanych społecznie dóbr i usług w takich dziedzinach życia jak np. kultura, oświata, szkolnictwo wyższe, służba zdrowia, mieszkalnictwo⁴.

2. Pojęcie pomocy publicznej

W prawie Unii Europejskiej funkcjonuje generalny zakaz udzielania pomocy publicznej, czyli pomocy dla przedsiębiorstw udzielanej pod jakąkolwiek postacią ze środków publicznych, ponieważ zagraża to zakłóceniami konkurencji

² B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, WN PWN, Warszawa 2000.

³ Z. Podlasiak, *Ekonomiczna analiza państwa*, op. cit., s. 64.

⁴ Ibid., s. 55.

na jednolitym rynku oraz może naruszać wymianę handlową. Zasady te są zdefiniowane w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jest to artykuł uznawany za definiujący pojęcie pomocy publicznej, pomimo że nie zawiera on jej jednoznacznej definicji. W związku z tym całe prawodawstwo w Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej opiera się na kazuistyce⁵.

Pomoc publiczna jest podzielona na cztery główne rodzaje – pomoc horyzontalną, sektorową, regionalną i *de minimis*. Najbardziej powszechnym, przynajmniej w sektorze MŚP, rodzajem pomocy publicznej jest pomoc publiczna o charakterze regionalnym⁶.

3. Pomoc publiczna a polityka gospodarcza w Polsce

Analiza realizacji polityki gospodarczej w Polsce w kontekście pomocy państwa udzielanej dla przedsiębiorstw wykazuje, że pomoc udzielana przez polskie państwo przedsiębiorstwom miała charakter niespójny, nieskuteczny i kosztowny. Jeżeli przejrzymy programy restrukturyzacyjne dotyczące zwłaszcza tzw. „przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa”, a które były preferowane przez państwo w całej dekadzie lat 90., świadczą one o tym, że ich autorzy pokładali nadzieję w tym, że instytucje biurokratyczne będą miały duże możliwości w odniesieniu do kierowania tymi przedsiębiorstwami na rynku⁷.

W przypadku polskiej rzeczywistości polityki gospodarczej państwa jest to bardzo często pomoc sektorowa, chociaż w ostatnich latach te tendencje niejednokrotnie się odwracały. Natomiast same formy pomocy publicznej udzielane w ramach polityki gospodarczej przyjmowały następującą postać: dotacji kapitałowych, umorzeń podatkowych, tolerancji dla zadłużenia, poręczeń i gwarancji kredytowych. Skala pomocy tego typu jest widoczna w momencie, gdy przegląda się raporty z udzielanej w Polsce pomocy publicznej. I tak np. pomoc sektorowa w 1998 roku wyniosła w Polsce 4 mld PLN⁸.

⁵ Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 14.

⁶ J. Pach, M. Solińska, Problem pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej, www.paiz.gov.pl.

⁷ Z. Podlasiak, Pomoc publiczna na restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw w Polsce, w: S. Krajewski, T. Tokarski, Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 137.

⁸ Raport o pomocy publicznej udzielanej w Polsce przedsiębiorcom w 1998 roku, www.uokik.gov.pl.

4. „Szerokie” lub „wąskie” stosowanie pomocy publicznej w polityce gospodarczej państwa

Jednym z podstawowych zagadnień teoretycznych dla rozważań o polityce gospodarczej państwa jest zagadnienie samej roli państwa w dzisiejszych procesach gospodarczych. Czyli, jeżeli zwolennicy skrajnego liberalizmu rynkowego mówią o „niewidzialnej ręce rynku”, to zwolennicy interwencjonizmu państwowego mówią o „widzialnej ręce państwa”. Ci ostatni są zwolennikami państwa jako „wielkiego sternika” wszystkich procesów gospodarczych w państwie. W parze z tym idzie bardzo często nieufność do anonimowego mechanizmu rynkowego, do prywatnych inwestorów, jak również do idei samej prywatyzacji. Szczególnym tego przejawem jest częsta niechęć do prywatyzacji z udziałem inwestorów zagranicznych. Zwolennicy tej swoistej kontroli państwa nad wszystkimi procesami gospodarczymi zapominają jednakże, że „rodzime” to nie jest przede wszystkim to, co znajduje się w ręku Skarbu Państwa, ale to, co daje ludziom pracę, a państwu podatki⁹.

W Polsce w okresie programowania 2007-2013 zostały uruchomione bardzo duże środki, które, zgodnie z dokumentami programowymi unijnymi oraz krajowymi, zostały w dużej mierze przeznaczone jako wsparcie dla sektora MŚP w Polsce. Środki te, jako regionalna pomoc publiczna, zostały rozdysponowane przedsiębiorcom z sektora MŚP i dystrybuowane w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Zgodnie ze sprawozdaniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na luty 2012 roku) w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych złożono ponad 48 tys. wniosków. Łączna kwota dofinansowania wyniosła ponad 99 mld PLN, z czego dofinansowanie udzielone w ramach pomocy publicznej wyniosło ponad 54 mld PLN. Problemem staje się to, czy regionalna pomoc publiczna udzielona na taką kwotę jest w sposób odpowiedni dawana i wykorzystywana. Wszystkie sprawozdania dotyczące powyższego pokazują, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP z poszczególnych województw pomoc publiczną pobrały *lege artis* i skutecznie zagospodarowały, natomiast nie możemy powiedzieć o efektywności tego procesu i czy, w związku z powyższym, nie nastąpiła żadna mislokacja środków. Uważa się, że lata 2013 i 2014 będą odpowiednie, żeby ten problem zbadać.

Państwo powinno przyjąć na siebie rolę „menedżera menedżerów”, czyli rolę podmiotu, który znajdzie dla poszczególnych przedsiębiorstw będących w jego gestii dobrego gospodarza. Wstrzymywany, najczęściej z przyczyn poli-

⁹ Czy warta skórka wyprawki?, „Wprost” z 26.11.2000, s. 52.

tycznych, proces prywatyzacji jest *de facto* procesem hamowania niezbędnych zmian w strukturze gospodarczej, gdyż jest to próba sterowania procesami gospodarczymi, która jest zbyt kosztowna. W przypadku pomocy sektorowej regułą jest, że wiele przedsiębiorstw, które są pod nadzorem państwa, z upływem czasu traci na wartości, znajdowanie dla nich strategicznego inwestora jest coraz trudniejsze, a skala niezbędnej pomocy sektorowej, która jest potrzebna na sfinansowanie programów restrukturyzacyjnych, jest bardzo duża¹⁰.

Jakie są dziś realne możliwości kierowania przez państwo procesami gospodarczymi na poziomie przedsiębiorstw w realiach współczesnej gospodarki? Doświadczenia, które zostały zebrane w trakcie rozwoju przemysłowego w kontekście problematyki polityki gospodarczej i roli państw w niej, można ująć w następującym podsumowaniu:

1. Rozwój przemysłowy stał się czynnikiem określającym potęgę narodu. Państwo jest bardzo często wręcz zmuszane nie tylko do aktywności na rzecz rozwoju gospodarczego w ogóle, ale też od samego państwa zależy sytuacja pewnych dziedzin przemysłu, które pozostawione swojemu losowi zostałyby zepchnięte na margines lub wręcz unicestwione.
2. Rozwój wielkich korporacji, dalej strategiczne znaczenie nakładów państwowych na badania naukowe, szkolnictwo i edukację (w kwestii podnoszenia lub zmiany kwalifikacji), kwestia surowców czy też ochrony środowiska generuje problemy nie tylko ekonomiczne, ale także polityczne i społeczne, których skala dotyczy kraju i ich rozwiązań oczekuje się od państwa.
3. Gwałtowny wzrost wielkości przedsiębiorstw powoduje znacznie głębsze skutki społeczno-ekonomiczne w przypadku ich likwidacji.
4. Charakterystyczne dla współczesnych czasów jest wysokie tempo zmian technologicznych. Powoduje to, że całe sektory przemysłu w sposób gwałtowny przechodzą od okresu wysokiej koniunktury do perspektywy koniecznej i trudnej restrukturyzacji.
5. Zmiany we współczesnej gospodarce, konsekwencje gwałtownej walki konkurencyjnej powodują, że wstrząsy w dziedzinach społecznych dotyczących całych regionów są tak silne, że władze państwowe są zmuszane do określonych reakcji i pomocy sektorowej. Problemem stają się wtedy, gdy pomoc publiczna przekracza pewne granice finansowe i czasowe.
6. Nową sferą interwencji władz państwowych i udzielania szerokiej pomocy publicznej jest powszechnie występujące zjawisko granic wzrostu i wyczerpywania się zasobów surowcowych.

¹⁰ Zob. Huta Katowice na krawędzi bankructwa, „Gazeta Wyborcza” z 6.12.2000.

Trudności, które przeżywają poszczególne gałęzie przemysłu, wywołują zasadniczy problem dla polityki gospodarczej i udzielanej pomocy publicznej, mianowicie wymagają one podjęcia odpowiednich kroków w kierunku całkowitego lub częściowego zastępowania produkcji w tych gałęziach przez produkcję w innych dziedzinach gospodarki, czyli konwersji przemysłowej¹¹.

Konwersja taka rodzi rozmaite trudności. Pierwsza z nich powstaje już na samym początku. Mianowicie już sama decyzja o podjęciu konwersji jest mechanizmem dość skomplikowanym. Wymaga wykonania badania, które pozwoli na ustalenie zakresu przeprowadzanych operacji, a także wyłonienia niezbędnych narzędzi. Diagnoza taka powinna próbować dać odpowiedź na zasadnicze pytanie, czy kryzys w danej gałęzi ma charakter przejściowy, czy też mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem o charakterze nieodwracalnym. Konwersja, a co za nią idzie, pomoc państwa, powinna być w dużej mierze uzależniona od odpowiedzi na powyższe pytania¹².

Przedsiębiorstwo, które staje w obliczu zagrożenia, stara się z reguły zmieniać dotychczasowy asortyment produkcji. Natomiast jeżeli kryzys dotyka całe sektory, możliwe jest poszukiwanie dywersyfikacji produkcji, ale wybór jej kierunków jest często przedsięwzięciem obciążonym niejakim ryzykiem, gdyż nie rzadko opiera się na dość niepewnych przesłankach. Kolejnym problemem jest sytuacja, gdy trzeba zamknąć przedsiębiorstwo, którego urządzeń raczej nie da się zastosować gdzie indziej i w innych sektorach. Powstaje wtedy problem zwolnień pracowników. Wówczas władze publiczne muszą wziąć na siebie rozwiązanie części problemu. Natomiast największym problemem w wykonywaniu manewru konwersji jest kwestia jej finansowania. Wówczas poszukać należy inwestora zewnętrznego, krajowego lub zagranicznego, jak również bierze się pod uwagę państwo jako donatora środków zewnętrznych, czyli rozważana jest opcja pomocy publicznej¹³.

Sprawnie przeprowadzona konwersja wymaga zatem podjęcia wielu bardzo istotnych działań. Działania takie można określić jako działania restrukturyzacyjne dotyczące samych przedsiębiorstw i działania związane z diagnozą sytuacji wokół przedsiębiorstwa¹⁴.

¹¹ Z. Podlasiak, Pomoc publiczna na restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw w Polsce, w: S. Krajewski, T. Tokarski, Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie..., op. cit., s. 143.

¹² Z. Sapijaska, Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i zagrożenia, WN PWN, Warszawa 1997, s. 14.

¹³ Z. Podlasiak, Pomoc publiczna na restrukturyzację..., op. cit., s. 146.

¹⁴ Zob. A. Nalepka, Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Zarys problematyki, WN PWN, Warszawa-Kraków 1999; C. Suszyński, Restrukturyzacja przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 1999.

Państwo musi występować w roli koordynatora i moderatora tworzenia i wdrażania koncepcji konwersji. Pomoc państwa powinna być wprzęgnięta w te koncepcje, tak aby były one realizowane efektywnie, z korzyścią dla kraju. Państwo musi być przede wszystkim profesjonalnym i odpowiednim menedżerem pomocy publicznej¹⁵.

5. Sektorowa pomoc publiczna i sposoby jej zastosowania w ramach polityki gospodarczej państwa

Państwo nie może przede wszystkim odwracać się od dużych przedsiębiorstw, które z powodu trudnej sytuacji na rynku popadają w kłopoty. Przykładem mogą być obecne kłopoty największych polskich przedsiębiorstw z branży budowlanej. Duże przedsiębiorstwa znajdujące się w takiej sytuacji potrzebują tzw. *rescue aid*, czyli natychmiastowej pomocy publicznej¹⁶.

Należy pamiętać o tym, że pomoc państwa jest zawsze pomocą ze środków publicznych lub jest uszczupleniem zasobów publicznych. Dlatego też państwo musi, po pierwsze, wymagać od przedsiębiorstwa, które chce uzyskać pomoc, dokładnego planu, w jaki sposób mają być wykorzystane środki oraz jakie przyniosą one skutki, i zastosować zasadę *first time the last time*. Pomoc nie może być udzielana bez przerwy oraz nie może być „topiona”, musi być tak spożytkowana, aby przedsiębiorstwo wyszło na prostą¹⁷.

Proces prywatyzacji powinien być w gospodarce kontynuowany. W prywatyzacji zawsze chodzi o wyłonienie inwestorów strategicznych, którzy dają największe nadzieje na efektywne zagospodarowanie zasobów w przyszłości. Ocena szans rozwojowych prywatyzowanego przedsiębiorstwa musi być naczelnym kryterium wyboru w procesie oceny prezentowanych ofert. Argumentowanie za tym, żeby prywatyzację przekładać na czas późniejszy, z reguły ma kontekst bardziej polityczny niż ekonomiczny. Prywatyzacja została bardzo mocno wyhamowana pod różnymi pretekstami. Jedynym konkretnym wytłumaczeniem takich wyhamowań jest kwestia polityczna, kwestia zorganizowanych grup nacisku, a także wzrost nastrojów populistycznych spowodowany kryzysem działa w ten sposób, że prywatyzacja nie jest *trendy*, a politycy boją się ją wdrażać, żeby nie tracić w sondażach.

¹⁵ Ibid., s. 149.

¹⁶ O taką się zresztą zwróciły. Prośba skierowana przez nie do Agencji Rozwoju Przemysłu o pożyczkę to, innymi słowy, prośba o udzielenie pomocy publicznej.

¹⁷ Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa, Plan Działań Komisji Europejskiej dotyczący reformy pomocy państwa, 2009/C 136/04.

Sektorowa pomoc publiczna powinna być efektywnym narzędziem wsparcia konwersji i restrukturyzacji. Bardzo często poważnym problemem hamującym proces prywatyzacji jest część mienia, która potencjalnemu inwestorowi nie jest potrzebna do prowadzenia działalności gospodarczej. Są to bardzo często obiekty o charakterze socjalnym. Podobne znaczenie ma też zadłużenie przedsiębiorstw, jeżeli występuje. Pomoc publiczna powinna zmierzać do usunięcia tych przeszkód, natomiast państwo jako dobry menedżer powinno zadbać o to, aby tak przygotowane przedsiębiorstwo zostało oddane w dobre ręce.

Podsumowanie

Kryzys w Europie spowodował zmianę spojrzenia na bardzo wiele kwestii, w tym także na kwestię pomocy publicznej. Komisja Europejska wprowadziła dodatkowe specjalne procedury, które mają dostosowywać formy i możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom w dobie kryzysu. W takim okresie państwo, w ramach swojej polityki gospodarczej, nie może odwracać się plecami do przedsiębiorstw, które z powodu kryzysu popadają w kłopoty. Jednocześnie też pomoc taka nie może być nadużywana. Państwo powinno w tym okresie zastosować spójną strategię udzielania sektorowej pomocy publicznej, która powinna być oparta na zasadach wsparcia przedsiębiorstw z jednej strony, z drugiej zaś – zachowania zasad rynkowych i standardów prawnych Unii. Autor sugeruje, aby dalsze badania skupiały się na kwestiach dotyczących sektorowej pomocy publicznej jako bardzo ważnych dla wszystkich podatników.

STATE AID IN POLAND IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC POLICY OF THE STATE

Summary

State aid is defined as an allocation of public funds or depletion of public financial resources for the benefit of enterprises breaching substantially competition in the Common Market. In the European Union it is hedged around with adequate regulations and controlled systematically by the European Commission. Its two primary kinds include horizontal and sectoral aid. As regards the latter one, it is an essential element of the economic policy as it is said to constitute a serious breach of the competition in the Common Market and, on the other hand, is an instrument used by the governments quite frequently. The Author offers the thesis that the sectoral state aid should be an instrument used by the government to reinstate economic efficiency in conformity with the EU standards and according to the "first time is the last time" principle. The Author discusses the theoretical issues related with the governmental economic policy, a scope of the

public state and a manner in which it is applied as an instrument of the economic conversion and privatization in Poland. The paper is based on the legal acts, directives of the European Commission, and the literature and may be used as a source material for all those who encounter public state-related issues, including students studying different subjects, officials, as well as everybody interested in this issue.

Lidia Kłos

Uniwersytet Szczeciński

ŚLAD EKOLOGICZNY JAKO NIEEKONOMICZNY MIERNIK JAKOŚCI ŻYCIA SPOŁECZEŃSTWA

Wprowadzenie

Jakość życia jest kategorią subiektywną i ze swej istoty trudno mierzalną. Do tej pory podejmowane były liczne próby jej kwantyfikacji. Badaniem jakości życia zajmowali się zarówno socjologowie, psychologowie społeczni, jak i ekonomiści, którzy dążyli do skonstruowania jednolitego wskaźnika obejmującego aspekty wpływające na jakość życia (np.: HDI, *Human Development Index* i in.). Wśród różnych elementów mających wpływ na jakość życia wyróżniono środowisko przyrodnicze. Trudno jest bowiem żyć na odpowiednim poziomie w zanieczyszczonym i zdegradowanym środowisku. Tym bardziej dziwi fakt, że bardzo często zapominamy, iż środowisko naturalne ma swoje granice zarówno ilościowe, jak i jakościowe, które nieustannie przekraczamy. Jeszcze jedno pokolenie temu zużywane przez Stany Zjednoczone czy Europę zasoby naturalne były mniejsze niż ich bogactwa, a pokrywająca je biosfera była w stanie zaabsorbować produkowane odpady. Ale rozwój konsumpcji i obecny model życia w wielu krajach przekroczyły możliwości absorpcyjne środowiska. Obecnie na Ziemi jest około 12 mld ha powierzchni biologicznie czynnej, czyli na każdego mieszkańca Ziemi przypada około 2 ha.

Są jednak kraje, w których przeciętny ślad na jednego mieszkańca wynosi 10 ha rocznie¹. Obecnie 80% ludności świata mieszka w krajach gdzie zużywanych jest więcej zasobów niż zdolność ich odtworzenie w granicach tych państw, jeżeli nic się nie zmieni, to skutki braku możliwości pełnego odnowienia przenoszone będą na przyszłe pokolenia, które albo będą musiały obniżyć zasadniczo standard życia, albo wydatkować znacznie więcej środków, aby utrzy-

¹ <http://sladekologiczny.org/index.php>, dostęp: 12.07.2012.

mać standard życia na tym samym poziomie co obecna generacja². Gdyby wszyscy ludzie na Ziemi żyli na takim poziomie konsumpcji, ludzkość potrzebowałaby do życia 5 planet takich jak Ziemia.

1. Pieniężne mierniki wzrostu gospodarczego

W potocznym rozumieniu panuje błędne przekonanie, że jakość życia jest bezpośrednio związana wyłącznie z kategorią pieniądza, a przede wszystkim z ilością wytworzonych dóbr i usług. Stąd też powszechnie stosowanym miernikiem zasobności społeczeństw jest produkt krajowy brutto (PKB)³. Ekonomiści jednak od dawna zauważają, że nie daje on pełnego obrazu jakości życia (m.in. tzw. paradoks Easterlina⁴). Skupia się bowiem tylko na tych dobrach i usługach, które można wyrazić w pieniądzu, nie mierzy zaś parametrów społecznych, takich jak edukacja czy zdrowie, nie pokazuje dbałości o środowisko naturalne. Tym samym nie mierzy równowagi ekologicznej czy wyłączenia społecznego, które mają istotny wpływ na jakość życia.

PKB został wprowadzony jako narzędzie pomiarowe w minionym stuleciu w efekcie wielkiego kryzysu i następującej po nim drugiej wojnie światowej. Opiera się na przyjętym na szczeblu międzynarodowym systemie rachunków narodowych sporządzonych według jednakowych zasad. Wszystko przeliczane jest w jednej i tej samej jednostce pomiarowej: pieniądzu, która umożliwia dokonanie porównań między różnymi okresami oraz pomiędzy różnymi państwami i regionami.

Wskaźnik ten nie mówi jednak nic o komforcie psychicznym i materialnym (szczęściu) ludzi ani o tym, w jakim stopniu zrównoważony jest rozwój społeczeństw. Na całym świecie PKB na głowę mieszkańca jest dziś wyższy niż 60 lat temu, a w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii zwiększył się nawet sześciokrotnie, co jednak nie doprowadziło do znacznego wzrostu szczęścia czy trwałego zadowolenia z życia⁵. Ponadto w 2008 roku odnotowano rekordową

² A. Kassenberg, Wyzwania i możliwości dla rozwoju z punktu widzenia globalnych problemów ekologicznych, http://www.pte.pl/pliki/2/11/Artykuł_Akassenberg.pdf, dostęp: 1.09.2012.

³ PKB = spożycie prywatne + inwestycje + spożycie zbiorowe + (eksport – import) w skali roku. Ramy i zasady obliczania PKB określa europejski system rachunków, który jest spójny z systemem rachunków narodowych ONZ.

⁴ Odkrycie nazywane od nazwiska autora – prof. Richarda Easterlina, który zweryfikował naukowo ludową mądrość, że „pieniądze szczęścia nie dają”. Okazało się jednak, że dają, ale tylko do pewnego poziomu. Potwierdził to przeprowadzonymi badaniami, które pokazały, że u osób mających problemy z zaspokojeniem podstawowych potrzeb wzrost zamożności zwiększył zadowolenie z życia, ale po przekroczeniu 20 tys. USD rocznego dochodu ta zależność zanikała; http://www.nytimes.com/2008/04/16/bussiness/16leonhardt.html?_r=1, dostęp: 22.07.2009.

⁵ Według tzw. wskaźnika „szczęśliwej planety” (*Happy Planet Index*, HPI) Amerykanie plasują się dopiero na 114. miejscu.

liczbę 900 mln osób cierpiących głód (który na pewno nie daje człowiekowi poczucia szczęścia i zadowolenia)⁶, w sytuacji, kiedy co roku wyrzucamy 1,3 mld ton jedzenia, co stanowi około jednej trzeciej całej produkcji⁷. Natomiast według firmy Zenith Optimedia światowe wydatki na reklamę osiągnęły w 2010 roku zawrotną kwotę 450 mld USD, podczas gdy na przeciwdziałanie głodowi wydaje się cztery razy mniej⁸. Nadal jednak dla wielu decydentów politycznych PKB stanowi najważniejsze, a często nawet jedyne kryterium pozwalające zmierzyć wyniki gospodarcze i zasięg działalności gospodarczej. Prowadzi to coraz częściej do odkrywania słabości PKB jako miary dobrobytu, np. takich jak jego wzrost w czasie wojny, gdy gwałtownie rozwija się przemysł zbrojeniowy, czy po klęskach żywiołowych, gdy produkcja rośnie, bo trzeba usuwać zniszczenia. Ostatnio takim przykładem jest huragan Katrina, który był „błogosławieństwem” dla PKB Luizjany dzięki ogromnym wysiłkom i działalności gospodarczej, niezbędnymi do odbudowy zniszczeń. PKB ma się w tych trudnych czasach bardzo dobrze, ludzie – czego nie trzeba udowadniać – wprost przeciwnie⁹. Wszystkie te katastrofy nie przyczyniły się bowiem do wzrostu jakości życia czy trwałości społeczeństw mimo wzrostu PKB, który w tej sytuacji może oznaczać nawet znaczny spadek dobrobytu. Dodatkowo PKB nie obejmuje szarej strefy, produkcji na własny użytek, samopomocy sąsiedzkiej, wymiany towar za towar czy usługi za usługę itp. Również brytyjski ekonomista Peter Thomas Bauer już pod koniec ubiegłego wieku przekonywał, że „PKB mierzy wyłącznie ilość, tymczasem ludziom bardziej zależy na jakości”¹⁰. Dlatego wzrost produkcji materialnej nie poprawia im nastroju. Wskazał też na liczne absurdy, do jakich prowadzi pomijanie wszystkiego, co nie jest działalnością gospodarczą. Jeśli kobieta po urodzeniu dziecka zostaje w domu, by się nim opiekować, nie przyczynia się do wzrostu PKB, a wypłacane jej zasiłki nawet go zmniejszają. Natomiast jeśli wróci do firmy i zatrudni opiekunkę, zwiększy go w dwójnasób, poprzez pracę swoją i niani. „Krótko mówiąc – konstatował ironicznie prof. Bauer – krowa rodząca cielaka powoduje wzrost produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca, kobieta rodząca dziecko – jego zmniejszenie”¹¹. PKB to dobra miara, kiedy chodzi o pomiar wyników gospodarczych, jeśli jednak nie istnieje bezpośredni

⁶ „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz.U. UE, C100/53, dostęp: 30.04.2009.

⁷ Według Raportu Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (ONZ FAO), 2010 r.

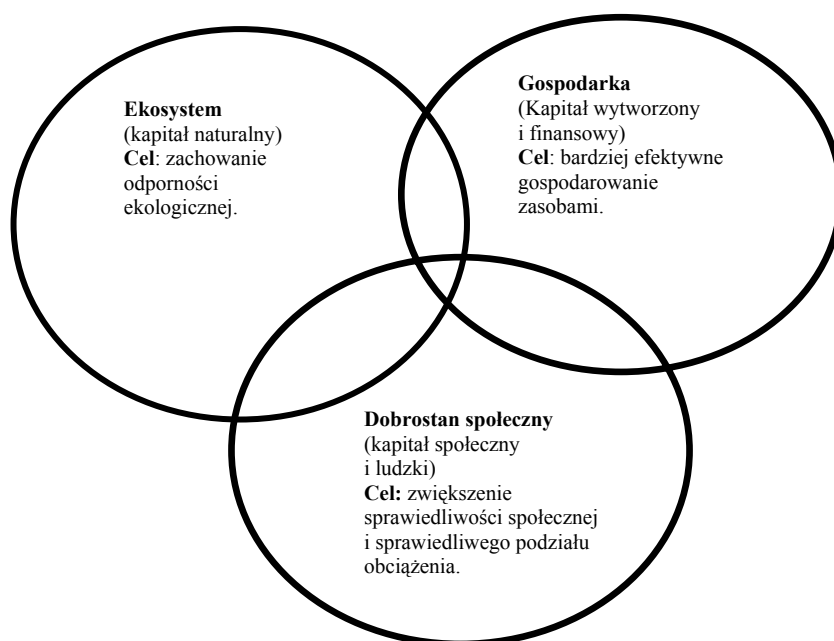
⁸ http://forsal.pl/artykuly/437914_zenith_optimedia_rynek_reklamy_na_swiecie, dostęp: 1.09.2012.

⁹ Zob. metafora zbitej szyby; H. Hazlitt, *Ekonomia w jednej lekcji*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2012.

¹⁰ K. Pytko, *Liczba szczęścia*, „Coaching Focus” 2012, nr 2, s. 33.

¹¹ Ibid., s. 34.

związek między wzrostem gospodarczym a postępem w innych dziedzinach życia społeczeństw, istnieje konieczność uzupełnienia tego obrazu o wskaźniki ukazujące wymiar społeczny i ekologiczny. Wymaga to ukierunkowania działań, które uwzględnią współzależności pomiędzy gospodarką, dobrobytem i kapitałem naturalnym, przy racjonalnym wykorzystaniu zasobów. Dlatego konieczne stało się przyjęcie takiego modelu rozwoju, który uwzględniałby uwarunkowania przyrodnicze, ale równocześnie pozwoliłby na spełnienie aspiracji rozwojowych następnych pokoleń ludzi. Ostatecznie znalazło to wyraz w idei zrównoważonego rozwoju przyjętej na konferencji ONZ w Rio de Janeiro (1992 rok). Późniejsza konferencja w Johannesburgu (2002 rok, zwana bardzo często Rio+10), potwierdziła słuszność założeń i powszechną akceptację w świecie¹². Wyrazem idei rozwoju zrównoważonego jest gospodarka ekologiczna, której schemat przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Gospodarka ekologiczna

Źródło: Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska Agencja Środowiska, Bruksela 20.09.2011, s. 5.

¹² W Polsce znalazła swoje odbicie w Konstytucji RP, art. 5, w której czytamy: „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” oraz w innych aktach prawnych i zobowiązaniach międzynarodowych, jak Prawo ochrony środowiska, art. 3, ust. 50 (Dz. U. 2001. 62.627) czy Konwencja klimatyczna.

Ukazuje on system powiązań i współzależności między trzema elementami życia gospodarczego, które są ze sobą ściśle powiązane i które wzajemnie warunkują ich poziom zaspokojenia. To wszystko wyznacza nowy paradygmat rozwoju – rozwoju zrównoważonego – ale nie rozumianego jako kompromis pomiędzy gospodarką, środowiskiem i społeczeństwem, lecz jako rozwój w granicach wyznaczonych przez systemy przyrodnicze podtrzymujące życie na kuli ziemskiej. Skoro dotychczasowa droga rozwoju nie pozwala nam na osiągnięcie trzech najważniejszych celów: wysokiego poziomu zadowolenia z życia, jego wydłużenia oraz uchronienia Ziemi przed zanieczyszczeniami, konieczne jest ujęcie zmian związanych z przemianami gospodarczymi za pomocą innych jednostek miar niż obowiązujące do tej pory mierniki pieniężne. Na tym założeniu oparte są tzw. mierniki niepieniężne. Ich celem jest odzwierciedlenie zmian jakościowych i środowiskowych, towarzyszących lub bezpośrednio wynikających ze zjawiska wzrostu gospodarczego. Przykładem takiego miernika jest ślad ekologiczny.

2. Niepieniężne miernik jakości życia – ślad ekologiczny (*ecological footprint*)

Ślad ekologiczny jest to standaryzowana miara zapotrzebowania na zasoby ziemskiego ekosystemu. Przedstawia powierzchnię potrzebną do gospodarczego funkcjonowania człowieka oraz gromadzenia odpadów z tym związanych. Po porównaniu z biologiczną „pojemnością” środowiska, pozwala na oszacowanie szybkości, z jaką ekosystem podlega degradacji. Metodologia przedstawiona w *Ecological Footprint Atlas 2010*¹³ pozwala sprowadzić obliczenia do następującego wzoru:

$$EF = \frac{P}{Y_n} * YF * EQF$$

gdzie:

EF – ślad ekologiczny,

P – roczna produkcja lub emisja odpadów,

Y_n – średnia krajowa produkcja dobra lub emisja odpadów,

YF – iloraz *Y* oraz światowej średniej produkcji/emisji,

EQF – ekwiwalent terenu wykorzystanego do produkcji/emisji przedstawiony w światowej przeciętnej biologicznie produktywnej jednostce powierzchni (ha).

¹³ Ecological Footprint Atlas, GFN 2010, s. 11. http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/Ecological_Footprint_Atlas, dostęp: 17.08.2012.

Ślad ekologiczny ocenia nasze zapotrzebowanie na zasoby naturalne biosfery w hektarach powierzchni lądu i morza, które wykorzystujemy do konsumpcji i absorpcji naszych odpadów. Przedstawiony jest w globalnych hektarach (gha) w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Różnica pomiędzy śladem a zdolnością produkcyjną pokazuje, czy dany kraj jest wierzycielem, czy ekologicznym dłużnikiem.

Dzięki temu wskaźnikowi możliwe jest porównanie oddziaływania na środowisko różnych zachowań konsumpcyjnych (stylów życia) lub różnorodnych grup ludności (krajów). Ekologiczny ślad pokazuje, ile miejsca na Ziemi zajmujemy ze swoimi potrzebami dnia codziennego – transportem, wyżywieniem, zużyciem energii itp. Dzięki temu widać, jaki wpływ ma styl życia każdego z nas na Ziemię.

Zasoby planety szacowane są na 1,06 mld globalnych hektarów, czyli 2,2 ha na osobę¹⁴. Dla zachowania równowagi ślad ekologiczny nie powinien przekraczać tego poziomu. Natomiast obecnie ślad ekologiczny wynosi 2,7 gha, oznacza to, że żyjemy na ekologiczny kredyt, żeby zaspokoić swoje potrzeby potrzebujemy 1,5 planety. Udział poszczególnych kontynentów w tworzeniu śladu ekologicznego przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Wartość śladu ekologicznego kontynentów w 2007 roku (w gha)

2007	Ludność (mln)	Ślad ekologiczny (gha)	Pojemność biologiczna (gha)	Różnica pomiędzy śladem a pojemnością (gha)
Afryka	963,9	1,4	1,5	+ 0,1
Azja (+Azja Pacyficzna)	4031,2	1,8	0,8	- 1,0
Europa	730,9	4,7	2,9	- 1,8
Ameryka Pd. i Łacińska + Karaiby	569,5	2,6	5,5	+ 2,9
Ameryka Pn.	341,6	7,9	4,9	- 3,0
Ocenia	34,5	5,4	11,1	+ 5,8
Świat	6671,6	2,7	1,8	- 0,9

Źródło: Opracowano na podstawie: Ecological Footprint Atlas 2010, http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/Ecological_Footprint_Atlas_2010.pdf, dostęp: 11.12.2011.

¹⁴ <http://ekonomia24.pl/artykuł70434.html>, dostęp: 20.08.2012.

Wyraźnie widać, że Oceania, która wypada „najkorzystniej” w tym zestawieniu, tak naprawdę prowadzi bardzo obciążający dla środowiska model konsumpcji i produkcji. Wynika to z faktu, że zasoby naturalne, którymi dysponuje Oceania, są bardzo duże, pojemność biologiczna wynosi tu ponad 11 gha na osobę. Tym bardziej biorąc pod uwagę bardzo małą liczbę ludności i wielkość wskaźnika śladu ekologicznego, który znacznie przekracza średnią dla świata i wynosi 5,4 gha, oznacza nieracjonalne i rabunkowe zarządzanie tymi zasobami.

Również Amerykanie żyją tak, jak byśmy mieli do dyspozycji cztery i pół planety. Statystyczny Amerykanin konsumuje tyle rozmaitych produktów i wytwarza tyle odpadów, że zaspokojenie jego potrzeb wymaga 7,9 ha, podczas gdy statystycznemu Chińczykowi wystarcza 2,1 ha, a Hindusowi – 0,9 ha, natomiast na głowę mieszkańca Bangladeszu przypada zaledwie 0,5 ha¹⁵. Gdyby Azjaci chcieli osiągnąć poziom amerykański, Ziemia musiałaby być... co najmniej dwa razy większa.

Według raportu Międzynarodowej Organizacji Ekologicznej (WWF)¹⁶, również wszystkie kraje Unii Europejskiej pogłębiają deficyt Ziemi, średni ślad ekologiczny wynosi 4,7 gha na osobę. W sumie 27 państw członkowskich UE wytwarza 9% zasobów Ziemi, a zużywa 16%. Najgorzej w Europie wypadają: Dania (8,3 gha) i Belgia (8,0 gha), ale również państwa uznawane za ekologiczne, jak Szwecja i Finlandia, mają wysoki ślad ekologiczny (wynosi on odpowiednio 6,07 gha i 7,64 gha)¹⁷. Wprawdzie oba kraje są ekologicznymi wierzycielami dzięki ogromnym bogactwom naturalnym, ale nie zmienia to faktu, iż ich model wzrostu gospodarczego bazuje na rabunkowym wykorzystaniu biosfery. Natomiast przykładem państwa, któremu udało się zredukować swój ślad ekologiczny są Niemcy, które w ostatnich latach, dzięki rezygnacji z energetyki węglowej i rozwojowi źródeł odnawialnych, zmniejszyły znacznie presję na środowisko naturalne. Mimo to ich ślad ekologiczny nadal dwuipółkrotnie przekracza ilość zasobów naturalnych, którymi dysponują. Niemcy są jednak przykładem, że można rozwijać się gospodarczo, a jednocześnie nie zwiększać śladu ekologicznego. Również w Polsce nastąpiła poprawa sytuacji przede wszystkim dzięki restrukturyzacji gospodarki i zamknięciu wielkich zakładów przemysłowych, które nie spełniały norm środowiskowych. W porównaniu do 1990 roku zmniejszyliśmy swój ślad ekologiczny z 3,83 gha na osobę do 3,3 gha. Nie zmienia to faktu, że i tak żyjemy ponad stan, nasze potrzeby to 3,3 gha, a nasze

¹⁵ <http://ziemianarozdrozu.pl/artykul/1602/Gin/planeta>, dostęp: 12.07.2012.

¹⁶ Europa 2007 Produkt Krajowy Brutto i ślad ekologiczny, www.footprintnetwork.org/images/uploads/europa_2007_gdp_and_ef.pdf, dostęp: 2.09.2012.

¹⁷ Europa jest potężnym ekologicznym dłużnikiem, <http://www.rp.pl/artykul>, dostęp: 20.08.2012.

możliwości – tylko 1,8 gha¹⁸. Wprawdzie według raportu WWF Europa 2007¹⁹, który obejmuje 24 państwa, Polska znalazła się na dobrym 20. miejscu, za nami są jedynie Bułgaria, Słowacja, Łotwa, Rumunia²⁰, ale zdecydowanie gorzej wypadamy w rankingu obejmującym 152 państwa, gdzie Polska jest już na 33. miejscu²¹. Oznacza to, że jesteśmy ekodłużnikami, ponieważ konsumujemy dwukrotnie więcej niż wynoszą nasze zasoby²².

Globalnie żyjemy na ekologiczny kredyt, jeśli nic się nie zmieni, w 2030 roku będziemy potrzebować dwóch, a w 2050 prawie trzech kul ziemskich, żeby zaspokoić nasze potrzeby²³.

Oczywiście powiększenie rozmiarów planety jest, rzecz jasna, niemożliwe, ale nikt też nie może pozbawić mieszkańców uboższych krajów prawa do podnoszenia swego materialnego dobrobytu, mimo że możliwość osiągnięcia przez kraje uboższe poziomu życia mieszkańców państw tzw. wysoko rozwiniętych jest niemożliwe ze względu na ograniczoność zasobów naturalnych.

Ślad ekologiczny stanowi uzupełnienie publikowanego przez ONZ wskaźnika rozwoju społecznego (HDI, *Human Development Index*). Metoda ta wykorzystywana jest przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Społecznego od 1993 roku, a jej filarem pozostaje PKB *per capita*, ale skorygowany o siłę nabywczą miejscowej waluty przeliczonej na dolary. Dodatkowo uwzględnia się tzw. oczekiwaną długość życia i średnią liczbę lat przeznaczonych na naukę. Od kilku lat ranking otwierają Norwegia i Australia, Polska plasuje się w okolicach 40. miejsca (w grupie 187 państw) i jest zaliczana do grupy państw wysoko rozwiniętych ze wskaźnikiem 0,813 (HDI 2011)²⁴.

Mimo że obecnie ślad ekologiczny stanowi jedynie uzupełnienie publikowanego przez ONZ wskaźnika rozwoju społecznego, zarówno ekolodzy, jak i ekonomiści postulują, by stał się on wskaźnikiem równorzędnym. Wynika to z faktu, że dziś o rozwoju danego kraju nie świadczy jedynie rozwój sam w sobie, ale rozwój zrównoważony. A o rozwoju zrównoważonym można mówić wtedy, gdy dany kraj spełnia jednocześnie dwa kryteria: ślad ekologiczny jest mniejszy niż 2,1 gha na mieszkańca, a wskaźnik rozwoju społecznego wyższy od 0,8.

¹⁸ Nieźle ze śladem ekologicznym, www.gospodarkaslaska.pl/arttykul, dostęp: 4.09.2012.

¹⁹ WWF – Międzynarodowa Organizacja Ekologiczna, http://www.archiwum.ekologia.pl/2007/europejczycy_zyja_ponad_stan, dostęp: 4.09.2012.

²⁰ <http://www.gospodarkaslaska.pl/arttykul>, Nieźle ze śladem ekologicznym, dostęp: 20.10.2010.

²¹ <http://natropie.zhp.pl/indeks.php/nasz-zielony-footprint/>, dostęp: 10.07.2012.

²² http://www.archiwum.ekologia.pl/2007/europejczycy_zyja_ponad_stan, dostęp: 28.08.2012.

²³ <http://ziemianarozdrozu.pl/arttykul/1602/Gin-planeta>, dostęp: 12.07.2012.

²⁴ http://g.forsal.pl/pl_wskaźnik_rozwoju_społecznego, dostęp: 9.11.2011.

Ślad ekologiczny wykorzystywany jest również jako część składowa przy obliczaniu tzw. wskaźnika szczęśliwej planety (HPI, *Happy Planet Index*), według którego trudno jest żyć na zdewastowanej i wyeksploatowanej do granic planecie. HPI oblicza się, dzieląc lata szczęśliwego życia przez ślad ekologiczny. Licznik tego ułamka to zapożyczona od ONZ-owskiego HDI oczekiwana długość życia mieszkańców danego kraju pomnożona przez subiektywnie odczuwaną satysfakcję życiową. Mianownik, czyli ślad ekologiczny, to powierzchnia ziemi niezbędna do wytworzenia wszystkich dóbr zużywanych w ciągu całego życia przez jednego człowieka²⁵.

Nadal więc pozostaje wyzwaniem opracowanie wskaźnika rozwoju społecznego, który mierzyłby różnorakie aspekty jakości życia i poziomu zadowolenia, pozwalając na dokładne odzwierciedlenie rzeczywistości. Dotychczasowe inicjatywy, jak np.: inicjatywa Federalnej Rady Rozwoju Zrównoważonego Belgii, kanadyjski wskaźnik poczucia zadowolenia z życia (CIW), szczęście narodowe brutto w Bhutanie²⁶, Inicjatywa QUARS we Włoszech czy komisja Stiglitz'a we Francji są potwierdzeniem potrzeby stworzenia takiego miernika mierzącego dystans, który pozostaje nam do pokonania, by osiągnąć gospodarkę zrównoważoną i opartą na międzypokoleniowej solidarności.

Podsumowanie

Przyjęty w świecie, a szczególnie w krajach rozwiniętych, model rozwoju (konsumpcji) jest nie do przyjęcia. Opiera się on bowiem na zaspokojeniu potrzeb części ludności świata, utrwała i pogłębia społeczne nierówności, nadmiernie eksploatuje środowisko, coraz bardziej je zmienia i zatruwa. Na pewno nie rozwiązuje on problemów cywilizacyjnych, lecz wręcz przeciwnie, coraz bardziej je pogłębia. Dlatego jedynym społecznie akceptowanym rozwiązaniem jest rozwój zrównoważony. W tym celu niezbędne wydaje się stworzenie odpowiednich mierników wyrażających nie tylko pieniężny wymiar podejmowanych działań, ale przede wszystkim stan i stopień zmian zachodzących w świecie na skutek naszej działalności. Obowiązujący dotychczas miernik PKB sprawdza się wprawdzie jako wskaźnik tempa gospodarki pokazujący, jak szybko zarabiamy pieniądze, ale nie informuje o tym, w jakim stopniu zapewniane są niezbędne produkty i usługi, a przede wszystkim, czy człowiek i środowisko nie doznają szkody.

²⁵ K. Pytko, *Liczba...*, op. cit., s. 35.

²⁶ Ibid., s. 32-33.

Ślad ekologiczny jest pierwszym narzędziem mierzącym, jak dużo powierzchni Ziemi i wody potrzeba do wytworzenia zasobów, które konsumujemy na co dzień oraz do przetworzenia naszych odpadów. W ten sposób pokazuje, jaki wpływ ma styl życia każdego z nas na Ziemię. Ułatwia nam również zdecydować, jak zmienić swój sposób życia na bardziej zrównoważony – tak, by przyszłe pokolenia nie musiały szukać nowej planety.

Literatura

- Ecological Footprint Atlas, GFN 2010, http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/Ecological_Footprint_Atlas.
- Europa jest potężnym ekologicznym dłużnikiem, <http://www.rp.pl/artykuł>.
- Europa 2007 Produkt Krajowy Brutto i ślad ekologiczny, www.footprintnetwork.org/images/uploads/europa_2007_gdp_and_ef.pdf.
- Kassenberg A., Wyzwania i możliwości dla rozwoju z punktu widzenia globalnych problemów ekologicznych, http://www.pte.pl/pliki/2/11/Artykuł_Akassenberg.pdf.
- Pytko K., Liczba szczęścia, „Coaching Focus” 2012, nr 2.
- Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska Agencja Środowiska, Bruksela, 20.09.2011.
- „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Dz.U. UE, C100/53.
- <http://natropie.zhp.pl/indeks.php/nasz-zielony-footprint/>.
- <http://ziemianarozdrozu.pl/artykuł/1602/Gin-planeta>.
- <http://sladekologiczny.org/index.php>.
- http://g.forsal.pl/pl_wskaźnik_rozwoju_społecznego.
- <http://www.gospodarkasłaska.pl/artykuł>.
- http://www.archiwum.ekologia.pl/2007/europejczycy_żyją_ponad_stan.
- http://forsal.pl/artykuły/437914,zenith_optimedia_rynek_reklamy_na_świecie.
- <http://ekonomia24.pl/artykuł70434.html>.
- http://www.nytimes.com/2008/04/16/bussiness/16leonhardt.html?_r=1.
- WWF – Międzynarodowa Organizacja Ekologiczna, http://www.archiwum.ekologika.pl/2007/europejczycy_żyją_ponad_stan.

ECOLOGICAL FOOTPRINT AS A MEASURE OF NON-ECONOMIC QUALITY OF LIFE FOR SOCIETY

Summary

Aim of this article is to introduce the concept of the ecological footprint, which is an expression of the environmental load and appropriation of its resources. For this purpose, the method used descriptive statistics and data analysis the studied phenomenon on a global scale. Currently living on ecological credit to satisfy their needs we need over 1.5 planets. Already today it requires concrete action towards sustainable trace the development and maintenance of 1.8 gha.

Małgorzata Gasz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ŹRÓDŁA NIESTABILNOŚCI GOSPODARCZEJ PAŃSTW STREFY EURO W WARUNKACH KRYZYSU

Wprowadzenie

Kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się na przełomie lat 2007 i 2008, wymusił refleksję nad kondycją ekonomiczną strefy euro i stał się dla państw strefy punktem zwrotnym w sposobie postrzegania systemu zarządzania gospodarczego. Pogarszający się stan finansów publicznych państw członkowskich, narastające niedoskonałości systemu instytucjonalnego oraz zaniechanie reform strukturalnych wpłynęły negatywnie na stabilność gospodarczą państw wspólnego obszaru walutowego. Do najważniejszych źródeł generujących ryzyko utrwalenia długoterminowej stagnacji gospodarczej państw UE oraz strefy euro zaliczyć należy bezkarne naruszanie zasad konwergencji, brak skutecznych mechanizmów regulacyjnych m.in. w sferze przestrzegania dyscypliny fiskalnej, czego skutkiem jest narastające i niespłacalne przez niektóre kraje zadłużenie, problemy demograficzne na rynku pracy (proces starzenia się społeczeństw europejskich), utrzymująca się stagnacja w sferze produktywności oraz brak jednolitego stanowiska wszystkich państw członkowskich wobec wspólnych problemów. Dotychczas podejmowane działania w tej sferze miały raczej charakter doraźny, ukierunkowany na wyeliminowanie paniki na rynkach finansowych, w dłuższym horyzoncie czasowym konieczne stało się jednak podjęcie kroków w kierunku budowy nowych trwałych ram instytucjonalno-prawnych wspierających proces wychodzenia z niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Rozwiązaniem alternatywnym jest bowiem długotrwałe dotowanie państw wymagających wsparcia w warunkach spłacania przez nie zadłużenia i reformowania systemów fiskalnych lub w wariancie najbardziej radykalnym rozpad strefy w obecnym kształcie.

Mając na uwadze powyższe kwestie na forum Rady Europejskiej zdefiniowano pięć obszarów będących elementem kompleksowej strategii antykryzysowej¹. Obejmuje ona podjęcie przez wszystkie rządy strefy euro działań zmierzających do zapewnienia stabilności finansów publicznych oraz przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Przewiduje także podjęcie działań na rzecz odbudowy zaufania do europejskiego sektora bankowego poprzez utworzenie skoordynowanego systemu umożliwiającego dokapitalizowanie banków i zwiększenie ich finansowania. Kolejnym obszarem zmian jest poprawa zarządzania strefą euro i zwiększenie zaawansowania procesu integracji strefy, co w krótkiej perspektywie ma związek z przyjęciem lepszych rozwiązań organizacyjnych oraz usprawnieniem nadzoru fiskalnego i ekonomicznego, zwiększenie konwergencji gospodarczej i wypracowanie bardziej efektywnych mechanizmów egzekucyjnych (średni okres), zaś w dłuższym horyzoncie większą integrację fiskalną. Koncepcja nowego systemu zarządzania strefą euro zakłada również budowę systemu zapobiegającego wystąpieniu efektu domina dzięki maksymalizacji zasobów finansowych w ramach specjalnych funduszy wsparcia.

W artykule dokonano analizy wybranych parametrów pozwalających ocenić kondycję ekonomiczną gospodarek strefy euro oraz przeglądu i charakterystyki nowych rozwiązań w sferze zarządzania europejską gospodarką. W pracy podjęto próbę weryfikacji hipotezy, iż nadmierna liczba i mała efektywność przyjętych regulacji może stać w sprzeczności z dążeniem do osiągnięcia w krótkiej perspektywie czasowej pożądanej stabilizacji fiskalnej. W pracy wykorzystano metodę analizy opisowej oraz porównawczej.

Sytuacja ekonomiczna w strefie euro

Do czasu wystąpienia ostatniego kryzysu wzrost gospodarczy w państwach członkowskich strefy euro w znacznej mierze był wynikiem znacznego popytu generowanego przez niskie stopy procentowe i łatwy dostęp do taniego pieniądza kredytowego. Z jednej strony to inflacyjne ożywienie zapewniało dynamiczne tempo wzrostu, z drugiej uruchomiło bańki inwestycyjne na rynkach nieruchomości oraz obligacji. Zjawiskom tym towarzyszył wzrost jednostkowych kosztów pracy, wyższa inflacja oraz rosnące saldo na rachunku obrotów bieżących². Analizując dane zawarte w tabeli 1 należy stwierdzić, że w największym

¹ <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/doing-more-for-the-stability-of-the-eurozone?lang=pl>.

² M. Pronobis, Kryzys w strefie euro – ryzyko niewypłacalności Grecji i pozostałych krajów peryferyjnych, w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 78-79.

stopniu skutki kryzysu finansowego dotknęły gospodarki o wspólnej walucie w 2009 roku, PKB we wszystkich krajach strefy był wówczas ujemny (znaczący spadek tego parametru widoczny był już w 2008 roku).

Tabela 1

Realne tempo wzrostu PKB w krajach strefy euro

Kraj	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prognoza)
UE27	3,2	0,3	-4,3	2,1	1,6	-0,3	-0,1
Kraje strefy euro (17)	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,4	-0,6	-0,4
Austria	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7	0,8	0,6
Belgia	2,9	1,0	-2,8	2,4	1,8	-0,3	0,0
Cypr	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5	-2,4	-8,7
Estonia	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2	3,0
Finlandia	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8	-0,2	0,3
Francja	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	-0,1
Grecja	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-4,2
Hiszpania	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,5
Holandia	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0	-1,0	-0,8
Irlandia	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,9	1,1
Luksemburg	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7	0,3	0,8
Malta	4,6	4,0	-2,4	3,4	1,7	0,8	1,4
Niemcy	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7	0,4
Portugalia	2,4	0,0	-2,9	1,4	-1,6	-3,2	-2,3
Słowacja	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0	1,0
Słowenia	7,0	3,4	-7,8	1,2	0,6	-2,3	-2,0
Włochy	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-2,4	-1,3

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, dostęp: 18.05.2013.

W wielu państwach w efekcie utraty zaufania do sektora bankowego nastąpiło ograniczenie akcji kredytowej, co miało przełożenie na spadek konsumpcji i zmniejszenie skali inwestycji. W kolejnych latach m.in. w następstwie stopniowego łagodzenia polityki kredytowej zwiększył się poziom konsumpcji, co miało przełożenie na wzrost PKB. Aktualnie w warunkach, gdy oprocentowanie oscyluje wokół zerowej dolnej granicy nominalnej stopy procentowej, władze monetarne strefy euro nie są zainteresowane dążeniem do ich dalszej redukcji. Wyczerpaniu uległy także możliwości prowadzenia skutecznej polityki makroekonomicznej poprzez pobudzanie aktywności gospodarczej³. Według prognoz

³ Ł. Goczek, Wyrosnąć z długów – polityka podażyowa i regulacje w Unii Europejskiej, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Uczelnia Łazarskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 315-316.

na 2013 rok w obliczu przewidywanego spowolnienia gospodarczego nie należy się spodziewać znaczącego wzrostu PKB. Do najważniejszych strukturalnych barier wzrostu należą: niekorzystna demografia (starzenie się społeczeństw państw UE), spowolnienie tempa wzrostu produktywności, rosnące bezrobocie, trudności ze spłatą zadłużenia oraz problemy z niebilansowanymi systemami emerytalnymi⁴. Wielomiliardowe kwoty wprowadzane do gospodarek w postaci tzw. pakietów antykryzysowych nie przyniosły pożądanych skutków w postaci znaczącego pobudzenia wzrostu czy generowania nowych miejsc pracy. Wdrażane programy oszczędnościowe spotykają się z negatywną reakcją rynków, gdyż kładą nacisk na konieczność ograniczania konsumpcji i wywołują relatywnie niewielki wzrost w innych obszarach⁵. Negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego rodzi w szczególności obserwowane od wielu lat spowolnienie tempa wzrostu produktywności większości gospodarek unijnych. W obliczu niepowodzenia strategii lizbońskiej zorientowanej na stworzenie z gospodarki europejskiej najbardziej dynamicznej gospodarki świata, rosnącej konkurencji ze strony krajów rozwijających się oraz wzrostu produktywności w gospodarce amerykańskiej, osiągniętego dzięki wysokim nakładom na inwestycje oraz postępującej rewolucji technologii informacyjnych i komunikacyjnych, uprawnione jest stwierdzenie, że stagnacja gospodarki europejskiej może okazać się zjawiskiem długofalowym. Brak dostatecznej liczby innowacji służących podnoszeniu tempa produktywności, szczególnie w odniesieniu do czynników produkcji w sferze usług rynkowych – głównie handlu, finansach i usługach biznesowych, odsuwa w czasie możliwość osiągnięcia znaczącego wzrostu gospodarczego w państwach UE i strefy euro. Proces starzenia się społeczeństw europejskich w najbliższej przyszłości może wywołać załamanie demograficzne, którego skutkiem będzie dalsze osłabienie produktywności oraz narastające bezrobocie strukturalne⁶.

Według danych Eurostatu w lutym 2013 roku wskaźnik bezrobocia w strefie euro w porównaniu do października 2011 roku wzrósł i osiągnął najwyższy w historii strefy poziom 12,0% (tabela 2). Najniższe bezrobocie odnotowano w Austrii (4,8%), Niemczech (5,4%), Luksemburgu (5,5%) oraz Holandii (6,2%). Z kolei największa stopa bezrobocia występowała w Hiszpanii (26,5%), Grecji (27,0%) oraz Portugalii (17,5%). Liczba bezrobotnych w 17 krajach strefy oscyluje wokół 19,2 mln osób, w skali całej UE szacowana liczba osób pozostających bez pracy wynosi ok. 26,5 mln obywateli. Biorąc pod uwagę wszystkie

⁴ Ibid.

⁵ Rekordowe bezrobocie w strefie euro, <http://www.tvn24.pl/biznes-gospodarka,6/rekordowe-bezrobocie-w-strefie-euro,286019.html>, dostęp: 31.10.2012.

⁶ Ł. Goczek, Wyrosnąć z długów..., op. cit., s. 316.

kraje UE należy odnotować, że w grupie osób, które nie ukończyły 25 lat bez pracy pozostaje ok. 5,8 mln osób (co odpowiada 23,7% w całej Unii i 24,4 % w strefie euro). Najwyższy poziom bezrobocia w tej grupie wiekowej charakteryzuje grecki i hiszpański rynek pracy (odpowiednio: 57,6% i 56,5%)⁷. Obserwowane w Europie zmniejszanie się populacji w wieku produkcyjnym stanowić będzie istotną barierę wzrostu gospodarczego, wobec czego w obliczu presji zmian demograficznych szczególne znaczenie odgrywać będzie podnoszenie produktywności pracy. Według prognoz liczba ludności aktywnej zawodowo w UE zmniejszy się do 2050 roku o blisko 10% przy jednoczesnym wzroście liczby osób nieaktywnych zawodowo (o 20%)⁸.

Tabela 2

Bezrobocie w strefie euro

Kraj/Rok	X 2011	II 2013	Zmiana
UE27	9,9	10,9	+1,0
Kraje strefy euro (17)	10,5	12,0	+1,5
Austria	4,3	4,8	+0,5
Belgia	7,2	8,2	+1,0
Cypr	9,2	13,9	+4,6
Estonia	12,1	9,4	-2,7
Finlandia	7,6	8,1	+0,5
Francja	9,7	10,9	+1,2
Grecja	19,6	27,0	+7,4
Hiszpania	22,7	26,5	+3,8
Holandia	4,8	6,2	+1,4
Irlandia	14,7	14,1	-0,6
Luksemburg	4,8	5,5	+0,7
Malta	6,5	6,6	+0,1
Niemcy	5,7	5,4	-0,3
Portugalia	13,7	17,5	+3,8
Słowacja	13,9	14,6	+0,7
Słowenia	8,6	9,7	+1,1
Włochy	8,9	11,5	+2,6

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>, dostęp: 18.05.2013.

⁷ Bezrobocie w Europie: już prawie 60 proc. młodych Greków i Hiszpanów nie ma pracy, http://forsal.pl/artykuly/672558,bezrobocie_w_europie_juz_prawie_60_proc_mlodych_grekow_i_hiszpanow_nie_ma_pracy.html, dostęp: 8.01.2013.

⁸ Rynki pracy jutra. Flexicurity drugiej generacji – mobilne, dynamiczne i otwarte rynki pracy, http://pklewiatan.pl/wydawnictwa/_files/publikacje/Rynki_pracy_jutra.pdf.

Analizując sytuację w obszarze finansów publicznych (tabela 3) należy zauważyć, iż do momentu wybuchu kryzysu w 2007 roku część państw strefy euro prowadziła politykę fiskalną sprzyjającą generowaniu nadwyżek budżetowych (m.in. Luksemburg, Finlandia). Kryzys z lat 2007-2008 unaoczniał jednak nieskuteczność dotychczasowych mechanizmów dyscyplinowania polityki fiskalnej państw strefy euro. W większości analizowanych krajów poziom długu publicznego oraz deficytu budżetowego przewyższał wartości referencyjne – w 2007 roku przekroczenie dopuszczalnego poziomu długu publicznego odnotowano w 7 krajach strefy, w 2011 roku takich państw było już 12. W 2007 roku deficyt budżetowy przekraczający 3% odnotowano jedynie w Grecji, natomiast w 2011 roku cecha ta była typowa dla 9 gospodarek strefy euro.

Tabela 3

Finanse publiczne w krajach strefy euro

Rok	Dług publiczny (w % PKB)		Deficyt budżetowy (w % PKB)	
	2007	2012	2007	2012
UE27	59,0	85,3	-0,9	-4,0
Kraje strefy euro (17)	66,3	b.d.	- 0,7	-3,7
Austria	60,2	73,4	- 0,9	-2,5
Belgia	84,1	99,6	- 0,1	-3,9
Cypr	58,8	85,8	3,5	-6,3
Estonia	3,7	10,1	2,4	-0,3
Finlandia	35,2	53,0	5,3	-1,9
Francja	64,2	90,2	- 2,7	-4,8
Grecja	107,4	156,9	- 6,5	-10,0
Hiszpania	36,3	84,2	1,9	-10,6
Holandia	45,3	71,2	0,2	-4,1
Irlandia	24,8	117,6	0,1	-7,6
Luksemburg	6,7	20,8	3,7	-0,8
Malta	62,3	72,1	- 2,4	-3,3
Niemcy	65,2	81,9	0,2	0,2
Portugalia	68,3	123,6	- 3,1	-6,4
Słowacja	29,6	52,1	- 1,8	-4,3
Słowenia	23,1	54,1	0,0	-4,0
Włochy	103,1	127,0	- 1,6	-3,0

Źródło: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables, dostęp: 18.05.2013.

Sytuację fiskalną państw strefy euro należy ocenić jako wyjątkowo trudną – szanse na istotne przyspieszenie rozwoju gospodarczego i szybkie wyjście z recesji są mocno ograniczone. W szczególnie niekorzystnym położeniu znajdują

się kraje, w których występuje zarówno wysoki deficyt budżetowy, jak i dług publiczny⁹. Działania podejmowane w sferze wydatków publicznych oraz deficytu w krajach o słabszej walucie i mniejszej wiarygodności finansowej powinien cechować wysoki stopień ostrożności z uwagi na wzrost ryzyka kursowego oraz ryzyko niedostatecznej płynności. Z kolei w przypadku krajów rozwiniętych zwiększanie wydatków publicznych i deficytu prowadzić może do wzrostu ich zapotrzebowania na kapitał poprzez wzmożoną emisję obligacji rządowych i skarbowych¹⁰.

Głębokość i rozległa skala kryzysu zrodziły konieczność wdrożenia rozwiązań zmierzających do zniwelowania jego skutków. Podjęte w bezpośrednim następstwie kryzysu działania miały dwojaki charakter. W perspektywie krótkoterminowej ich celem było uniknięcie paniki na rynkach finansowych i wyeliminowanie zjawiska ucieczki kapitału z zagrożonych gospodarek. Z kolei w dłuższym horyzoncie czasowym konieczne stało się wypracowanie nowego porządku instytucjonalnego, stwarzającego szanse utrzymania długoterminowej stabilności w strefie. Na forum UE oraz w ramach strefy euro podjęto wiele różnorodnych inicjatyw finansowych i gospodarczych, których celem jest próba ograniczenia ryzyka niekontrolowanego rozpadu strefy euro, gdyż fakt ten z pewnością wywołałby wiele niepożądanych następstw natury gospodarczej (wahania kursowe, nowe bariery w handlu, obciążenia socjalne, emigracja kapitału) oraz politycznej (rozpad Unii Europejskiej, zagrożenie globalnej stabilności). Oczywiście jest, iż zarówno podejmowanie działań mających na celu utrzymanie stabilności strefy euro, jak i odsuwanie w czasie jej rozpadu wiążą się z kosztami, które dotyczyć będą całego obszaru UE. W świetle obowiązujących regulacji brak prawnej możliwości wyjścia ze strefy euro dla kraju podejmującego się takiego kroku oznaczałby *de facto* wystąpienie z UE bądź naruszenie obowiązujących reguł prawa unijnego. Rozwiązaniem alternatywnym dla tego kroku jest wprowadzenie zmian w traktacie unijnym, uwzględniających nowe realia ekonomiczne¹¹.

W obszarze nowego systemu zarządzania gospodarczego w strefie euro i całej UE część z istniejących rozwiązań udoskonalono lub zmodyfikowano oraz wprowadzono wiele nowych. Dotychczas podjęte działania w zakresie wypracowania nowych ram instytucjonalnych w polityce fiskalnej obejmują przyjęcie pakietu regulacji prawnych mających na celu wzmocnienie i rozszerzenie nadzoru nad polityką makroekonomiczną strefy euro, a także koordynację róż-

⁹ C. Kowanda, Strefa Euro 2.0. Edukator ekonomiczny, „Polityka” nr 38 (2875) z 19.09.-25.09.2012, s. 46.

¹⁰ W. Szymański, Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie, Difin, Warszawa 2009, s. 148.

¹¹ Kryzys strefy euro zmieni wspólny rynek, <http://www.money.pl/gospodarka/uniaeuropa/ wiadomości/artykul/kryzys;strefy;euro;zmieni;wspolny;rynek,154,0,1177754.html>, dostęp: 13.10.2012.

nych obszarów polityki makroekonomicznej. Podstawowe filary nowego modelu systemu zarządzania gospodarczego w UE oraz strefie euro tworzą: wzmocniona koordynacja polityk gospodarczych, makro- i mikroostrożnościowy nadzór nad sektorem finansowym, realizacja założeń strategii Europa 2020 i Paktu Euro Plus oraz utworzenie docelowo stałego europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego¹². W marcu 2010 roku z inicjatywy Rady Europejskiej opracowano propozycje reform w obszarze wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu, utworzenia systemu nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi oraz stworzenia mechanizmu zarządzania kryzysowego. KE przygotowała zestaw sześciu inicjatyw legislacyjnych (tzw. sześciopak), który został przyjęty przez Parlament Europejski we wrześniu 2011 roku, a następnie wzmocniony dzięki przyjęciu kolejnych dwóch rozporządzeń zwiększających nadzór KE nad tymi krajami strefy euro, których zła kondycja finansowa może wywołać negatywne skutki dla wszystkich państw strefy (tzw. dwupak). Za szczególnie uzasadnione uznano monitorowanie nierównowag makroekonomicznych. Wprowadzona w grudniu 2011 roku procedura nadmiernych nierównowag makroekonomicznych (*Excessive Imbalance Procedure*) jest nowym rozwiązaniem w sferze unijnego zarządzania gospodarczego. Jej istotą jest zapobieganie, wykrywanie oraz korekta nierównowag makroekonomicznych i odchyłeń od pożądanego poziomu konkurencyjności. Podstawą oceny kondycji danej gospodarki jest tzw. *Scoreboard*, tj. lista 10 wskaźników makroekonomicznych, którym przypisano odpowiednie wartości referencyjne. Mechanizm ten stanowić ma w założeniu system wczesnego ostrzegania przed nierównowagami w takich obszarach jak konkurencyjność, eksport, rachunek obrotów bieżących oraz zadłużenie sektora prywatnego i rynek nieruchomości¹³. Stwierdzenie istnienia nierównowagi skutkuje koniecznością wdrożenia planu naprawczego oraz w przypadku niewykonania rekomendacji Rady nałożeniem kary finansowej w wysokości 0,1% PKB, co należy uznać za przejaw wzmocnienia systemu sankcji. Od stycznia 2011 roku w UE obowiązuje nowy system nadzoru nad sektorem finansowym, którego częścią składową jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego odpowiedzialna za wczesną identyfikację ryzyk w systemie finansowym. Przyjęty przez państwa strefy euro w marcu 2011 roku pakiet reform uzupełniających pod nazwą Pakt Euro Plus obejmuje regulacje w zakresie konkurencyjności, zatrudnienia, długo-

¹² Ministerstwo Finansów, Monitor stabilności strefy euro 2012, nr 1, s. 14, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/MSSE_1_2012.pdf.

¹³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Reformy gospodarcze w UE, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/reformy_gospodarcze_w_ue?printMode=true.

terminowej stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Mając na uwadze fakt, iż na skutek fatalnej sytuacji w sferze finansów publicznych niektóre państwa członkowskie utraciły zdolność pozyskiwania kapitału pożyczkowego na rynkach zagranicznych, w ramach UE stworzono finansowe mechanizmy pomocowe dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilizacyjny jako stały fundusz ratunkowy, uprawniony do dokonywania interwencji na rynkach finansowych; po utworzeniu wspólnego nadzoru finansowego strefy euro będzie mógł skupować obligacje oraz wspierać finansowo rządy bez pośrednictwa banków). Poprawę koordynacji polityki ekonomicznej oraz bieżącą ocenę narodowych polityk budżetowych pod kątem wykrywania ewentualnych niespójności i nierównowag zapewnić ma tzw. Europejski Semestr Ekonomiczny. Istotnym elementem podejmowanych zmian jest również plan utworzenia do 2015 roku jednolitego rynku cyfrowego oraz rozwój sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych w całej UE (instrument „Łącząc Europę”)¹⁴.

Podsumowanie

Negatywne skutki ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego, których wyrazem jest pogorszenie stanu finansów publicznych państw członkowskich strefy euro, uwypuklenie słabości istniejącego systemu instytucjonalnego oraz zaniechanie reform strukturalnych, jak również niekorzystne zmiany demograficzne wpływają hamująco na przebieg procesów stabilizowania oraz wzrost gospodarek strefy euro. Istotnym ograniczeniem realizacji nowej koncepcji systemu zarządzania gospodarczego może stać się brak zbieżności przyjętych regulacji z zasadami prawa wspólnotowego np. w sferze zastosowania instrumentów umożliwiających możliwie szybkie rozwiązanie problemu nadmiernych nierównowag w warunkach stosowania unijnych przepisów dotyczących wspólnego rynku, które blokują aktywne interwencje w sferze przepływów kredytowych sektora prywatnego oraz przepływów towarów i usług. Należy mieć na uwadze, że zbyt liczne i skomplikowane regulacje oraz dowolność ich interpretacji stanowić mogą istotne bariery rozwojowe¹⁵. W odniesieniu do państw znajdujących się w dramatycznej kondycji fiskalnej w wątpliwość podać można skuteczne egzekwowanie przewidzianych prawem sankcji. Nie zmienia to faktu, iż podjęcie prób zmierzających do przywrócenia stabilności we wspólnym obszarze walu-

¹⁴ <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/leaders-review-growth-and-jobs-compact-at-the-october-european-council?lang=pl>.

¹⁵ W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economist's Adventures and Misadventures in Tropics*, MIT Press Books, The MIT Press, Ed. 1, June 2002, Vol. 1.

towym jest sprawą priorytetową. Alternatywnym rozwiązaniem jest bowiem konieczność długotrwałego wspierania finansowego państw w warunkach spłacania przez nie zadłużenia i reformowania systemów fiskalnych lub w wariantcie najbardziej radykalnym – rozpad strefy w obecnym kształcie. W świetle omawianych w artykule trudności w wątpliwość podać można również fakt osiągnięcia przez rozwinięte gospodarki europejskie w najbliższej perspektywie czasowej wysokiej konkurencyjności na rynku globalnym oraz możliwość sfinansowania niezbędnej liczby innowacji służących podnoszeniu tempa produktywności.

SOURCES OF ECONOMIC FRAGILITY UNDER THE EURO CRISIS

Summary

Financial and economic crisis at the turn of 2007-2008 forced a revision of views on the economic situation of the Member States of the euro area and became a turning point in the way the system of European economic governance. Deteriorating public finances of Member States, increasing the vulnerability of the institutional and structural reforms omission adversely affected the stability of the euro area. This paper analyzes the performance of selected economies, the economic condition of the area and review and characterization of new solutions in the governance of the European economy. The author subscribes to the view that an excessive number and low effectiveness of the regulations may be in conflict with the desire to achieve in the short term fiscal stabilization desired.

Agnieszka Piekutowska

Politechnika Białostocka

EFEKTY INTEGRACJI REGIONALNEJ W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Wprowadzenie

Tendencje integracyjne można zaobserwować we wszystkich grupach krajów, czyli zarówno w rozwiniętych gospodarczo, jak i rozwijających się, chociaż mogą one wynikać z różnych przyczyn. W krajach rozwijających jest to przede wszystkim chęć ułatwienia i przyspieszenia procesów rozwoju gospodarczego.

Zagraniczne rynki zbytu miały zapewnić tym krajom strukturalne zmiany w produkcji oraz dostęp do zewnętrznych zasobów produkcyjnych, głównie surowców i wiedzy technicznej. Towarzysząca procesom integracyjnym likwidacja barier handlowych miała ułatwić te przemiany i doprowadzić do poprawy sytuacji gospodarczej w tych krajach poprzez intensywny rozwój wzajemnej wymiany handlowej.

Biorąc pod uwagę trudną sytuację gospodarczą w wielu krajach rozwijających się oraz dystans, jaki dzieli te kraje od rozwiniętych gospodarczo, uzasadnione wydaje się przeanalizowanie procesów integracyjnych, jakie dotychczas występowały w tych krajach oraz efektów tej integracji. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie: czy integracja regionalna między krajami rozwijającymi się doprowadziła do rozwoju wzajemnej wymiany handlowej?

1. Procesy integracyjne w krajach rozwijających się

Jednym z pierwszych efektów działań krajów rozwijających się w kierunku integracji było utworzenie w 1954 roku Ligi Arabskiej (Egipt, Irak, Jordania, Liban, Syria, Jemen, Arabia Saudyjska). Następnie w 1960 roku utworzono Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (Gwatemala, Honduras, Nikaragua i Salwador, a w 1963 roku – Kostaryka). W latach 60. rozpoczął się także pierwszy etap integracji w Ameryce Łacińskiej. W tym samym czasie takie kraje jak: Argentyna, Brazylia, Chile, Ekwador, Kolumbia, Meksyk, Paragwaj, Peru i Uru-

gwaj powołały Stowarzyszenie Wolnego Handlu Ameryki Łacińskiej (Latin American Free Trade Association – LAFTA). Kryzys surowcowo-energetyczny, a następnie zadłużeniowy, zróżnicowały jednak sytuację ekonomiczną tego regionu i wprowadziły do polityki handlowej wysokie bariery. Pod koniec lat 80. kraje Ameryki Łacińskiej zaczęły zmieniać swoją politykę, coraz bardziej odchodząc od protekcjonizmu. W efekcie w 1980 roku zastąpiono LAFTA Latynoamerykańskim Stowarzyszeniem Integracyjnym Ameryki Łacińskiej (Latin American Integration Association – LAIA)¹.

Procesy integracyjne nie ominęły także Afryki. Kontynent ten charakteryzuje się znaczną liczbą międzynarodowych ugrupowań integracyjnych, chociaż nie sprzyjają temu ani warunki polityczne, ani historyczne².

Tabela 1

Najważniejsze ugrupowanie regionalne w krajach rozwijających się

Nazwa ugrupowania	Rok założenia
1	2
Afryka	
Środkowoafrykańska Unia Celna i Gospodarcza (CACEU)	1964
Wspólnota Państw Afryki Wschodniej (EAC)	1967
Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (SADC)	1980
Preferencyjna Strefa Handlowa dla Afryki Wschodniej i Południowej (PTA)	1981
Wspólnota Ekonomiczna Państw Afryki Centralnej (ECCAS)	1983
Unia Arabskiego Maghrebu (AMU)	1989
Wspólny Rynek Wschodniej i Południowej Afryki (COMESA)	1993
Ameryka	
Stowarzyszenie Wolnego Handlu Ameryki Łacińskiej (LAFTA)	1960
Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (CACM)	1960
Karaibska Wspólnota i Wspólny Rynek (CARICOM)	1960
Wspólnota Andyjska	1969
Wspólny Rynek Ameryki Południowej (MERCOSUR)	1973
Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Integracyjne Ameryki Łacińskiej (LAIA)	1980

¹ Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej, red. E. Oziewicz, WN PWN, Warszawa 2001, s. 179-180.

² J. Garlińska-Bielawska, Próby tworzenia ugrupowań integracyjnych krajów rozwijających się, w: Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym, red. S. Miklaszewski, Difin, Warszawa 2007, s. 219.

cd. tabeli 1

1	2
Azja	
Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)	1967
Stowarzyszenie Regionalnej Współpracy Azji Południowej (SAARC)	1985

Źródło: M.F. Gawrycki, Południe w stosunkach międzynarodowych, w: Kraje rozwijające się na początku XXI wieku – wybrane problemy, red. M.W. Solarz, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011, s. 50-51; J. Garlińska-Bielawska, Próby tworzenia ugrupowań integracyjnych krajów rozwijających się, w: Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym, red. S. Miklaszewski, Difin, Warszawa 2007, s. 219-245.

W Afryce największą aktywność wykazują dwa ugrupowania. Powstała w 1989 roku Unia Arabskiego Maghrebu, której sygnatariuszami są: Algieria, Maroko, Mauretania, Libia i Tunezja oraz utworzony w 1993 roku Wspólny Rynek Wschodniej i Południowej Afryki (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA). To drugie ugrupowanie powstało na mocy porozumienia podpisanego przez takie państwa jak: Angola, Demokratyczna Republika Konga, Kenia, Madagaskar, Mauritius, Namibia, Rwanda, Seszele, Sudan, Zambia, Zimbabwe.

Procesy integracyjne objęły także kraje Dalekiego Wschodu, chociaż powstałe w tym regionie ugrupowania są bardzo różne. W 1967 roku powołano Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South East Asian Nations – ASEAN). Organizacja ta powstała w okresie, kiedy handel w tym regionie charakteryzował się niską dynamiką, a w jej skład weszły takie kraje jak: Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia i Brunei (od 1984 roku)³.

W grudniu 1985 roku powstało Stowarzyszenie Regionalnej Współpracy Azji Południowej (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC), założone przez takie państwa jak: Bangladesz, Nepal, Pakistan, Bhutan, Malediwy, Indie i Sri Lanka. Jednak spory polityczne i terytorialne sprawiają, że współpraca w ramach tego ugrupowania jest słabo rozwinięta.

2. Integracja regionalna a poziom wymiany

Najważniejsze ugrupowanie integracyjne Ameryki Łacińskiej to MERCOSUR. Na należące do niego kraje przypada prawie 50% PKB. Kraje członkowskie MERCOSUR postanowiły stworzyć wspólny rynek obejmujący swobodny przepływ towarów, usług i czynników produkcji. W tym celu dążono do eliminacji barier handlowych i utworzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej dla to-

³ Procesy integracyjne..., op. cit., s. 207.

warów pochodzących z państw trzecich. Pierwszy z tych celów udało się osiągnąć i do końca 1994 roku kraje członkowskie zredukowały cła w handlu wzajemnym. Uzgodniono wspólne stawki celne w przedziale 0-20% na ponad 85% towarów, przy czym średnia stawka kształtowała się na poziomie 12%⁴.

Mimo że nie wszystkie cele postawione przed MERCOSUR zostały zrealizowane, nie stworzono np. wspólnej taryfy celnej dla dóbr kapitałowych i zaawansowanych technologicznie, to korzyści wynikające z tego porozumienia są dość duże. Świadczy o tym chociażby wartość handlu między krajami członkowskimi, która od 1987 roku wzrosła z 2,7 mld USD do ponad 20 mld USD w 1997 roku. Nie zmniejszyło to dynamiki handlu zewnętrznego z krajami spoza ugrupowania. Poza tym te pozytywne zmiany w zakresie obrotów handlowych były zasługą przede wszystkim pewnych przodujących krajów, co powodowało nierównomierne rozłożenie korzyści z integracji. W MERCOSUR ten środek ciężkości leżał na linii Argentyna – Brazylia. Handel między tymi państwami stanowił prawie 75% handlu wewnątrzregionalnego⁵.

Region Azji Południowo-Wschodniej jest regionem, w którym handel jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju krajów tworzących ASEAN. Wzrost gospodarczy krajów wchodzących w skład tego ugrupowania napędzany jest głównie przez sektory eksportowe. Mimo że kraje ASEAN są bardzo zróżnicowaną grupą, wszystkie, od najbogatszych, jak Singapur, do najbiedniejszych, jak Birma, zdają sobie sprawę z korzyści wynikających z handlu zagranicznego, a tym samym z konieczności włączenia się do gospodarki światowej⁶.

Przez wiele lat region ASEAN był jednym z najszybciej rozwijających się regionów świata. Jednak kryzys finansowy lat 90. zahamował to wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Obecnie ASEAN tworzą zróżnicowane pod względem rozwoju kraje: Singapur – zaliczany do krajów nowo uprzemysłowionych, Malezja, Tajlandia, Indonezja i Filipiny – nazywane nowo eksportującymi, Brunei – producent ropy naftowej i przyjęte w ostatnich latach Wietnam, Laos i Birma – wyraźnie odstająca od pozostałych. Mimo trudności spowodowanych kryzysem finansowym, współpraca gospodarcza w tym regionie rozwija się nadal. Jeszcze przed kryzysem finansowym podjęto decyzję o utworzeniu strefy wolnego handlu w tym regionie. W rezultacie do 2000 roku zredukowano cła do poziomu 0-5% na ponad 85% wszystkich towarów⁷.

⁴ Ibid., s. 189-192.

⁵ Ibid., s. 186-197.

⁶ E. Oziewicz, Problemy handlu zagranicznego krajów Azji Południowo-Wschodniej na przełomie stuleci, w: *Handel międzynarodowy: stan i kierunki rozwoju*, red. K. Budzowski, S. Wydymus, AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 405.

⁷ *Procesy integracyjne...*, op. cit., s. 211-219.

Mimo pewnych osiągnięć, działania podjęte w ramach ugrupowania nie doprowadziły do znaczącego wzrostu handlu między krajami członkowskim ASEAN. Okazało się, że kraje te są bardziej zainteresowane powiązaniami zewnętrznymi niż wewnętrznymi, głównie z Japonią, USA i UE. Struktura geograficzna handlu krajów ASEAN potwierdza, że dla Filipin, Singapuru oraz Malezji poważnym rynkiem zbytu są Stany Zjednoczone. Natomiast Japonia i UE odgrywają ważną rolę w eksporcie Indonezji i Tajlandii⁸.

Rozwój wzajemnej współpracy utrudnia zapewne konkurencyjność, a nie komplementarność struktur wytwórczych krajów członkowskich ASEAN oraz brak odpowiednich reform. To uzależnienie od handlu z krajami uprzemysłowionymi powoduje, że dla rozwoju gospodarczego krajów członkowskich ASEAN bardzo ważne znaczenie ma rozwój handlu światowego⁹.

Analizując rozwój wymiany handlowej między różnymi ugrupowaniami należy pamiętać, że istnieje wiele czynników warunkujących wzrost takiego handlu. Poza regionalnymi porozumieniami handlowymi istotną rolę odgrywają rozmiary gospodarek, poziom dochodu *per capita*, czy też posiadanie lub brak wspólnej granicy. J. Frankel, badając skutki regionalnych porozumień ustalił, po uwzględnieniu wymienionych czynników, że tego typu porozumienia mają pozytywny wpływ na wymianę handlową między krajami członkowskimi. Przy czym jest on bardziej wyraźny, gdy porozumienia, w tym MERCOSUR i ASEAN, zawierają mniej rozwinięte gospodarki¹⁰.

Tabela 2

Udział handlu międzyregionalnego w wybranych ugrupowaniach

Ugrupowanie	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
CACM	26,0	24,4	14,4	15,4	21,7	13,7	b.d.
Grupa Andyjska	1,8	3,8	3,2	4,2	7,5	8,2	9,4
CARICOM	4,2	5,3	6,3	8,1	12,1	14,6	b.d.
MERCOSUR	9,4	11,6	5,5	8,9	19,2	20,4	15,7
SADC	4,2	0,4	1,4	3,1	10,6	11,9	b.d.
ASEAN	22,4	17,4	18,6	19,0	22,0	23,8	24,6

Źródło: Globalna ekonomia polityczna, red. J. Ravenhill, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 244.

⁸ WTO, Annual Report, WTO, Geneva 1998, s. 7.

⁹ Procesy integracyjne..., op. cit., s. 215-226.

¹⁰ Globalna ekonomia polityczna, red. J. Ravenhill, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 243.

Analizując dane statystyczne z lat 1970-2005 można zauważyć, że udział handlu wewnątrzregionalnego w wymianie handlowej niektórych porozumień regionalnych wyraźnie wzrósł. Największe zmiany w tym zakresie widać w przypadku takich ugrupowań jak CARICOM i MERCOSUR. Z kolei kraje członkowskie ASEAN w 1995 roku były dla siebie takimi samymi partnerami handlowymi jak w 1970 roku. Na uwagę zasługują także wyniki afrykańskiego porozumienia handlowego – SADC, które w analizowanym okresie w istotny sposób zwiększyło poziom wewnątrzregionalnej wymiany handlowej (tabela 2)¹¹.

Porównując jednak przyrost handlu wewnętrznego między państwami członkowskimi w krajach rozwijających się z poziomem wymiany zewnętrznej można zauważyć, że eksport zewnętrzny w większości ugrupowań rósł szybciej niż wewnętrzny (tabela 3). Zaskakuje również zwykle niewielki udział eksportu wewnętrznego w całym eksporcie (tabela 4)¹².

Tabela 3

Eksport wewnętrzny i zewnętrzny wybranych ugrupowań w latach 1994 i 2006 (mld USD)

Ugrupowanie	1994		2006		Stopa wzrostu 2006/1994	
	wewn.	zewn.	wewn.	zewn.	wewn.	zewn.
COMESA	1,2	19,5	3,5	79,1	198	306
SADC	3,0	32,2	8,6	86,1	186	167
CACM	1,3	5,0	5,0	24,9	279	398
CARICOM	0,7	5,5	2,4	19,1	263	246
LAIA	28,8	143,6	91,7	549,1	218	282
MERCOSUR	12,0	50,8	25,8	165,1	114	225
ASEAN	64,4	199,8	194,3	584,9	202	193

Źródło: E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziewska, Regionalizacja a liberalizacja handlu międzynarodowego – analiza empiryczna, w: *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, red. E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009, s. 126.

Tabela 4

Udział eksportu wewnętrznego w całkowitym eksporcie wybranych ugrupowań regionalnych w latach 1996-2006 (%)

Ugrupowanie	1996	1998	2000	2002	2004	2006
COMESA	6,3	6,7	4,6	5,9	5,0	4,2
SADC	11,3	10,6	9,4	9,6	9,7	9,1
CACM	22,6	15,8	19,1	19,5	20,9	16,8
CARICOM	13,1	16,6	14,6	14,4	12,3	11,3
LAIA	16,2	16,8	13,2	11,5	13,2	14,3
MERCOSUR	22,6	25,0	20,0	11,5	12,7	13,5
ASEAN	24,5	21,1	23,0	22,7	24,9	24,9

Źródło: Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziewska, Regionalizacja a liberalizacja handlu międzynarodowego – analiza empiryczna, w: *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, red. E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009, s. 125.

W analizowanym okresie eksport wewnętrzny rósł szybciej niż zewnętrzny jedynie w przypadku takich ugrupowań jak: CARICOM, ASEAN i SADC (tabela 3). Przy czym kraje te zanotowały wprawdzie szybszy wzrost eksportu wewnętrznego, ale jego udział w całkowitym eksporcie stanowił w 2006 roku zaledwie 11,3% w przypadku CARICOM oraz 9,1% w przypadku SADC (tabela 4).

3. Liberalizacja handlu w Afryce

Wyjątkowo trudna jest ocena liberalizacji handlu w Afryce. Jest to bowiem obszar destabilizacji politycznej i gospodarczej, co powoduje, że działania mające na celu liberalizację handlu trafiają na mało podatny grunt. Przyczynia się do tego także preferencyjne traktowanie towarów z tego obszaru przez system GATT/WTO. W rezultacie walka o dostęp towarów do rynków krajów rozwiniętych prowadzi do osłabienia powiązań regionalnych. Poza tym tendencje wolno-handlowe w Afryce są ograniczone strukturą budżetu. Cła są w większości tych krajów poważnym źródłem przychodów państwa. Element fiskalny ceł jest bliższy 100%¹³.

Barierą integracyjną w krajach afrykańskich jest przede wszystkim niski poziom ich rozwoju oraz niestabilność polityczna, które utrudniają realizację postawionych celów. Mimo tych niesprzyjających warunków, kraje afrykańskie chętnie uczestniczą w inicjatywach integracyjnych. Jest to zazwyczaj efekt działalności organizacji międzynarodowych, które promują regionalizm jako strategię rozwoju tego regionu¹⁴. W efekcie jednak rodzi to liczne problemy, zwłaszcza jeżeli ugrupowanie ma formę unii celnej, która wiąże się z wprowadzeniem wspólnej zewnętrznej taryfy celnej. Wówczas kraj, będący członkiem dwóch ugrupowań, nie może wprowadzić takiej taryfy w jednym ugrupowaniu przeciwko członkom innego ugrupowania, do którego również należy¹⁵. W takiej sytuacji problemem jest także koordynacja różnych polityk, czy też ciężar obsługi kilku organizacji¹⁶.

¹³ P. Czubik, *Wolny handel towarami: podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 401-403.

¹⁴ F. Foroutan, *Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospect*, in: *Developing and Newly Industrializing Countries*, ed. Ch. Milner, E. Elgar, Northampton, USA 1998, s. 438.

¹⁵ R. Shams, *Regional Integration in Developing Countries: Some Lessons Based on Case Studies*, HWWA Discussion Paper No. 251, s. 3-4.

¹⁶ J. Garlińska-Bielawska, op. cit., s. 226.

Tabela 5

Eksport wybranych afrykańskich ugrupowań integracyjnych w 2004 roku

Ugrupowanie	Udział wewnątrzregionalnego eksportu w całości eksportu ugrupowania	Udział eksportu ugrupowania w eksporcie światowym
COMESA	6,7	0,5
EAC	14,6	0,1
ECCAS	0,9	0,3
SADC	9,5	0,7
AMU	1,9	0,8

Źródło: World Development Indicators 2006, World Bank, Washington 2006.

W 2004 roku handel wewnątrzregionalny w Afryce utrzymywał się na bardzo niskim poziomie (tabela 5). Dla niektórych krajów wskaźnik wewnątrzregionalnego eksportu nie przekraczał 1% (ECCAS), co wynika głównie z faktu, że kraje te produkują podobne artykuły eksportowe i wysyłają je poza kontynent. Są też i takie ugrupowania, dla których wskaźnik ten był bliski 15%, jak np. EAC.

Wprawdzie w ostatnich latach można było zaobserwować poprawę sytuacji w zakresie wymiany handlowej, o czym świadczy wzrost eksportu ze 159 mld USD w 2000 roku do 424 mld USD w 2007 roku, to w perspektywie trzech dekad udział Afryki w światowym eksporcie zmniejszył się o prawie 2/3: z 2,9% w 1976 roku do 0,9% w 2006 roku¹⁷. To spowolnienie eksportu w znacznym stopniu ogranicza rozwój tego regionu. Wśród przyczyn zaistniałej sytuacji wymieniana się chociażby wysokie koszty handlowe, które zmniejszają dobrobyt konsumenta oraz konkurencyjność producenta na zagranicznych rynkach zbytu. Wynika to z braku jednolitej polityki transportowej oraz odpowiedniej infrastruktury, które są źródłem wysokich kosztów transportu. Wzrost kosztów prowadzenia handlu, zwłaszcza między regionami, to także efekt rozbieżnych zobowiązań politycznych oraz wymagań instytucjonalnych¹⁸.

Rozwojowi handlu w Afryce nie sprzyja także spowolnienie gospodarki światowej, które znalazło odzwierciedlenie w spadku eksportu oraz tempa wzrostu gospodarczego w tym regionie. Niekorzystny dla rozwoju handlu jest także wąski zakres eksportu, którego główny składnik stanowią paliwa. Stąd szybki wzrost eksportu dotyczył jedynie tych krajów, które produkują ropę naftową¹⁹.

¹⁷ A. Portugal-Perez, J.S. Wilson, Trade costs in Africa: Barriers and Opportunities for reform, COMTRADE, WITS, s. 2.

¹⁸ J. Kwiecień-Rosińska, Ujarzmienie globalizacji w Afryce, w: Harnessing globalization czyli ujarzmienie globalizacji – globalizacja jako motor na rzecz rozwoju, red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2012, s. 158.

¹⁹ Ibid., s. 161.

W celu redukcji wysokich kosztów handlu podjęto działania mające skoordynować działalność 14 regionalnych wspólnot ekonomicznych w ramach afrykańskiego wspólnego rynku. Zdecydowano, że wybrane ugrupowania będą stanowiły bloki budujące African Economic Community (AEC), która ma powstać do 2028 roku. Ma ona również stanowić rozwiązanie problemów wynikających z mnogości umów oraz niespójności polityk handlowych. Należy jednak pamiętać, że istniejące w tym regionie narodowe i regionalne problemy w znacznym stopniu utrudniają realizację takich koncepcji²⁰.

Podsumowanie

Mimo podejmowanych prób wzajemnej współpracy regionalnej krajów rozwijających się, tworzenie stref wolnego handlu czy wspólnego rynku zakończyło się w wielu przypadkach niepowodzeniem. Zdecydowały o tym zarówno czynniki strukturalne, jak i polityczne. Stąd integracja regionalna krajów rozwijających się nie przyniosła spodziewanych efektów. Nie wszystkie kraje w jednakowym stopniu odniosły korzyści w postaci większych wzajemnych obrotów handlowych. Przy czym w najtrudniejszej sytuacji pozostają kraje afrykańskie, w których barierą integracyjną jest przede wszystkim niski poziom rozwoju.

Integrację regionalną w grupie krajów rozwijających się utrudniają także zbliżone albo identyczne struktury gospodarcze, często opierające się na produkcji surowców. Fakt, że kraje rozwijające się oferują na zintegrowanym rynku międzynarodowym te same towary sprawia, że stają się one konkurentami. W efekcie wykazują większe zainteresowanie powiązaniami zewnętrznymi niż wewnętrznymi. Wszystkie te czynniki prowadzą ostatecznie do tego, że integracja regionalna w krajach rozwijających się przebiega znacznie wolniej niż w krajach rozwiniętych, a to oznacza także wolniejszy rozwój wzajemnego handlu.

Nie oznacza to jednak, że integracja regionalna w grupie krajów rozwijających się nie jest potrzebna. Towarzyszące tym procesom możliwości zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego oraz zmniejszenia luki rozwojowej są wystarczającymi argumentami za tym, aby kraje rozwijające się otwierały wzajemnie swoje gospodarki. Problemem są raczej warunki, w jakich ta integracja zachodzi. W krajach afrykańskich oznacza to przede wszystkim działania w zakresie redukcji kosztów handlowych.

²⁰ Ibid., s. 156-159.

EFFECTS OF REGIONAL INTEGRATION IN DEVELOPING COUNTRIES

Summary

Integration trends can be observed in all groups of countries, although these may arise due to various reasons. In developing countries, it is primarily the desire to speed up the process of economic development. Integration processes accompanying the elimination of trade barriers was to facilitate the realization of this goal through intensive development of trade. Unfortunately, despite attempts to cross-regional co-operation in developing countries, the creation of free trade areas or common market ended in many cases fail. Determined by both structural factors and political. Hence, regional integration in developing countries has not brought the expected results. Not all countries have benefited equally as other's major mutual trade. At the same time, the most vulnerable are countries in Africa where the barrier to integration is primarily a low level of development. This article aims to analyze the integration processes which previously took place in these countries and the impact of this integration. This article attempts to answer the question of whether regional integration among developing countries has led to the development of their trade?

Jarosław Czaja

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROZWÓJ RYNKÓW OBLIGACJI KORPORACYJNYCH STREFY EURO

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ocena wpływu wprowadzenia euro na zwiększenie emisji obligacji korporacyjnych w Eurolandzie. Kwestia ta stała się szczególnie istotna nie tylko z powodu coraz większej otwartości gospodarczej różnych krajów (w tym państw Unii Europejskiej), ale też postępującego umiędzynarodowienia przedsiębiorstw. Wiele przedsiębiorstw, chcąc wykorzystać możliwości, jakie daje nowa wspólna waluta, zdecydowało się na emisję w niej swego zadłużenia, dokonując w ten sposób jego umiędzynarodowienia. Zwłaszcza że kiedy analizowano w latach 90. różne funkcje zaplanowanej do wprowadzenia wspólnej waluty, nie przewidywano, że będzie tak bardzo wykorzystywana do zadłużania się.

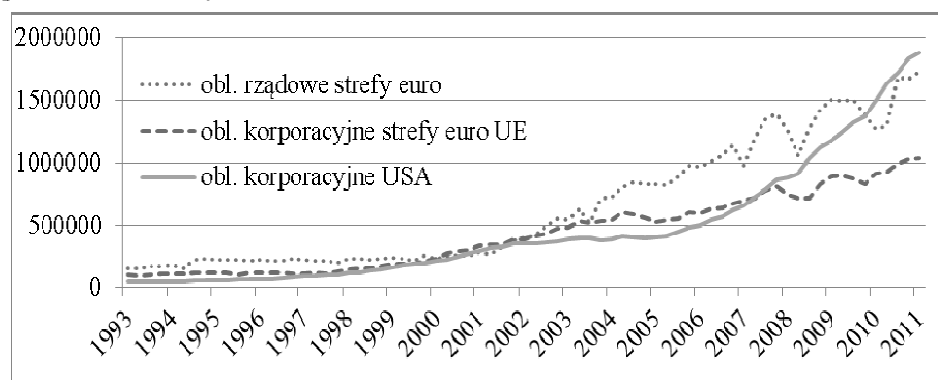
Wprowadzenie euro nie było jedynie rezygnacją z walut krajowych. Od tamtego czasu pieniądź ten spełnia funkcję łącznika wielu czynników (np. obawy o przyszłość USD), sprzyjających wzrostowi emisji obligacji korporacyjnych w celach inwestycyjnych. Dlatego też rozwiniętym rynkom papierów dłużnych tej kategorii przypisuje się funkcję promowania rozwoju gospodarczego i uznaje się je za potencjalne źródło informacji o przyszłej realnej działalności gospodarczej, a także warunkach kredytowych. Dzięki temu wielu inwestorów uznało korporacyjne papiery dłużne za alternatywne wobec obligacji rządowych, które nie zapewniały atrakcyjnej rentowności. Wzrost obrotów na krajowych rynkach finansowych po wprowadzeniu euro uczynił rynki obligacji bardziej płynnymi, stymulując możliwość powstawania i rozwoju podobnych struktur w nowych krajach członkowskich, jak GPW Catalyst w Polsce.

1. Rynek obligacji korporacyjnych strefy euro

Najważniejsze fundamenty prawne rynków obligacji korporacyjnych można odnaleźć w ogólnych rozwiązaniach, tworzących szerokie podstawy integracji finansowej w Unii Europejskiej. 9 czerwca 1998 roku w Cardiff Rada Euro-

pejska wezwała Komisję Europejską do opracowania ram działań na rzecz rozwoju jednolitego rynku usług finansowych. W maju 1999 roku Komisja opublikowała komunikat zawierający tzw. *Financial Services Action Plan* (FSAP), który został zatwierdzony przez Radę Europejską w Lizbonie w marcu 2000 roku. FSAP odnosi się do jednolitego rynku w całej UE jako całości. Składa się z wielu środków przeznaczonych do wypełnienia luk i usuwania barier, tak aby stworzyć odpowiednie warunki prawne, które bardziej zintegrują rynki finansowe UE¹. Nastawiono się na stworzenie pojedynczego rynku hurtowego, aby umożliwić emitentom korporacyjnym pozyskiwanie środków finansowych na konkurencyjnych warunkach w całej UE; umożliwienie inwestorom i pośrednikom dostępu do wszystkich rynków z jednego miejsca; umożliwienie inwestycji dostawcom usług finansowych i ich oferowania ponad granicami bez napotkania nadmiernych barier; ustanowienie ram ostrożnościowych dla inwestycji dokonywanych przez zarządzających funduszami.

Europejskie rynki obligacji korporacyjnych od dłuższego czasu rozwijają się bardzo dynamicznie. Jednak przed przyjęciem wspólnej waluty były one dość słabo rozwinięte², ponieważ wykorzystywano je głównie do emisji papierów wartościowych o bardzo niskich ratingach. Jednakże zmiany dotyczące przygotowania do przyjęcia euro coraz bardziej sprzyjały realizacji rosnących potrzeb finansowych.



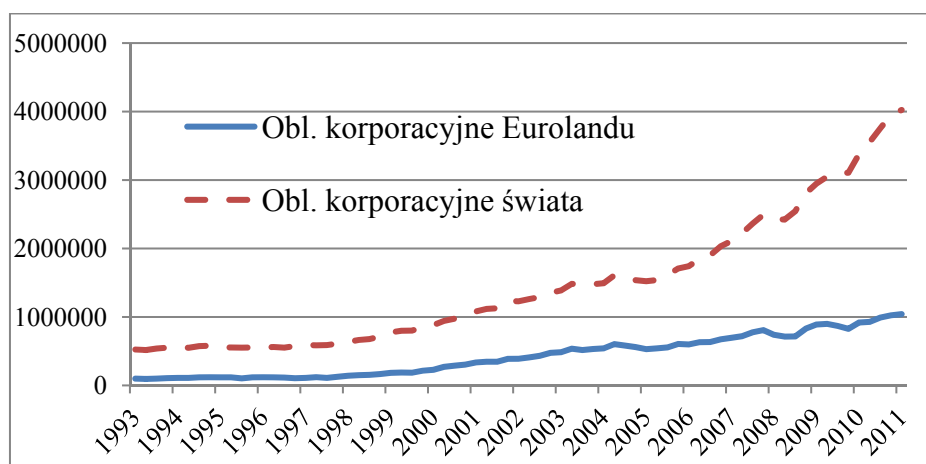
Rys. 1. Emisje obligacji korporacyjnych i rządowych w euro w krajach Eurolandu oraz korporacyjnych USA (dane kwartalne, 1993-2011, mln USD)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: Securities statistics and syndicated loans, Bank For International Settlements 2012, <http://www.bis.org/statistics/secstats.htm>.

¹ The EU Financial Services Action Plan: A Guide, HM Treasury, The Financial Services Authority and the Bank of England, 31 July 2003, s. 6.

² Więcej w: A. Avadanei, European Corporate Bond Market Integration: Lessons From Emu, University of Iasi 2010.

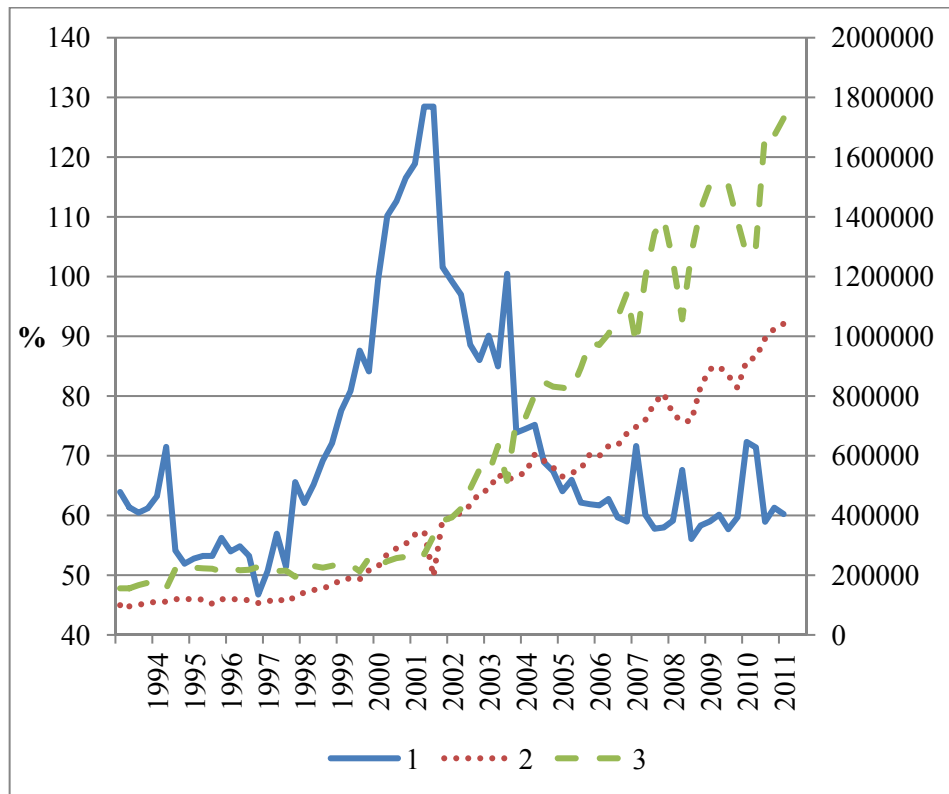
Rys. 1 i 2 pokazują znaczne zwiększenie emisji obligacji korporacyjnych po 2000 roku jako proces zachodzący nie tylko w Eurolandzie (związany m.in. z okresem, w którym USD przestał być ostoją bezpieczeństwa). Z jednej strony należy pozytywnie ocenić powstanie ogromnych możliwości realizacji potrzeb finansowych poprzez szybko rosnący rynek obligacji korporacyjnych. Natomiast z drugiej strony trzeba brać pod uwagę, że porównując okres przed wprowadzeniem waluty euro i potem, obserwuje się wielokrotny wzrost zadłużania się przedsiębiorstw oraz narastanie ku temu skłonności.



Rys. 2. Obligacje korporacyjne Eurolandu w euro na tle emisji obligacji przedsiębiorstw całego świata (dane kwartalne, 1993-2011, mln USD)

Źródło: Ibid.

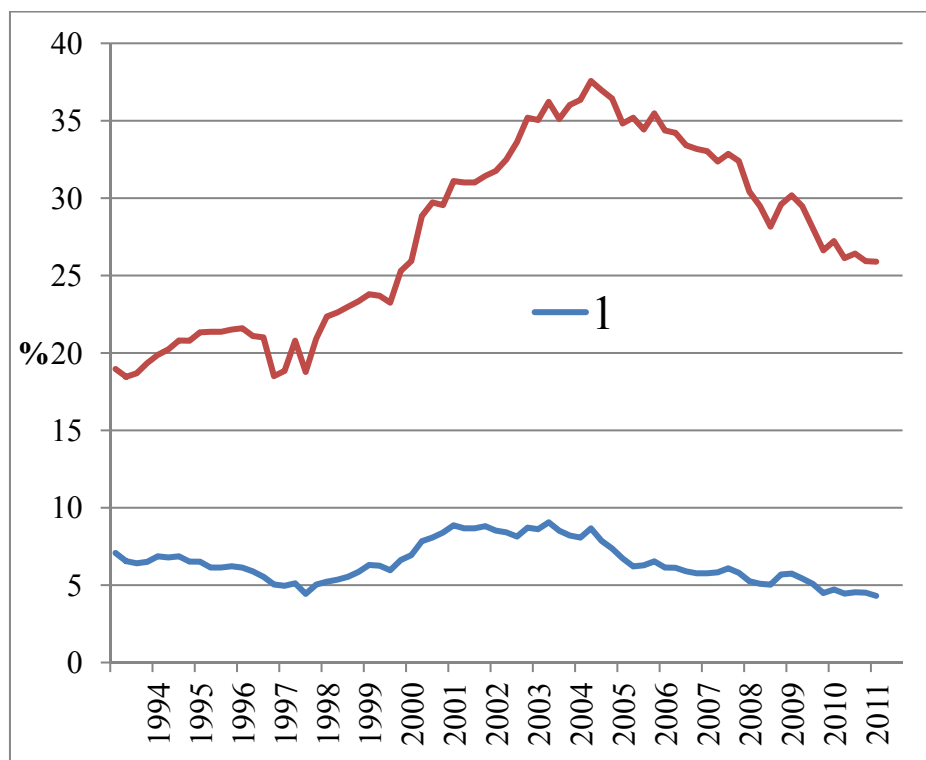
Rys. 3 pokazuje, że po 2001 roku w Eurolandzie wielkość emisji obligacji korporacyjnych w stosunku do rządowych zaczęła spadać, jednak osobno żaden z tych szeregów czasowych nie wykazał widocznego zmniejszenia. Obniżenie jednej wielkości wobec drugiej wynika z tego, że rządy krajów wspólnej waluty bardzo zwiększyły swoje emisje. W ten sposób zadłużenie sektora publicznego wzrosło do ogromnych wielkości, powiększających się od 2008 roku przez jeszcze bardziej rosnące potrzeby finansowe wywołane kryzysem. Jako element konkurencji na rynku długu, częściowo może to stanowić ograniczenie skłonności do zadłużania się przedsiębiorstw. Jednak najbardziej zdeterminowane korporacje mogą oferować niebezpiecznie wysokie oprocentowanie swych obligacji, uniemożliwiające wykup od inwestorów.



1 – wielkość emisji obligacji korporacyjnych emitowanych w euro wobec emisji obligacji rządowych,
 2 – emisje obligacji korporacyjnych,
 3 – emisje obligacji rządowych.

Rys. 3. Wielkość emisji obligacji korporacyjnych emitowanych w euro w krajach Eurolandu wobec emisji obligacji rządowych tego obszaru (dane kwartalne, 1993-2011)

Źródło: Ibid.



1 – wielkość emisji obligacji korporacyjnych emitowanych w euro w stosunku do wszystkich typów obligacji w krajach strefy euro,

2 – wielkość emisji obligacji korporacyjnych krajów Eurolandu emitowanych w euro w stosunku do emisji obligacji korporacyjnych na całym świecie.

Rys. 4. Wielkość emisji obligacji korporacyjnych krajów Eurolandu emitowanych w euro w stosunku do emisji wszystkich typów obligacji krajów strefy euro i w stosunku do emisji obligacji korporacyjnych na całym świecie (dane kwartalne, 1993-2011)

Źródło: Ibid.

Podobny proces można zauważyć też na rys. 4. Wszystkie typy obligacji w krajach strefy euro, w tym korporacyjnych, na całym świecie przewyższyły wielkością emisje obligacji spółek Eurolandu. Jednak w tym przypadku doszło do tego po 2004 roku. Oznacza to, że poza tą grupą krajów, na świecie szybciej rosną potrzeby finansowe, wyprzedzając obszar wspólnej waluty. Jednak rys. 4 pokazuje, że w przypadku korporacji tempo to nie jest tak duże jak w przypadku sektora publicznego. Zwłaszcza że ten ostatni z powodu kryzysu podlega większemu naciskowi na wspieranie wzrostu gospodarczego.

2. Ogólna charakterystyka porównawcza rynku obligacji

Europejskie rynki obligacji tworzą złożoną strukturę. Można tu przede wszystkim wyróżnić sektor rządowy, komunalny, korporacyjny, a także hipoteczne listy zastawne i ich rodzaje. W każdym z nich można wskazać znaczne zróżnicowanie okresów zapadalności, rentowności, ryzyka, a także wielkości i rodzaju poszczególnych emitentów. Obecnie rynki te mają charakter raczej rozproszony, działają na podstawie wyceny przedstawionej przez animatorów rynku (będących głównie bankami inwestycyjnymi) i dealerów z jednej strony oraz brokerów z drugiej³.

Pomimo częściowego spowolnienia wynikającego ze zjawisk kryzysowych w 2008 roku i tylko nieznacznego zmniejszenia emisji, obligacje korporacyjne osiągają 30%⁴ udziału w światowym rynku długu i znajdują się na drugim miejscu po sektorze rządowych papierów wartościowych. Dokładniej ujmując, około 60% udziału ma rynek rządowy, 29% korporacyjny, 11% listy zastawne. Natomiast w przypadku USA rynek korporacyjny ma większy udział⁵.

Jednakże z punktu widzenia zaufania do waluty euro głównie ze strony mieszkańców Eurolandu, warto zwrócić uwagę na to, że rynek ten charakteryzuje się niskim udziałem inwestorów indywidualnych. Należy do nich mniej niż 5% bezpośrednich inwestycji europejskiego rynku obligacji. Większość jego uczestników na tym obszarze to inwestorzy instytucjonalni, tacy jak fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe i banki. W porównaniu do USA, udział inwestorów indywidualnych jest najbardziej znaczący na rynku obligacji komunalnych i wynosi około 20-25%. Natomiast z całej puli tego, czym dysponują instytucje finansowe, inwestorzy ci osiągają udział 6,9%.

³ Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets Executive Summary of the Final Report to The European Commission – Directorate-General for the Internal Market, London Economics in association with PricewaterhouseCoopers and Oxford Economic Forecasting 2002, s. 62.

⁴ W Stanach Zjednoczonych rynek obligacji jest mniej więcej tej samej wielkości jak akcje. W Europie liczba obligacji to około dwóch trzecich całkowitej ilości papierów wartościowych pozostających do wykupu. Overview – The European and Global Bond Markets, Association for Financial Markets in Europe (AFME) 2011, <http://www.investinginbondseurope.org>.

⁵ V. Gaspar, P. Hartmann, The Euro and Financial Markets, The Euro and Money Markets: Lessons for European Financial Integration, Peterson Institute for International Economics, Washington 2005.

Tabela 1

Struktura regionalnej alokacji papierów wartościowych (w %) w roku 2006 i 2010

	Fundusze inwestycyjne				Fundusze emerytalne			
	Obligacje		Akcje		Obligacje		Akcje	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Kraj siedziby funduszu	61,0	60,1	47,5	44,8	78,1	75,7	55,5	50,3
Azja	3,6	3,8	9,3	11,1	1,9	2,8	9,7	12,1
Europa	27,2	27,1	28,2	27,1	11,7	11,4	22,1	21,4
Ameryka Pd.	0,8	0,8	1,8	2,6	0,3	0,9	0,8	2,5
Afryka	0,1	0,2	0,3	0,5	0,0	0,4	0,3	0,7
Ameryka Pn.	7,1	7,7	11,7	13,0	7,9	8,9	11,6	13,1

Źródło: IMF Survey on Global Asset Allocation 2010, IMF 2010, s. 24.

Tabela 1 pokazuje, że w Europie (głównie Eurolandzie) struktura portfeli funduszy inwestycyjnych i emerytalnych zawiera w sobie znacznie większy udział obligacji. Wydaje się, że jest to kolejny dowód większego nastawienia na wybór tej formy pożyczki i inwestycji zwłaszcza w porównaniu do innych regionów świata. Różnica uwidacznia się nawet (gdzie bardziej występuje preferowanie kredytu bankowego⁶) wobec Ameryki Pn. i jest 2-3-krotna, natomiast w pozostałych przypadkach jest ona jeszcze większa.

3. Akceptacja coraz niższych ratingów

Rozwojowi rynków obligacji korporacyjnych sprzyja powszechna akceptacja coraz niższych ratingów (przykładowo według agencji Moody's przed 2000 rokiem przekraczały średnio poziom B2, a potem w kolejnych latach zaczęły spadać do Caa1)⁷. Wydaje się, że jedną z przyczyn tego jest zmniejszenie zaufania do nich spowodowane zawyżaniem ratingów do 2008 roku i potem ich zaniżaniem. Jednak trzeba też podkreślić, że agencje ratingowe zostały obdarzone nadmiernym zaufaniem, ponieważ inwestorom było wygodniej uwolnić się od własnych czasochłonnych analiz. Sytuacja ta uruchomiła rozważania na temat ponownego zweryfikowania roli tych podmiotów, zakresu zgodności z prawdą ich ocen i wpłynęła na przekonanie, iż żadna agencja ratingowa nie przewidziała ani jednego kryzysu.

⁶ Więcej w: A. Ryan, A Brief Postwar History of US Consumer Finance, Working Paper 11-058, Harvard 2010; L. Calder, Financing The American Dream A Cultural History Of Consumer Credit, Princeton University Press, New Jersey 1999.

⁷ Corporate Default and Recovery Rates 1920-2008, Moody's Global Credit Policy, February 2009, s. 15 oraz G. Cici, The Performance of Corporate-Bond Mutual Funds: Evidence Based on Security-Level Holdings, Washington University, St. Louis 2010, s. 37.

Trzeba wziąć pod uwagę, że rosnąca ilość emisji i podmiotów dokonujących zakupu generuje coraz bardziej zintensyfikowaną wzajemną stymulację podaży i popytu, rozwijając samonapędzający się mechanizm. Niestety, sprzyja to powstaniu kolejnej bańki spekulacyjnej i skumulowaniu w przyszłości negatywnych skutków zadłużania się poprzez sprzedaż i zakup obligacji wszelkiego typu.

Na tle obligacji rządowych jedynie rozproszenie dłużników z sektora prywatnego (korporacji emitujących te papiery wartościowe) wydaje się czynnikiem pozytywnym. Mało jest prawdopodobne, aby w jednym czasie wszystkie zadłużone spółki utraciły możliwość wypłat odsetek i wykupu swoich papierów wartościowych. Jednakże ogromna ilość tego rodzaju długu, stanowiąca zróżnicowaną wielkość w portfelach inwestycyjnych, może wielu nabywców obligacji postawić w trudnej sytuacji.

Z drugiej strony, ogromny popyt i podaż długu korporacyjnego należy uznać za ważny czynnik ograniczający negatywny wpływ trwającego kryzysu. Tym bardziej że zadłużanie sektora publicznego Eurolandu, pożyczki płynnościowe, Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF) nie mogą dostarczyć odpowiedniej ilości pieniądza i w pełni zastępować sił rynkowych gospodarki. Emisje obligacji korporacyjnych na pewno ograniczyły kwoty, które zbierano na utworzenie wspomnianego Funduszu Stabilizacji (który będzie zastąpiony przez Europejski Mechanizm Stabilizacyjny)⁸. Jednak według OECD zgromadzone środki (EFSF około 500 mld EUR, EMS około 700 mld EUR⁹) są niewystarczające. Potrzeba minimum 1 bln EUR dla zabezpieczenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), tak aby nie trzeba było tego instrumentu wykorzystywać do interwencji¹⁰. Szczególnie, że Euroland stara się unikać amerykańskich metod ograniczania zjawisk kryzysowych o charakterze *quantitative easing*. Ich skutkiem jest powszechny spadek wiarygodności danej waluty, wszystkich aktywów w niej wyrażonych oraz sektora prywatnego i publicznego, który korzystałby z takiej pomocy. Jednak o ile w ciągu najbliższych 2-3 lat nie dojdzie do załamania zdolności do obsługi swego zadłużenia przez wiele spółek, tolerowanie spadających ratingów przedsiębiorstw przy ciągle rosnących emisjach obligacji należy uznać za zjawisko dające więcej szans niż zagrożeń.

⁸ ESM będzie międzyrządową instytucją publicznoprawną prawa międzynarodowego na mocy traktatu podpisanego przez kraje strefy euro. Natomiast EFSF, przeciwnie, jest prywatną spółką prawa luksemburskiego. Więcej w: The European Stability Mechanism, „ECB Monthly Bulletin”, July 2011, s. 75.

⁹ Ibid., s. 82.

¹⁰ R. Emmott, Euro crisis needs „mother of all firewalls”: OECD, Brussels 2012, <http://www.reuters.com/article/2012>.

4. Wpływ waluty euro na decyzje o emisji obligacji korporacyjnych

Analizy różnych autorów oparte na zagregowanych danych stwierdzają istnienie tzw. efektu euro w decyzjach przedsiębiorstw co do wyboru sposobu finansowania ich działalności. „Galati i Tsatsaronis (2003) wskazują na znaczny spadek rentowności europejskich obligacji po wprowadzeniu UGiW. W strukturze finansowania efekt euro wykazano w konstruowaniu międzynarodowych portfeli obligacji (np. Lane 2006) oraz w międzynarodowych kredytach komercyjnych banków (np. Spiegel 2008). Wprowadzenie euro doprowadziło do zmniejszenia kosztów emisji w euro w porównaniu do wykorzystania walut krajowych przed powstaniem unii monetarnej (np. Santos i Tsatsaronis 2006). Coeurdacier i Martin (2006) dowodzą, że wprowadzenie euro zmniejszyło od 14% do 17% koszty transakcyjne na rynkach finansowych. Kim, Moshirian i Wu (2006) potwierdzają, że czas istnienia Eurolandu pokrywa się z okresem zwiększonej integracji rynków finansowych”¹¹.

Względy strategiczne również odgrywają rolę przy podejmowaniu decyzji o wydaniu obligacji w walucie obcej. W szczególności duże spółki są bardziej skłonne do przeprowadzenia międzynarodowej emisji obligacji. Jest to najczęściej spowodowane trzema przyczynami. Po pierwsze, chcą one zdywersyfikować swoją bazę inwestorów we wszystkich regionach walutowych. Po drugie, mogą być nastawione na ograniczenie pozyskiwania środków finansowych na rynkach krajowych. Po trzecie, mogą być lepiej znane za granicą i korzystać z łatwiejszego dostępu do inwestorów oraz niższych kosztów pożyczkowych na rynkach zagranicznych obligacji¹².

Możliwość zapewnienia sobie już w momencie emisji lepszej wyceny przyciągnęła wiele rodzajów podmiotów gospodarczych. Dotyczy to np. tych, którym trudniej otrzymać w wielu bankach dofinansowanie na odpowiednio korzystnych warunkach, czyli nowszych przedsiębiorstw, które dopiero rozpoczynają działalność lub nie dysponują odpowiednio długą historią operacyjną, a także w przypadku problemów z wielkością kapitału wymaganego do otrzymania ratingów. Obejmuje to też przedsiębiorstwa funkcjonujące w trudnych sektorach gospodarki, podmiotów zaangażowanych w finansowanie przejmowania małych podmiotów gospodarczych, w trakcie wykupu, fuzji lub restrukturyzacji.

¹¹ Cyt. za: G. Hale, The EMU Effect On the Currency Denomination Of International Bonds, FRBSF Economic Letter Number 2008-30, Economic Research Federal Reserve Bank Of San Francisco 2008, s. 1.

¹² N. Siegfried, Choice of Currency In Bond Issuance And The International Role of Currencies, Working Paper Series No 814, September 2007, European Central Bank 2007, s. 6.

Podsumowanie

Już w XX wieku przewidywano, że przyszła wspólna waluta będzie intensywnie stosowana do zaciągania zobowiązań¹³. Okazało się, że wśród sposobów wykorzystania euro jako waluty międzynarodowej najbardziej uwidoczniła się właśnie możliwość zadłużania się (po transakcjach na rynku derywatów¹⁴). Skończyły z tego podmioty sektora publicznego i prywatnego, wywierając wpływ bezpośrednio lub pośrednio na wszystkie rodzaje rynków finansowych. Gdyby nie konieczność spłaty w przyszłości zaciągniętych zobowiązań, można by mówić wyłącznie o sukcesie waluty euro, w której zadłużenie sektora publicznego i prywatnego jest największe w historii zarówno Eurolandu, jak i poszczególnych jego członków.

Trzeba też dodać, że już w kilka lat pod podpisaniem traktatu z Maastricht doszło do rozpoczęcia spadku kosztów zadłużania i to bez względu na ich rodzaj. Wydaje się, że tak duża wielkość emisji obligacji sektora prywatnego świadczy o tym, że idea wprowadzenia euro odniosła wielki sukces na rynkach finansowych. Miała też ogromny wpływ na poprawę płynności i głębokości rynku papierów dłużnych w krajach UGiW, ale nie usunęło to wszystkich barier w integracji (...) ¹⁵. Dzięki wprowadzeniu wspólnej waluty wzrosło znaczenie obligacji poprzez większe zintegrowanie rynków finansowych Eurolandu i poszerzenie portfeli inwestycyjnych o walory z innych krajów strefy euro (co odnosi się również do obligacji korporacyjnych). Oznacza też, że doszło do zmodyfikowania zakresu zjawiska *home bias* (czyli preferowania gospodarki krajowej¹⁶) na rynkach finansowych Europy zachodniej jako całości. Przed przyjęciem euro zjawisko *home bias* inwestycji w obligacje mieściło się wyłącznie w granicach państwowych, a nie obejmowało rynków finansowych UGiW jako zjawiska ponadkrajowego.

¹³ J.M. Kool, *International Bond Markets and the Introduction of the Euro*, Federal Reserve Bank of St. Louis in 1999, s. 1.

¹⁴ Porównaj: dane statystyczne *Derivatives*, Bank For International Settlements 2012, <http://www.bis.org/statistics/secstats.htm> oraz *Securities*, Bank For International Settlements 2012, <http://www.bis.org/statistics/secstats.htm>.

¹⁵ A. Samborski, *Rynek papierów dłużnych w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 5, NBP 2004, s. 64.

¹⁶ Zjawisko *home bias* w polskiej literaturze tłumaczone jest jako „preferencja kraju pochodzenia” lub „preferowanie gospodarki krajowej”. A. Kozłowska, *Zjawisko home bias w procesie integracji europejskiej*, „Equilibrium” 2010, nr 1 (4), Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2010, s. 150.

Z całą pewnością rozwój wszelkich form pozyskiwania środków na działalność gospodarczą jest elementem nowoczesnej gospodarki rynkowej. Trzeba zauważyć, że pojawienie się euro i zapewnienie wyższej wiarygodności w stosunku do walut nowych krajów członkowskich przyczyniło się do znacznego wzrostu emisji obligacji korporacyjnych. Integracja walutowa zaczęła silniej wpływać na zmiany sposobu prowadzenia działalności gospodarczej, czyniąc ją coraz bardziej umiędzynarodowioną. Proces ten dokonuje się z niezwykle intensywnością od ponad dekady i oddziałuje na nowe kraje członkowskie. Jego istotnym elementem jest oczywiście kopiowanie zachowań inwestycyjnych, wpisujących się głęboko w redukcję ryzyka walutowego, jak również w dynamiczny przepływ kapitału między krajami strefy euro a resztą członków Unii Europejskiej.

DEVELOPMENT CORPORATE BOND MARKETS IN THE EURO AREA

Summary

The author tries to show the introduction of the euro has had a significant impact on the development of corporate bond markets in Euroland. Also, the period from the Maastricht Treaty until the moment of the abandon the national currency has played a positive impact. This was because different changes in preparation for adopting the euro, improved incentives for improving corporate bond issue in the future Euroland.

Kinga Szmigiel

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WPŁYW UWARUNKOWAŃ SPOŁECZNO- -GOSPODARCZYCH NA EWOLUCJĘ POLITYKI INNOWACYJNEJ W SZWECJI

Wprowadzenie

Polityka innowacyjna, której zadaniem jest wprowadzanie wyników badań naukowych, wynalazków i usprawnień do praktyki gospodarczej, stanowi część szerszej polityki naukowej, której wpływ na naukę ma w sposób optymalny przyczynić się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu środków na badania naukowe¹. W krajach rozwiniętych polityka innowacyjna charakteryzuje się aktualnie stosowaniem miękkich narzędzi tworzących środowisko innowacyjne, wspierających relacje między przedsiębiorstwami i sektorem naukowym i rozwiązania sieciowe². W tym kierunku ewoluowała także polityka szwedzka.

Uwarunkowania społeczne, kulturowe i polityczne wpływają na możliwości prowadzenia i skuteczność polityki innowacyjnej. Jednocześnie w ramach nowego paradygmatu innowacji otoczenie instytucjonalne oraz Narodowe Systemy Innowacji³ (NSI) podlegają zmianom pod wpływem prowadzonej polityki.

Założeniem artykułu jest wskazanie wpływu wybranych uwarunkowań na sposób wspierania innowacyjności w Szwecji. W toku rozważań zostanie także wykazane, że Szwecja jest przykładem gospodarki, która osiągnęła i utrzymała,

¹ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, WN PWN, Warszawa 2006.

² E. Stawasz, *Polityka innowacyjna*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 241.

³ Koncepcja Narodowych Systemów Innowacji (NSI) jest pojęciem spopularyzowanym w latach 90. XX wieku przez OECD. Jej głównym założeniem jest całościowe i nieliniowe ujęcie interakcji, jakie zachodzą pomiędzy instytucjami oddziałującymi na rozwój innowacji. OECD National Systems of Innovation: Definitions, Conceptual Foundations and Initial Steps in a Comparative Analysis, DSTI/STP(92)15, Paris 1992.

pomimo kryzysu lat 90. XX wieku oraz obecnego światowego kryzysu gospodarczego, wysoką innowacyjność⁴ dzięki ewolucji sposobu prowadzenia polityki innowacyjnej w kierunku aktywnego kreowania otoczenia instytucjonalnego.

1. Uwarunkowania polityki innowacyjnej w ujęciu modelowym

Specyfika uwarunkowań społecznych, politycznych i kulturowych umożliwia podział NSI na: rynkowe (USA, Kanada), mezokorporacyjne (Japonia, Korea), europejskie (UE15 poza krajami skandynawskimi), społeczno-demokratyczne (kraje skandynawskie) oraz będące w trakcie transformacji (większość UE12, w tym Polska)⁵. Wprowadzie każdy z wymienionych modeli, poza transformacyjnym, umożliwia osiągnięcie wysokiej innowacyjności⁶, jednak w skali Europy wyższą innowacyjność wykazują gospodarki, których systemy innowacyjne należą do modelu społeczno-demokratycznego. Model ten bazuje na specyficznych dla krajów skandynawskich uwarunkowaniach społecznych, kulturowych oraz instytucjonalno-prawnych i charakteryzuje się internacjonalizacją badań, w dużym stopniu finansowanych ze środków prywatnych, oraz specjalizacją w zakresie wybranych gałęzi wysokich technologii.

Najwyższy udział nakładów na działalność B+R w Unii Europejskiej mają kraje skandynawskie: Finlandia, Szwecja i Dania. Jak wskazują dane w tabeli 1, nakłady przedsiębiorstw na B+R są bardziej zróżnicowane niż wsparcie budżetowe dla tej działalności, a tym samym także bardziej uzależnienie od uwarunkowań każdej z gospodarek. Jest to kluczowy element decydujący o skuteczności polityki innowacyjnej, ponieważ skala badań przekłada się później na liczbę uzyskanych patentów i udział produktów i usług opartych na wysokich technologiach w produkcji i eksporcie.

Szwecję charakteryzuje wysoki udział nakładów na działalność B+R w PKB. W 1981 roku wyniósł on 2,19% i wzrastał do roku 1987 do wysokości 2,81%, potem podlegał pewnym wahaniom, ale ogólny trend pozostawał wzrostowy i w 2001 roku osiągnął 4,13%. Następnie udział nakładów na działalność B+R w PKB uległ spadkowi, jednak utrzymywał się powyżej 3,4%. Szwedzkie

⁴ Szwecja zajmuje jedno z pierwszych miejsc pod względem wskaźników innowacyjności w rankingach Innovation Union Scoreboard, a wcześniej European Innovation Scoreboard.

⁵ M.A. Weresa, Narodowy system innowacyjny i polityka innowacyjna Niemiec – wnioski dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w: I. Bil, K. Cisz, B. Brocka-Palacz, M. Gomułka, F. Kamiński, M.A. Weresa, Gospodarka Niemiec a kraje Europy Środkowej i Wschodniej, SGH, Warszawa 2006, s. 69.

⁶ M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki: Potencjał i bariery polskiej innowacyjności, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012, s. 15.

przedsiębiorstwa intensywnie inwestują w sferę B+R, w latach 1970-2007 ich udział w całkowitych nakładach na B+R poniesionych w Szwecji oscylował w granicach 65-75%. Dopiero w wyniku kryzysu gospodarczego, od 2008 roku wskaźnik ten spadł poniżej 60%. Udział nakładów sektora przedsiębiorstw w PKB w 1981 roku wynosił 1,39% i aż do 2001 roku, kiedy osiągnął 3,2%, charakteryzował się trendem wzrostowym z niewielkimi wahaniami. Natomiast w ostatniej dekadzie uległ ponownemu obniżeniu i dalszym wahanom, aż w 2010 roku osiągnął 2,35%.

Tabela 1

Nakłady wewnętrzne na działalność B+R według sektorów oraz udział produkcji nowej lub ulepszonej w całkowitej produkcji w gospodarkach europejskich

	Nakłady całkowite 2010 ^a	Nakłady przedsiębiorstw 2010	Nakłady budżetowe 2010	Udział produkcji nowej lub ulepszonej w całkowitej produkcji w 2008 ^b
Austria	2,76	1,88	0,15	11,2
Belgia	1,99	1,32	0,19	9,5
Bułgaria	0,6	0,3	0,22	14,2
Cypr	0,5	0,09	0,1	16,1
Czechy	1,56	0,97	0,3	18,7
Dania	3,06	2,08	0,06	11,4
Estonia	1,62	0,81	0,17	10,2
Finlandia	3,87	2,69	0,36	15,6
Francja	2,26	1,38	0,37	13,2
Grecja	:c	:	:	:
Hiszpania	1,39	0,71	0,28	15,9
Holandia	1,83	0,87	0,22	8,9
Irlandia	1,79	1,22	0,06	11
Litwa	0,79	0,23	0,14	9,6
Luksemburg	1,63	1,16	0,29	8,9
Łotwa	0,6	0,22	0,14	5,9
Malta	0,63	0,37	0,02	15,2
Niemcy	2,82	1,9	0,41	17,4
Polska	0,74	0,2	0,26	9,8
Portugalia	1,59	0,72	0,11	15,6
Rumunia	0,47	0,18	0,17	14,9
Słowacja	0,63	0,27	0,19	15,8
Słowenia	2,11	1,43	0,38	16,3
Szwecja	3,42	2,35	0,17	9,2
Węgry	1,16	0,69	0,21	16,4
Wielka Brytania	1,77	1,08	0,17	7,3
Włochy	1,26	0,67	0,18	11,8
Austria	2,76	1,88	0,15	11,2
Belgia	1,99	1,32	0,19	9,5

^a Udział całkowitych nakładów na działalność B+R w PKB.

^b Udział produktów nowych lub ulepszonych w całkowitej produkcji przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników.

^c Brak danych.

Źródło: Eurostat.

W przemyśle szwedzkim większość nakładów na działalność B+R koncentruje się w ok. 20 dużych przedsiębiorstwach nastawionych na produkcję międzynarodową, co jest charakterystyczne dla krajów o relatywnie niewielkim rynku wewnętrznym. Ponadto nakłady te w ponad 40% dokonywane są przez firmy z udziałem kapitału zagranicznego, mające swoje główne siedziby poza Szwecją. Poglębia to zależność gospodarki tego kraju od uwarunkowań zewnętrznych i sytuacji na rynku globalnym, jednocześnie wskazuje, że Szwecja jest postrzegana jako dogodna lokalizacja dla działalności badawczo-rozwojowej, co należy uznać za sukces tamtejszej polityki innowacyjnej.

Do grupy uwarunkowań typowych dla modelu społeczno-demokratycznego należy rozwinięty system instytucjonalny Szwecji i wysoka ochrona praw własności intelektualnej. Uwarunkowania polityczne, takie jak wysoka jakość rządzenia, w dużym stopniu opartego na konsensusie różnych grup społecznych, wpływają na niski poziom korupcji i zaufanie do władz. Jednak badania wskazują, że w przypadku krajów skandynawskich pozytywny wpływ tego typu czynników na innowacyjność wyczerpał się, a ich poprawa przekłada się na podniesienie innowacyjności w gospodarkach, gdzie ich wyjściowa wielkość jest znacząco niższa⁷.

Niektóre uwarunkowania szwedzkiego systemu są postrzegane negatywnie przez przedsiębiorstwa: obciążenia podatkowe, restrykcje dotyczące rynku pracy, dostęp do kapitału i regulacje podatkowe to największe problemy związane z prowadzeniem biznesu w tym kraju⁸.

Szwedzką gospodarkę charakteryzuje dobrze wykształcone społeczeństwo i rozwinięta współpraca między sektorem nauki i przemysłem w zakresie sfery B+R. Również innowacyjność sektora MSP pozostaje jej silną stroną, chociaż w obliczu kryzysu zmniejszyły one zarówno nakłady na działalność innowacyjną, jak i związane z nią zatrudnienie. Z drugiej strony efekty gospodarcze związane z działalnością innowacyjną są w Szwecji relatywnie słabe. Zatrudnienie w przemyśle i usługach wysokiej techniki, jak i eksport zaawansowanych technologicznie produktów i usług uległy pogorszeniu w związku z kryzysem⁹. Szwecja uniknęła znaczącego spadku udziału nakładów na B+R w PKB dzięki szeroko zakrojonym programom finansowanym ze środków budżetowych, które częściowo zrekomensowały spadek nakładów sektora przedsiębiorstw.

⁷ A. Arundel, H. Hollanders, Differences in socio-economic conditions and regulatory environment: explaining variations in national innovation performance and policy implications MERIT, Raport stanowiący część publikacji 2005 European Innovation Scoreboard, s. 19-21.

⁸ The Global Competitiveness Report 2012-2013, World Economic Forum 2012, <http://www3.weforum.org/>, s. 334.

⁹ European Innovation Scoreboard 2009, Comparative Analysis of Innovation Performance, Commission of European Communities, Brussels 2010, s. 56-60.

2. Ewolucja sposobów wspierania innowacyjności gospodarek

Podejście do kwestii innowacji podlegało ewolucji. W pierwszych pracach Schumpetera kluczową rolę pełnił pojedynczy innowator, następnie skupiono się na roli przedsiębiorstw, które w odpowiedzi na potrzeby rynku prowadzą działalność B+R, czego efektem jest wprowadzenie na rynek innowacyjnych produktów i usług.

Teorie oparte na paradygmacie neoklasycznym uznawały udział państwa w finansowaniu B+R, ale jego rola ograniczała się do zapewnienia odpowiednich funduszy instytucjom prowadzącym taką działalność. Zakładano, że rynki same nie zapewnią odpowiedniego finansowania działalności B+R, dlatego powinno je uzupełnić państwo. Wspierano więc pierwsze etapy procesu innowacyjnego, jednak bez dalszych działań w kierunku dyfuzji i komercjalizacji wiedzy¹⁰.

Począwszy od końca lat 80. zaczęto stopniowo rozważać innowacje jako efekt interakcji zachodzących w systemach sieciowych, w ramach których następuje wymiana wiedzy, specjalizacja, zwiększa się dostęp do nowych technologii, powiększa baza klientów. W ramach nowego paradygmatu¹¹ państwa powinny wspierać poszczególnych aktorów tego systemu, tak aby tworzyć środowisko silnie sprzyjające powstawaniu, dyfuzji i wprowadzaniu do praktyki gospodarczej innowacji¹².

Przenoszenie tych założeń do praktyki gospodarczej było procesem długotrwałym i nowy paradygmat zaczął być szerzej stosowany po serii publikacji OECD z lat 90. Dzięki niemu nastąpiło rozszerzenie działań wspierających innowacyjność gospodarek poza zakres dotychczasowych polityk naukowych i technologicznych. Wcześniej państwa wspierały innowacyjność w ramach narzuconych przez dany kontekst instytucjonalny, natomiast polityka innowacyjna oparta na nowym paradygmacie powinna świadomie kreować otoczenie, często poprzez działania należące do innych typów polityki gospodarczej. Państwa stosujące nowy paradygmat przeprowadzają reformy systemów edukacji, wspierają działalność badawczą uniwersytetów, modyfikują regulacje dotyczące przemysłu i konkurencji¹³. Polityka naukowa i edukacyjna kształtują kluczowy dla budowania innowacyjnej gospodarki zasób, jakim jest wysoko wykwalifikowany ka-

¹⁰ K. Arrow, *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, w: *The Rate and Direction of Inventive Activity*, ed. R. Nelson, Princeton University Press, New Jersey 1962.

¹¹ L.K. Mytelka, K. Smith, *Policy learning and innovation theory: an interactive and coevolving process*, „Research Policy” 2002, No. 31, s. 1467-1479.

¹² F. Lavén, *Organizing Innovation. How policies are translated into practice*, BAS Publishing, Göteborg 2008, s. 58-60.

¹³ P.S. Biegelbauer, S. Borrás, *Introduction*, w: *Innovation Policies in Europe and the US*, ed. P.S. Biegelbauer, S. Borrás, Ashgate Publishing Company, Aldershot 2003.

pitał ludzki. Ponadto polityka edukacyjna może promować określone postawy społeczne, które pośrednio wpływają na zachowania podmiotów rynkowych i społeczeństwa, tym samym także na innowacyjność. Polityka inwestycyjna tworzy infrastrukturę potrzebną do prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej. Wszystkie te polityki mają działać w sposób skoordynowany, realizując wspólny cel, jakim jest wzrost gospodarczy oparty na innowacjach, są więc one poniekąd podporządkowane realizacji celów polityki innowacyjnej.

3. Ewolucja szwedzkiej polityki wspierania innowacyjności

Szwecja należy do krajów rozwijających swoją politykę wspierania innowacyjności, a więc najpierw technologiczną i naukową, a następnie innowacyjną, zgodnie z obowiązującymi trendami, jednak w sposób dostosowany do specyfiki swojej gospodarki. Niestety, bardziej radykalne zmiany sposobu prowadzenia polityki następują w tym kraju dopiero w odpowiedzi na zjawiska kryzysowe, co uwidoczniło się w zmianach wprowadzonych w latach 90. i w działaniach zapoczątkowanych w 2008 roku.

Szwedzki system wspierania działalności badawczo-rozwojowej składał się z wielu podmiotów działających na szczeblu centralnym i regionalnym. Koordynacją działań dotyczących szczególnie uniwersytetów zajmowała się Szwedzka Rada ds. Planowania i Koordynacji Badań Naukowych, decydująca m.in. o alokacji środków na wyposażenie potrzebne do badań naukowych. Kluczową rolę pełniła także Szwedzka Krajowa Rada ds. Rozwoju Technicznego (STU), której zadaniem było inicjowanie i wspieranie działalności B+R o strategicznym znaczeniu dla szwedzkiej gospodarki.

W latach 70. i 80. szwedzką politykę wspierającą innowacyjność gospodarki charakteryzowała wysoka selektywność. Relatywnie mała liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem umożliwiła STU finansowanie pojedynczych projektów B+R poprzez granty, nisko oprocentowane pożyczki, a także wiele miękkich instrumentów, takich jak doradztwo i kampanie informacyjne¹⁴. Agencja zaangażowała się także w badania nad energetyką zapoczątkowane w 1975 roku, co stanowiło próbę nadania działalności badawczo-rozwojowej kierunku pożądanego społecznie, zamiast pozostawiania tych decyzji siłom rynkowym. W Szwecji, gdzie wiele polityk opartych jest na konsensusie osiąganym w trakcie negocjacji przez reprezentantów silnych grup społecznych, np. w kwestiach

¹⁴ G. Marklund, *Institutions and Appropriation in Swedish Technology Policy*, Uppsala University, Department of Economic History, Uppsala 1994.

prawa pracy związków zawodowych, pracodawców i przedstawicieli administracji rządowej pełniących rolę mediatora, także STU współpracowała z reprezentantami przemysłu i sferą naukową w celu opracowania programów ramowych dla prowadzonej przez siebie polityki. Priorytetem STU było wprowadzenie długookresowych programów badawczych do praktyki przedsiębiorstw często nastawionych na zyski krótkookresowe¹⁵.

Szwecję charakteryzowały uwarunkowania sprzyjające innowacyjności i stabilne, wysokie nakłady na B+R, jednak prawidłowe działanie mechanizmów rynkowych i osiągnięty konsensus zniechęcały szwedzkie władze do reform. Głębsze zmiany nie następowały również w sposobach wspierania innowacyjności, polityka technologiczna, podobnie jak w innych gospodarkach rozwiniętych, skupiała się przede wszystkim na wsparciu instytucji prowadzących działalność B+R. Tymczasem w wyniku globalizacji przekształceniom ulegały uwarunkowania zewnętrzne. Redukcja ograniczeń w przepływie dóbr, usług i kapitału umożliwiła przedsiębiorstwom, wcześniej silnie związanym z rodzimą gospodarką, swobodniejsze przenoszenie poszczególnych działów ich działalności do krajów bardziej konkurencyjnych pod względem obciążeń podatkowych i elastyczności rynku pracy. Gospodarka szwedzka odczuła te zmiany bardzo dotkliwie.

Stopniowe obniżanie się dynamiki wzrostu gospodarczego w latach 70. i 80. XX wieku wobec braku zdecydowanych działań szwedzkiego rządu zmieniło się na początku lat 90. w głęboką recesję. Państwo dobrobytu okazało się modelem bardzo kosztownym i doprowadziło do kryzysu finansów publicznych i bardzo wysokiego deficytu budżetowego¹⁶.

Na ten okres przypadły zmiany sposobu wspierania innowacyjności szwedzkiej gospodarki. Akcent przeniósł się na budowanie otoczenia sprzyjającego innowacyjności i transferowi technologii¹⁷, a największym wyrazem zmian było utworzenie w 2001 roku Szwedzkiej Agencji Rządowej ds. Systemów Innowacji VINNOVA. Agencja dysponująca rocznym budżetem rządu 2 mld koron szwedzkich i mająca dużą autonomię w kwestii prowadzenia polityki innowacyjnej może być uznana za kluczowy element wielopodmiotowego szwedzkiego Narodowego Systemu Innowacji.

¹⁵ The Development of a New Swedish Innovation Policy. A Historical Institutional Approach, s. 21.

¹⁶ S. Rudolf, Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego na przykładzie Szwecji, w: Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej, materiały konferencyjne, Wisła, 3-5 czerwca 1996, red. E. Okoń-Horodyńska, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Katowice 1996, s. 275-276.

¹⁷ B. Persson, The Development of a New Swedish Innovation Policy. A Historical Institutional Approach CIRCLE, Lund University Paper 2008, No. 02, s. 24-30.

Wprawdzie STU wspierało uniwersytety, inne jednostki badawczo-rozwojowe i przedsiębiorstwa oraz inicjowało i koordynowało współpracę w zakresie projektów B+R, jednak dopiero utworzenie agencji VINNOVA utożsamia się ze zmianą paradygmatu polityki innowacyjnej Szwecji lub wręcz przekształceniem prowadzonej wcześniej polityki technologicznej w szerszą politykę innowacyjną. Niezależnie jednak od wybranego sposobu określenia zmiany, jakie nastąpiły w szwedzkiej gospodarce, wpisują się w szerszy trend widoczny w wielu krajach wysoko rozwiniętych.

Reformując swoją politykę wspierania innowacyjności, Szwecja wykorzystwała rekomendacje OECD oraz doświadczenia gospodarki fińskiej¹⁸, jednak rozwiązania szwedzkie w zakresie podejścia systemowego do innowacyjności mają unikalny i pionierski charakter.

VINNOVA oparła swoje działania na interpretacji obowiązujących teorii dotyczących genezy innowacyjności, dostosowując ich założenia do swoich potrzeb. W ten sposób powstała polityka o charakterze normatywnym, wspierająca te badania naukowe, które bezpośrednio odpowiadają potrzebom gospodarki i rozwiązują jej bieżące problemy. VINNOVA zdecydowała się skupić na regionalnych aspektach innowacyjności, co odzwierciedla się w stosowanych instrumentach polityki innowacyjnej, określanych także mianem programów. Np. w ramach programu VINNVÄXT¹⁹ szwedzkie regiony konkurują o środki przeznaczone na stworzenie dynamicznych systemów innowacji w 10-letniej perspektywie. Oprócz niego szwedzki NSI składa się z wielu innych elementów, których rozwój i współpraca decydują o wysokiej innowacyjności tego kraju, a których pełny opis przekracza ramy niniejszego artykułu.

Podsumowanie

Szwecja dostosowała prowadzoną politykę wspierania innowacyjności gospodarki do istniejących w tym kraju uwarunkowań społecznych i politycznych. Część tych uwarunkowań można uznać za dogodne z punktu widzenia innowacyjności gospodarki, jednak ich wpływ zmieniał się w czasie. W latach 70. i 80. Szwecja opierała się tylko na pierwotnych uwarunkowaniach, które wpływały na stabilny i wysoki poziom nakładów na B+R, jednak stopniowo przestały wystarczać do zapewnienia wzrostu gospodarczego. W obliczu kryzysu lat 90. Szwecja wypracowała nowy model wspierania innowacyjności, odpowiadający wyzwaniom

¹⁸ F. Lavén, *Organizing Innovation. How policies are translated...*, op. cit., s. 96.

¹⁹ Działający w Szwecji od 2001 r. program mający na celu wzmocnienie regionalnych systemów innowacji, <http://www.vinnova.se>.

niom wynikającym z globalizacji. Wprawdzie w krótkim okresie większość uwarunkowań prowadzenia polityki innowacyjnej należy uznać za zmienne niezależne, jednak w średnim i tym bardziej długim okresie mogą być one kształtowane przez odpowiednią politykę państwa. W Szwecji dobrze wykorzystano tę możliwość, kreując otoczenie sprzyjające innowacyjności i transferowi technologii²⁰.

Adaptacja założeń nowego paradygmatu do specyfiki szwedzkiej gospodarki przyczyniła się podniesienia jej innowacyjności i wzrostu dynamiki rozwoju gospodarczego. Jednocześnie dane na temat efektów gospodarczych działalności innowacyjnej i wsparcia B+R potwierdzają istnienie swoistego „szwedzkiego paradoksu”. Jak wskazano wcześniej, kraj ten od kilku dekad charakteryzują stabilne i na tle innych krajów europejskich wysokie nakłady na B+R, zarówno w sektorze budżetowym, jak i w sektorze przedsiębiorstw. Powinno to skutkować adekwatnymi wynikami w postaci udziału produktów wysokich i średnich technologii w całkowitej produkcji i eksporcie oraz przyczyniać się do wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Tymczasem na innowacyjność gospodarki szwedzkiej największy wpływ mają reformy polityki innowacyjnej, a jej późniejsza stabilizacja prowadzi do powolnego wyczerpywania się przewag konkurencyjnych.

Na tej podstawie można wnioskować, że same zmiany intensywności wsparcia sfery B+R, które Szwecja zwiększa już od 2008 roku, nie wystarczą do przełamania aktualnej negatywnej tendencji. Aby pozostać liderem innowacyjności, gospodarka szwedzka potrzebuje kolejnej reformy sposobu prowadzenia polityki innowacyjnej, w przeciwnym wypadku jej pozycja będzie ulegała powolnemu spadkowi. Rozwiązania zastosowane w Szwecji, w tamtym czasie pionierskie, należą już do kanonu polityki innowacyjnej i są coraz szerzej stosowane w innych krajach, doprowadzając do poprawy ich potencjału innowacyjnego w stosunku do gospodarki szwedzkiej.

INFLUENCE OF SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS ON EVOLUTION OF INNOVATION POLICY IN SWEDEN

Summary

The article examines the interaction between innovation policy and its determinants on the example of Sweden. Initially, Sweden owed its innovativeness to right socio-political conditions, but the process of globalization has forced change in innovation policy paradigm, which is since the 90s twentieth century, actively shaping the institutional environment of enterprises. Similar changes are most likely a prerequisite for maintaining high innovativeness of the Swedish economy in the face of the current economic crisis.

²⁰ B. Persson, *The Development of a New Swedish Innovation Policy...*, op. cit., s. 10-12.

POLITYKA REGIONALNA

Joanna Kudelko

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2014-2020

Wprowadzenie

Ze względu na fakt, że rozwój regionalny w Polsce w dużej części finansowany jest poprzez instrumenty europejskiej polityki spójności, bardzo istotne, z punktu widzenia polskich regionów, są założenia do realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania 2014-2020.

W październiku 2011 roku Komisja Europejska przedłożyła do konsultacji tzw. pakiet legislacyjny polityki spójności na lata 2014-2020, składający się z projektów wielu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, regulujących politykę spójności i ustanawiających przepisy dotyczące poszczególnych funduszy Unii Europejskiej.

Na podstawie dotychczasowych prac legislacyjnych oraz wyników konsultacji krajów UE i prac nad poprawkami można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że polityka spójności realizowana w przyszłym okresie programowania będzie w dużym stopniu zbieżna z projektami Komisji Europejskiej, a dokonywane poprawki nie zmienią zasadniczo przedstawionych przez nią założeń.

Celem artykułu jest przedstawienie najistotniejszych założeń Komisji Europejskiej dotyczących realizacji polityki spójności w latach 2014-2020, a także wskazanie pożądanego, z punktu widzenia polskich regionów, kierunków polityki regionalnej.

1. Założenia dotyczące realizacji europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020

Propozycje co do realizacji polityki spójności w latach 2014-2020 wskazują, że ewolucja tej polityki konsekwentnie podążać będzie w kierunku podjętym już w poprzednim okresie programowania, tj. odchodzeniu od polityki wyłącznie prowrytownawczej na rzecz polityki prokonkurencyjnej. Priorytety planowanej w kolejnym okresie programowania polityki spójności jeszcze wyraźniej nawiązują do założeń strategii lizbońskiej z 2000 roku (zastąpionej później strategią „Europa 2020”).

Założeniem strategii „Europa 2020”¹ jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który ma być: inteligentny – dzięki bardziej efektywnym inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje; zrównoważony – dzięki zdecydowanemu przesunięciu w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i konkurencyjnego przemysłu oraz sprzyjający włączeniu społecznemu – ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa. W nawiązaniu do powyższych przesłanek ustalono najważniejsze obszary zainteresowania polityki spójności, które koncentrować się będą na zwiększaniu innowacyjności, w tym także małych i średnich przedsiębiorstw; promowaniu zatrudnienia i integracji społecznej; usprawnieniu transportu oraz zwiększaniu wydajności energetycznej i wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii². Postanowienia dotyczące nowej polityki spójności podyktowane były zmieniającymi się uwarunkowaniami gospodarowania, w tym kryzysem gospodarczym i poszukiwaniem sposobów wyjścia z niego, aby Europa mogła wrócić na ścieżkę rozwoju.

W perspektywie 2014-2020 polityka spójności nadal pozostanie jedną z najważniejszych polityk UE. W projekcie budżetu UE na lata 2014-2020 założono przeznaczenie na jej realizację 376 mld EUR, co stanowi ok. 37 % całego planowanego budżetu UE. Dla porównania w okresie programowania 2007-2013 budżet polityki spójności wynosił 308 mld EUR (w cenach z 2004 roku).

Planowany sposób rozdysponowania dostępnych środków wskazuje na większe ukierunkowanie na wsparcie regionów, przy czym regiony europejskie

¹ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela, 3.03.2010.

² Informacje na podstawie Wniosku Komisji ws.: Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), Bruksela, 6.10.2011.

podzielono na trzy kategorie według kryterium osiągniętego poziomu rozwoju, mierzonego wartością PKB *per capita*, dla których obowiązywać będą odmienne ustalenia i poziomy finansowania, tj. regiony słabiej rozwinięte (PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE27), regiony w fazie przejściowej (PKB *per capita* między 75% a 90% średniej UE27) i regiony lepiej rozwinięte (PKB *per capita* powyżej 90% średniej UE27).

W porównaniu z poprzednim okresem programowania wprowadzono nową kategorię – regiony w fazie przejściowej – aby umożliwić regionom o średnim poziomie rozwoju płynne przejście z kategorii regionu słabiej rozwiniętego do lepiej rozwiniętego.

Wszystkie polskie regiony, poza mazowieckim, znajdują się w grupie regionów słabiej rozwiniętych. Natomiast województwo mazowieckie, które po przekroczeniu granicznego wskaźnika 75% średniej unijnej pod względem PKB na jednego mieszkańca wyszło już z grupy regionów najslabiej rozwiniętych, zakwalifikowane zostanie do kategorii regionów w fazie przejściowej.

Wszystkie wyróżnione kategorie regionów będą korzystały ze wsparcia oferowanego w ramach funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także Funduszu Spójności (FS) (tabela 1). W ramach funduszy strukturalnych wsparcie finansowe przeznaczone na wszystkie kategorie regionów wyniesie 254,7 mld EUR, tj. 67,7% całości środków polityki spójności, przy czym największa część (162,6 mld EUR) trafi do grupy regionów najslabiej rozwiniętych, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje kwotę 1364,1 EUR, zaś do regionów o średnim poziomie rozwoju oraz najbardziej rozwiniętych – odpowiednio 39,0 mld EUR, (tj. 538,7 EUR na mieszkańca) i 53,1 mld EUR, (czyli 172,9 EUR na mieszkańca). W finansowaniu regionów określony został minimalny udział EFS, który dla regionów słabo rozwiniętych wytyczono na poziomie 25%, dla średnio zaawansowanych w rozwoju – 40%, a dla najlepiej rozwiniętych – 50%.

Tabela 1

Planowany podział środków polityki spójności na lata 2014-2020

Wyszczególnienie	Wartość planowanych środków (w mld EUR)*	Udział w całości finansowania polityki spójności (w %)	Minimalny wkład EFS	
			udział w całości dofinansowania (w %)	wartość wkładu (w mld EUR)
1	2	3	4	5
Fundusz Spójności	68,7	18,3	x	x
Regiony mniej rozwinięte	162,6	43,2	25	40,7
Regiony w fazie przejściowej	39,0	10,4	40	15,6
Regiony bardziej rozwinięte	53,1	14,1	52	27,6

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
Europejska Współpraca Terytorialna	11,7	3,1	x	x
Regiony najbardziej peryferyjne i obszary słabo zaludnione	0,9	0,2	x	x
Instrument „Łącząc Europę”	40,0	10,6	x	x
Razem	376	100,0	x	83,9

* kwoty w cenach stałych z 2011 r.

Źródło: Wniosek Komisji ws.: Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), Bruksela, 6.10.2011.

Ważnym założeniem przyszłej polityki spójności jest większa niż dotychczas koncentracja tematyczna podejmowanych działań. Ambicją Komisji Europejskiej jest ułatwienie realizacji polityki spójności w nadchodzącym okresie programowania poprzez koncentrację na mniejszej liczbie priorytetów i uproszczenie zasad przyznawanej pomocy. W stosunku do poprzedniego okresu programowania zmniejszono liczbę celów do dwóch, a zadania polityki spójności zgrupowano pomiędzy:

- Cel – Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia – wokół którego skupione są prawie wszystkie wyróżnione wcześniej kategorie wsparcia, poza współpracą terytorialną. Cel ten jest wiodący i skupia 96,9% środków polityki spójności (tj. 364,3 mld EUR) i wykorzystuje środki EFRR, EFS i FS.
- Cel – Europejska współpraca terytorialna – na który przeznacza się środki z EFRR w wysokości 11,7 mld EUR, co stanowi 3,1% całości puli polityki spójności.

Koncentracja tematyczna wprowadzona została po to, by preferować działania przynoszące największą wartość dodaną w odniesieniu do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Przejawia się ona w wyraźnym określeniu konkretnych priorytetów, na działania w obrębie których mogą być przeznaczane środki z funduszy strukturalnych. Lista tzw. celów tematycznych dotyczących zakresu wsparcia z EFRR obejmuje następujące priorytety inwestycyjne³:

³ Informacje na podstawie Wniosku Komisji Europejskiej ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, 2011/0275 (COD), Bruksela, 6.10.2011.

- wzmocnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- zwiększanie dostępu do technologii informatyczno-komunikacyjnych (TIK)⁴, ich wykorzystywania i jakości,
- zwiększanie konkurencyjności MŚP,
- wspieranie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej we wszystkich sektorach,
- promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- ochrona środowiska i promowanie efektywnego gospodarowania zasobami,
- promowanie transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju,
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności pracowników,
- promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
- inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej,
- zwiększanie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej.

Polska na realizację polityki spójności w latach 2004-2020 otrzyma z budżetu Unii Europejskiej 72,9 mld EUR. Będzie to zatem nieco większa kwota niż w okresie programowania 2007-2013. Przyznane środki będą przeznaczone na współfinansowanie zadań w ramach realizacji krajowych programów operacyjnych (PO Inteligentny Rozwój, PO Infrastruktura Zrównoważonego Rozwoju, PO Wiedza – Edukacja – Rozwój, PO Polska Cyfrowa, PO Rozwój Polski Wschodniej, Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Rybactwo i Morze) oraz 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie podało jeszcze proponowanych alokacji środków finansowych przypadających na poszczególne programy operacyjne.

2. Uwagi dotyczące pożądaných kierunków realizacji polityki regionalnej

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia polskich regionów kontynuacja realizacji polityki spójności w kolejnym okresie programowania jest niezwykle ważna. Stwarza to dla nich możliwość dofinansowania działań rozwojowych z budżetu Unii Europejskiej. Dlatego niezwykle istotne jest, aby w okresie pro-

⁴ Wyjątek stanowią regiony bardziej rozwinięte, w których z EFRR nie będą wspierane inwestycje w infrastrukturę zapewniającą podstawowe usługi w dziedzinie środowiska, transportu oraz TIK.

gramowania europejskiej polityki spójności po 2013 roku polskie regiony otrzymywały wsparcie na podobnym, nie mniejszym poziomie niż obecnie.

Bardzo ważne jest, że wsparcie dla Polski ze strony funduszy unijnych będzie kontynuowane na podobnym poziomie, jak w obecnym okresie programowania, mimo artykułowanej niechęci najbogatszych członków Unii Europejskiej do partycypowania w finansowaniu rozwoju regionów słabszych.

Chociaż głównymi beneficjentami instrumentów finansowych polityki spójności są regiony państw słabiej rozwiniętych, to jej realizacja leży w interesie całej Wspólnoty. Nie można zapominać, że nadmierne zróżnicowanie przestrzenne stwarza negatywne konsekwencje zarówno dla biednych, jak i dla bogatych jednostek. Negatywne konsekwencje dysproporcji rozwojowych dla słabszych jednostek są oczywiste. Oznaczają dla nich niższy poziom rozwoju i gorszą jakość życia. Ale także bogate kraje i regiony, aby podtrzymywać swoją dynamikę wzrostu, potrzebują partnerów do długotrwałej współpracy gospodarczej i przez to dalszego rozwoju⁵. Słabiej rozwinięte gospodarki dają im bowiem możliwość rozszerzania rynków zbytu dla ich dóbr, usług, technologii oraz rozprzestrzeniania działalności ich przedsiębiorstw poprzez możliwości dokonywania nowych inwestycji, a tym samym osiągnięcia wysokich korzyści ekonomicznych i napędzania koniunktury gospodarczej.

Z punktu widzenia polskich regionów negatywnie należy ocenić fakt, że polityka regionalna w Polsce została zdominowana przez europejską politykę spójności. Wynika to przede wszystkim z możliwości korzystania z europejskich funduszy wspierających rozwój regionów, uwarunkowanej realizowaniem priorytetów europejskiej polityki spójności. Już w obecnym okresie programowania, na lata 2007-2013, daje się to wyraźnie zauważyć, zarówno w sferze programowania, jak i finansowania działań rozwojowych. W ogólnej kwocie środków przeznaczanych na zadania rozwojowe regionów, w tym inwestycyjne, udział środków krajowych i własnych jednostek samorządu terytorialnego jest niewielki⁶.

W przyszłym okresie tendencja ta może się jeszcze bardziej nasilać. Sprzyjać temu będą bardzo wyraźnie określone konkretne wskazania Komisji Europejskiej co do priorytetów, na które mogą być wydatkowane środki funduszy unijnych. Jest to znaczące ograniczenie dla polityki rozwoju realizowanej w pol-

⁵ J. Kudelko, Rola europejskiej polityki spójności w krajowej i regionalnej polityce rozwoju, w: Jaka polityka spójności po 2013 r., red. M. Klamut, E. Szostak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

⁶ J. Kudelko, P. Klimczak, Finansowanie strategii rozwoju województwa podkarpackiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 863, Kraków 2011.

skich regionach. Należy przyznać rację A. Niedoszewskiej⁷, która twierdzi, że szczegółowe wskazania poprzez działania kluczowe, co w ramach poszczególnych celów tematycznych może zostać wsparte funduszami unijnymi, znacznie ogranicza samodzielność regionów w kwestii decydowania o rodzaju działań, jakie chcą realizować stosownie do własnych problemów i potrzeb. Może to skutkować wydatkowaniem środków nie ze względu na zidentyfikowane na danym terytorium potrzeby, ale ze względu na możliwość uzyskania wsparcia.

Z drugiej strony jednak, z punktu widzenia Komisji Europejskiej, ustanawianie wymogów co do przyjmowania działań kluczowych w ramach realizacji polityki spójności jest jak najbardziej zrozumiałe. Polityka spójności wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z większością działań podejmowanych w zakresie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym). Z racji szerokiego spektrum aspektów, jakimi się zajmuje, a także ogromnej ilości różnorodnych układów przestrzennych (niejednakowych pod względem poziomu rozwoju), jakich dotyczy, europejska polityka spójności w swoich wytycznych musi zakładać pewien stopień ogólności. Nie jest możliwe, aby na tak wysokim poziomie ogólności udało się wyznaczyć priorytety, które dokładnie odpowiadałyby celom i potrzebom rozwojowym wszystkich regionów europejskich.

Zatem przyczyna nadmiernego uzależnienia się od europejskiej polityki spójności leży raczej po stronie krajów i regionów beneficjentów. Komisja Europejska nie stawia żadnych zakazów odnośnie do tego, aby równolegle realizować własne specyficzne cele. To, że w przypadku polskich regionów tak się nie dzieje, wiąże się ze słabością ekonomiczną i finansową poszczególnych regionów i państwa, przejawiającą się brakiem środków finansowych na dodatkowe działania i inwestycje, uznane za ważne i potrzebne w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

Wobec faktu, że jednym z najpoważniejszych problemów utrudniających rozwój regionów słabiej rozwiniętych są skromne środki finansowe, które mogą zostać przeznaczone na ten cel, należałoby się zastanowić nad możliwościami większego ich wygospodarowania. Ważnym potencjalnym źródłem inwestowania na rzecz rozwoju regionalnego są środki podmiotów prywatnych. Jednakże uczestnictwo podmiotów prywatnych w procesach inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub w jakiegokolwiek innej formie jest kwestią nie tyle ich możliwości, co woli. Nie ma żadnych wskazań w dokumentach legi-

⁷ A. Niedoszewska, Ekspertyza dotycząca programowania strategicznego oraz koncentracji tematycznej w ramach polityki spójności 2014-2020, Warszawa, www.mrr.gov.pl.

slacyjnych ani programowych odnośnie do obowiązku przedsiębiorstw prywatnych w partycypacji w realizacji działań rozwojowych, objętych strategią regionów, oprócz ogólnikowych założeń, sprowadzających się do konstatacji, że udział ten powinien być większy niż dotychczas. Zapewne przyczyną tego jest także fakt, że narzucanie obligatoryjnych rozwiązań w tym zakresie byłoby postrzegane jako ograniczanie swobody działalności przedsiębiorstw. Istotną kwestią jest zatem podjęcie polityki sprzyjającej zachęcaniu przedsiębiorstw prywatnych do partycypowania w realizacji strategii rozwoju regionów. Wprawdzie nie jest rzeczą prostą zmotywowanie podmiotów prywatnych do uczestnictwa w działaniach rozwojowych w regionie, jednakże władze samorządowe powinny dołożyć wszelkich starań, aby zachęcić przedsiębiorstwa prywatne do współpracy w tym zakresie, a także do dokonywania inwestycji w dziedzinach preferowanych w strategii rozwoju województwa, oczywiście w ramach dostępnych instrumentów oddziaływania, o charakterze zachęt, np. w formie zwolnień podatkowych czy też oferowania innego rodzaju przywilejów.

W celu zapewnienia większej skuteczności i efektywności polityki regionalnej zakłada się przyjęcie modelu większej decentralizacji, polegającego na przekazywaniu samorządom większych niż dotychczas kompetencji, a co za tym idzie także środków finansowych, co ma gwarantować zwiększenie roli samorządów wojewódzkich jako kluczowych podmiotów realizacji polityki regionalnej. Na pewno konieczne jest dokonanie zmiany w kierunku zwiększania puli dochodów własnych wszystkich szczebli samorządów terytorialnych. Ale większa decentralizacja nie powinna być rozumiana jako „przerzucanie” większości obowiązków i odpowiedzialności na regionalne władze samorządowe i pozbawienie ich pomocy i wsparcia ze strony państwa, ponieważ po pierwsze nie są one w stanie sprostać wszystkim zadaniom, a po drugie niektóre zadania związane z tworzeniem uwarunkowań rozwoju regionalnego wychodzą poza zakres ich kompetencji.

W dalszym ciągu zatem, szczególnie w stosunku do regionów słabo rozwiniętych, powinno być kierowane duże wsparcie zewnętrzne ze strony podmiotów krajowych, jak i europejskich. Regiony słabo rozwinięte nie są w stanie, przynajmniej w krótkim okresie, wygenerować wystarczająco silnych impulsów rozwojowych bez wsparcia zewnętrznego.

Wydaje się, że na szczeblu krajowym brak jest spójnego programu działań w zakresie polityki regionalnej. Obowiązuje wprawdzie Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego⁸, nie zawiera ona jednak szczegółowych zaleceń co do dzia-

⁸ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.

łań o charakterze rodzajowych przedsięwzięć polityki regionalnej. W myśl jej zapisów, dokumentem określającym wkład strony rządowej w realizację działań rozwojowych w regionach w okresie po 2013 roku ma być kontrakt terytorialny. Koncepcja kontraktu terytorialnego zakłada, że będzie on umową między władzami centralnymi a regionalnymi władzami samorządowymi, określającą zakres koordynacji działań publicznych i interwencji różnych ministerstw i innych podmiotów publicznych na poziomie regionalnym. Nie określono jednak dokładnie zakresu działań obejmowanych kontraktem, ograniczając się do dość ogólnikowego stwierdzenia o ich kluczowym znaczeniu dla rozwoju regionu z punktu widzenia rządu i władz samorządowych. Nie ma też informacji ani w tym, ani żadnym innym oficjalnym dokumencie o zasadach finansowania kontraktów terytorialnych, w szczególności wysokości udziału krajowego.

Podsumowanie

Realizacja polityki spójności stanowi dużą szansę dla rozwoju polskich regionów. Mimo zastrzeżeń co do efektywności prowadzonej polityki i niesatysfakcjonujących jej skutków, przejawiających się we wciąż znacznych różnicowaniach regionalnych, nie można kwestionować bezwzględnej konieczności i przydatności prowadzenia polityki spójności w kolejnym okresie programowania. Proces niwelowania różnicowań jest bardzo długotrwały i nie można oczekiwać w tym względzie szybkich efektów. Poza tym należy mieć świadomość, że całkowite zniwelowanie różnicowań jest po prostu niemożliwe. Założonym oczekiwanym celem polityki spójności nie może być unifikacja przestrzeni i całkowite zatarcie wszelkich różnic pomiędzy poszczególnymi terytoriami Unii Europejskiej, bo byłoby to z jednej strony nierealne, a z drugiej niecelowe. Nadrzędnym celem powinno być stworzenie szansy rozwoju każdemu regionowi, stosownie do jego możliwości i uwarunkowań, oraz poprawa perspektyw rozwojowych poszczególnych mieszkańców różnych regionów Unii Europejskiej, przy wykorzystaniu mocnych stron, atutów i możliwości danej jednostki terytorialnej (także napływających ze strony otoczenia zewnętrznego) i przy zastosowaniu instrumentów efektywnego wsparcia ze strony państwa i Unii Europejskiej.

Literatura

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela, 3.03.2010.

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Kudelko J., Rola europejskiej polityki spójności w krajowej i regionalnej polityce rozwoju, w: Jaka polityka spójności po 2013 r., red. M. Klamut, E. Szostak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Kudelko J., Klimczak P., Finansowanie strategii rozwoju województwa podkarpackiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 863, Kraków 2011.
- Niedoszevska A., Ekspertyza dotycząca programowania strategicznego oraz koncentracji tematycznej w ramach polityki spójności 2014-2020, Warszawa, www.mrr.gov.pl.
- Wniosek Komisji Europejskiej ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), Bruksela, 6.10.2011.
- Wniosek Komisji Europejskiej ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, 2011/0275 (COD), Bruksela, 6.10.2011.

DEVELOPMENTAL CONDITIONS OF REGION SINE THE CONTEXT OF THE ASSUMPTION OF EUROPEAN COHESION POLICY FOR THE PERIOD 2014-2020

Summary

The article discuss the objectives of European cohesion policy for the period 2014-2020. The article next presents the trends which are required in terms of stimulating the development of polish regions in the future.

Regional policy in Poland is dominated by European cohesion policy. Most of the funds which finance investment projects in the regions come from the EU budget, despite the fact that European cohesion policy is supposed to be complementary, and not dominant, in relation to national policies. The challenge of Polish regional policy is to develop the kind of operating model in which participation of the country and regional governments in decision-making and financial matters is dominant.

Ewa Baran
Jadwiga Pawłowska-Mielech

Uniwersytet Rzeszowski

POPRAWA SPÓJNOŚCI REGIONU POLSKI WSCHODNIEJ W WARUNKACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

W warunkach procesów integracji gospodarczej krajów UE i realizowanej polityki spójności, a także potrzeby budowania podstaw konkurencyjności regionalnej pojawia się kwestia powiązania czynników rozwojowych (ich komplementarności) dla realizacji procesów rozwojowych¹. Politykę spójności należy postrzegać przede wszystkim jako zespół działań (międzynarodowych, narodowych) polegających na dostarczaniu dóbr publicznych ułatwiających szeroko rozumianą wymianę między regionami (bądź społecznościami lokalnymi w ramach regionu) i w ten sposób sprzyjających dynamizacji i endogenizacji wzrostu w regionach biedniejszych czy słabiej rozwiniętych (ale także bogatszych czy wyżej rozwiniętych)². Takimi regionami o niskich wskaźnikach rozwoju w Polsce są województwa wschodnie, określane mianem „ściany wschodniej”, gdzie skupiły się liczne problemy rozwoju społeczno-gospodarczego.

Pięć województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) stanowi zwarty terytorialnie obszar, charakteryzujący się bardzo niskim poziomem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Na obszarze stanowiącym 31,6% powierzchni Polski zamieszkuje 21,7% ludności kraju i wytwarzane jest 15,2% PKB. O zacofaniu regionu świad-

¹ A. Kasztelan, Ocena środowiskowej konkurencyjności regionów w Polsce, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 166, Polityka ekonomiczna, Wrocław 2011, s. 260.

² B. Fiedor, Pomoc zewnętrzna i endogenizacja wzrostu polityka spójności – ze szczególnym uwzględnieniem UE. Kilka refleksji, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 143, Spójność w rozwoju regionalnym w Polsce obecnie i w przyszłości, Wrocław 2010, s. 13.

czą: niska jakość kapitału ludzkiego, bardzo niska dostępność terytorialna, niski poziom rozwoju infrastruktury, bardzo niski poziom dochodów generowanych na tym obszarze, a także bardzo wysoki poziom zależności od rolnictwa³.

Członkostwo Polski w UE i realizacja polityki regionalnej dały możliwość pobudzenia procesów rozwojowych w regionach problemowych przez dostęp do różnych instrumentów finansowego wsparcia.

Podjęta analiza ma na celu sprawdzenie, czy w dobie przemian rozwojowych realizowane inwestycje infrastrukturalne jednostek samorządowych, służąc poprawie warunków życia ludności, wpływają jednocześnie na poprawę spójności regionu poprzez zmiany w dostępności do podstawowych elementów infrastruktury technicznej oraz wzrost lokalnej przedsiębiorczości.

Szczególną uwagę zwrócono na zmiany stanu wyposażenia infrastrukturalnego oraz stopnia zróżnicowania jednostek samorządowych, co świadczy o wzroście spójności na poziomie regionalnym. Zróżnicowanie jednostek samorządowych określono za pomocą wskaźnika zmienności.

Podstawowym źródłem danych były informacje gromadzone w Banku Danych Lokalnych GUS. Stan wyposażenia w infrastrukturę przedstawiono na tle przeciętnych warunków w regionie i kraju w latach 2004 i 2010.

W skrajnych latach analizy porównywano wyposażenie w drogi wyrażone gęstością lokalnej sieci drogowej (drogi gminne i powiatowe) i udziałem dróg utwardzonych.

Zmiany zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej badanego okresu oceniano na podstawie wskaźnika dostępu mieszkańców do jej poszczególnych elementów (sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i oczyszczalni ścieków). Wykorzystanie tych danych pozwoliło na przeprowadzenie analizy porównawczej, wskazującej na występowanie zróżnicowania podregionów poziomu NTS3⁴ regionu Polski Wschodniej. Ze względu na szerszą dostępność do informacji statystycznej dla jednostek podziału NTS3 przeprowadzono analizę sytuacji gmin wchodzących w skład podregionów z terenu 5 województw objętych programem operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej.

³ Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, MRR, Warszawa 2007, s. 5.

⁴ NTS – Polska Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – dzieli Polskę na hierarchicznie powiązane jednostki terytorialne na 5 poziomach, z czego 3 określono jako poziom regionalne a 2 – lokalne; poziom NTS3 grupuje jednostki szczebla powiatowego. Rozporządzenie RM z 14.11.2007, Dz.U. nr 214, poz. 1573, z późn. zm.

1. Charakterystyka regionu Polski Wschodniej

Region Polski Wschodniej (RPW), zajmujący 31,7% powierzchni kraju, w 2010 roku zamieszkiwało 21,4% ludności. Wybrane wskaźniki dla województw zestawione w tabeli 1 pokazują charakterystyczne cechy decydujące o odmienności tego regionu, na którą składa się mniejsze zaludnienie, przewaga obszarów wiejskich i ludności wiejskiej, ograniczony rynek pracy oraz liczne walory środowiska przyrodniczego.

Region cechuje niższa od średniej krajowej gęstość zaludnienia – 82,4 osoby/km² i z wyjątkiem Podlasia, gdzie jednocześnie występowało ogólnie najniższe zaludnienie, niższy jest wskaźnik urbanizacji.

Negatywnym zjawiskiem utrzymującym się od lat jest przeciętnie wyższe bezrobocie, którego stopa osiągnęła najwyższą wartość w województwie warmińsko-mazurskim i skupiające się głównie na wsi. Badania zmiany bezrobocia na wiejskim rynku pracy wskazują na wzrost stopy bezrobocia na wsi przy jednoczesnym braku tendencji do zanikania rozbieżności między wojewódzkimi rynkami pracy. Najwyższy wzrost stopy bezrobocia na wsi w latach 2008-2010 odnotowano m.in. w województwie podkarpackim (o 4,1 punktu proc.)⁵. Zauważono także znaczną stabilność regionalnego zróżnicowania udziału bezrobotnych zamieszkałych na wsi, a najwyższe wartości wskaźnik ten przyjmował w województwie podkarpackim (50,7-59,0), powodując najwyższy wzrost udziału bezrobotnych mieszkańców wsi w ogólnej liczbie bezrobotnych.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki dla województw Regionu Polski Wschodniej (2010 rok)

Wyszczególnienie	Polska	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie
1	2	3	4	5	6	7
Gęstość zaludnienia (l. osób/km ²)	122,2	85,9	118,3	59,0	108,6	59,2
Wskaźnik urbanizacji (%)	60,7	46,1	41,0	60,1	44,9	59,1
Stopa bezrobocia (%)	12,4	13,1	15,4	13,8	15,2	20,0
Wskaźnik przedsiębiorczości (l. przeds./10 tys. osób)	1024	762	726	773	859	834

⁵ Większe zmiany odnotowano w województwie pomorskim (o 5,5 punktu proc.), kujawsko-pomorskim (o 4,3 punktu proc.).

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
Udział lasów (%)	29,7	22,8	37,8	31,0	28,4	31,2
Udział obszarów chronionych (%)	32,4	22,7	44,7	32,0	64,5	46,6
Łączna kwota pozyskanych środków w latach 2006-2010 (mld PLN)	20,384	1,042	1,306	0,961	0,850	0,900
Środki na inwestycje w latach 2006-2009* (%)	87,8	81,4	87,0	90,9	86,2	75,0

* Od 2010 r. w Banku Danych Regionalnych GUS wprowadzono zmiany zestawień dotyczące środków pozyskanych przez samorządy z UE, a informacje o kwotach środków inwestycyjnych dostępne są za okres 2006-2009.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Sytuacja regionalnego rynku pracy wiąże się z rozwojem działających podmiotów gospodarczych. Przeprowadzone badania stanu przedsiębiorczości wyrażonej liczbą podmiotów gospodarczych przypadających na 10 tys. ludności wskazują na mniejsze nasycenie przedsiębiorczością w regionie – o ok. 23% – względem przeciętnego stanu w kraju. Szczegółowa analiza ujawniła, że od wstąpienia Polski do UE przy wzroście tego wskaźnika w kraju nastąpiła poprawa także w badanym regionie, choć mniejsze tempo pozytywnych zmian powoduje wzrost dysproporcji rozwoju gospodarczego względem innych części kraju.

Zauważono jednocześnie, że dla obszarów wiejskich wskaźnik przedsiębiorczości stanowił ok. 65% ogólnej wartości zarówno w kraju (668), jak i w Polsce Wschodniej (547). Oznacza to, że udział ludności wiejskiej nie łączył się ze zmianą wskaźnika dla obszarów wiejskich. Ustalony wskaźnik zmienności w subregionach poziomu NTS3 wynosił 12% i wskazuje na brak wyraźnych zróżnicowań poziomu aktywności gospodarczej wewnątrz regionu.

Cechą badanego regionu jest rolniczy charakter wpływający na ogólnie słabszą kondycję gospodarki i potrzebę przemian rozwojowych, ograniczających procesy marginalizacji, stąd wyraźniej ujawnia się tu kluczowy problem polskiej wsi, jakim jest potrzeba zmniejszenia liczby osób pracujących w rolnictwie na rzecz jej wzrostu w działach nierolniczych⁶.

O przewadze regionu pod względem walorów środowiskowych decyduje tradycyjny charakter gospodarki, wysoka lesistość oraz występowanie obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody. W stosunku do średniej krajowej

⁶ M. Stanny, Ludność i jej aktywność zawodowa – tendencja zmian na obszarach wiejskich, w: Przestrzenne społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce, IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 54.

najwyższa przewaga udziału lasów wystąpiła na Podkarpaciu, a w Świętokrzyskiem udział obszarów prawnie chronionych był dwukrotnie wyższy (tabela 1).

Polityka regionalna UE, dofinansowując realizację jej podstawowych celów, udziela wsparcia na poprawę spójności regionalnej z jednoczesnym zachowaniem zasad rozwoju zrównoważonego i troską o środowisko przyrodnicze. Dlatego głównymi beneficjentami pozyskiwanego dofinansowania są samorządy, realizujące odpowiednie projekty.

Pozyskane przez samorządy gmin RPW środki pomocowe UE stanowiły w sumie 24,8% kwot dofinansowania dla kraju w latach 2006-2010. Zauważono jednocześnie wzrost aktywności samorządów RPW w zakresie pozyskiwania pomocy, gdyż stanowiły one w 2007 roku – 18,3% i kolejno: 16,4%, 24,9 % oraz 30,3% kwot krajowych w 2010 roku. Analizując sytuację w poszczególnych latach badanego okresu, w podregionach NTS3 stwierdzono znaczne zróżnicowania, jednak łączne kwoty pozyskane za lata 2006-2010 były mniej zróżnicowane i wskaźnik zmienności wyniósł 35,8%.

Podobnie jak w kraju, pozyskane środki przeznaczane były głównie na realizację projektów inwestycyjnych – 87,8%, a ich wartość stanowiła 84,3% kwot pozyskanych przez samorządy gmin badanego regionu. Stąd dofinansowanie to znacząco wpierało poprawę stanu infrastruktury technicznej, stanowiącej podstawę lokalnych procesów rozwojowych.

2. Zmiany wyposażenia w infrastrukturę techniczną

Realizacja przemian rozwojowych nierozzerwalnie wiąże się z poprawą dostępności komunikacyjnej do regionu oraz do podstawowych elementów infrastruktury technicznej, a z uwagi na charakter RPW istotna jest sytuacja na wsi. Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury zdecydowanie przyczynia się do realizacji wizji rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności do podniesienia atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania i poprawy jakości życia mieszkańców wsi, jej unowocześnienia pozwalającego na wzmacnianie ich wielofunkcyjności realizowanej przez aktywizowanie pozarolniczych działalności gospodarczych⁷.

Zestawienie zamieszczone w tabeli 2 ujawniło niekorzystną sytuację RPW, gdzie z wyjątkiem województwa świętokrzyskiego ogólna gęstość dróg twardej była niższa od średniego stanu w kraju zarówno w 2004, jak i 2010 roku.

⁷ D. Lipińska, Infrastruktura jako czynnik rozwoju zrównoważonego wsi, w: Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010, s. 242.

Wyjątkowo niekorzystna sytuacja wystąpiła w północnej części – na Podlasiu, Mazurach i Warmii, co czyni ją regionem trwałej i ograniczonej dostępności komunikacyjnej ze względu na mniejsze tempo poprawy gęstości dróg zarówno ogółem, jak i dróg zamiejskich w skrajnych latach analizy.

Tabela 2

Drogi o nawierzchni twardej (km/100km²)

Wyszczególnienie	Ogółem		Zamiejskie	
	2004	2010	2004	2010
Polska	80,6	87,6	64,6	70,0
Lubelskie	71,4	80,5	63,1	70,8
Podkarpackie	77,4	84,1	65,2	69,7
Podlaskie	53,8	59,4	46,4	50,9
Świętokrzyskie	103,6	111,6	91,4	98,8
Warmińsko-mazurskie	50,8	52,3	44,1	45,0

Źródło: Ibid.

Gęstość utwardzonych dróg lokalnych (powiatowe i gminne) zestawiona w tabeli 3 ujawniła większe tempo zmian stanu sieci drogowej w kraju niż ogólnie w RPW. Zasadniczo zauważa się poprawę jakości dróg, co poza licznymi pracami remontowymi także wiązało się ze spadkiem udziału dróg gruntowych i wzrostem udziału dróg o nawierzchni utwardzonej – z osiągnięciem najwyższych wskaźników przez podregion sandomiersko-jędrzejowski. Ponieważ w siedmiu podregionach poziomu NTS3 wystąpił w 2010 roku spadek udziału dróg utwardzonych, wpłynęło to na wzrost różnicowań wewnątrz RPW.

Tabela 3

Stan dróg lokalnych w regionie Polski Wschodniej na tle kraju

Wyszczególnienie	Łączna gęstość dróg gminnych i powiatowych (km/100km ²)		Udział dróg utwardzonych (%)	
	2004	2010	2004	2010
1	2	3	4	5
Polska	65,67	72,52	61,8	63,2
Lubelskie	58,40	67,47	55,8	55,1
Podkarpackie	63,76	70,43	72,6	78,9
Podlaskie	42,81	48,45	50,7	44,5
Świętokrzyskie	88,06	95,93	71,0	74,5
Warmińsko-mazurskie	37,42	38,91	49,2	48,7

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5
Podregiony PW				
– bialski	45,05	54,09	40,9	44,1
– chełmsko-zamojski	57,46	64,63	64,3	60,3
– lubelski	70,80	84,60	53,1	53,1
– puławski	64,82	73,52	63,3	61,5
– krośnieński	49,67	51,66	74,5	81,5
– przemyski	55,39	64,26	68,7	73,2
– rzeszowski	81,64	89,33	75,5	81,5
– tarnobrzeczki	75,05	84,62	71,7	79,4
– białostocki	44,16	48,07	56,3	52,2
– łomżyński	45,76	53,23	52,8	47,0
– suwalski	37,54	42,01	43,5	36,1
– kielecki	73,64	80,24	70,7	74,9
– sandomiersko-jędrzejowski	98,92	107,74	71,2	74,2
– elbląski	47,52	48,60	50,5	54,1
– ełcki	30,2	32,2	46,6	43,0
– olsztyński	34,50	35,99	49,4	47,4

Źródło: Ibid.

Jak wynika z badań⁸, chociaż rozwój całej sieci drogowej jest pozytywnie związany z wielkością regionalnego produktu, to dekompozycja infrastruktury drogowej na jej poszczególne elementy ujawnia, że wynik ten jest związany tylko z drogami powiatowymi, podczas gdy oszacowany współczynnik towarzyszący drogom krajowym jest ujemny. Ze szczególną siłą efekty te ujawniają się w województwach najbiedniejszych, stąd postulowany priorytet rozbudowy sieci dróg lokalnych w tych regionach, a nie budowa autostrad i dróg ekspresowych.

Równie ważny dla procesów rozwojowych jest stan pozostałych elementów infrastruktury technicznej, którego poprawa służy wyrównywaniu dysproporcji (wzrasta spójność) zarówno pomiędzy regionami, jak i pomiędzy wsią a ośrodkami miejskimi. Zestawione w tabeli 4 wskaźniki dostępności do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej oraz oczyszczalni ścieków w RPW dla skrajnych lat okresu analizy wskazują na ogólną poprawę sytuacji w kraju oraz w badanym regionie.

Analizując zmiany dostępu do infrastruktury w podregionach NTS3 regionu Polski Wschodniej, stwierdzono występowanie w 2010 roku bardzo słabego dostępu: do bieżącej wody w podregionie krośnieńskim, do kanalizacji w podre-

⁸ A. Cieślak, B. Rokicki, Wpływ inwestycji drogowych na rozwój polskich regionów, w: Spójność ekonomiczno-społeczna regionów UE, t. II, Spójność ekonomiczno-społeczna w Polsce, KUL, Lublin 2010, s. 35.

gionie sandomiersko-jędrzejowskim i chełmsko-zamojskim, do gazu – w podregionie łomżyńskim, suwalskim i białskim oraz oczyszczalni ścieków – w podregionie sandomiersko-jędrzejowskim i puławskim. Godne zauważenia jest ponadprzeciętne tempo korzystnych zmian pomiędzy skrajnymi latami analizy: w dostępie do wody – w podregionie białskim – 4,6%; w dostępie do kanalizacji – w podregionie krośnieńskim – 11,3%; w dostępie do gazu – w podregionie puławskim – 3,6% oraz w korzystaniu z oczyszczalni ścieków – we wszystkich jednostkach Podkarpacia (tarnobrzeskim o 19,2%, krośnieńskim o 14,1%, przemyskim o 12,5% i rzeszowskim o 11,6%).

Tabela 4

Wskaźniki dostępu do infrastruktury technicznej (% mieszkańców korzystających z sieci)

Wyszczególnienie	Wodociągi		Kanalizacja		Gaz		Oczyszczalnia ścieków	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Polska	85,5	87,5	58,3	62,1	51,8	52,7	59,04	65,2
Lubelskie	78,4	81,2	44,3	47,3	36,4	39,3	50,55	53,7
Podkarpackie	73,7	75,7	48,8	56,9	69,6	72,1	49,56	64,1
Podlaskie	85,7	87,8	56,9	60,4	26,1	27,3	61,17	63,3
Świętokrzyskie	81,1	83,9	43,0	47,4	35,7	36,4	45,29	49,5
Warmińsko-mazurskie	87,0	89,0	63,7	66,0	45,1	43,8	68,75	72,1
Podregiony PW								
– bialski	71,0	75,6	39,5	43,5	8,4	9,4	44,3	50,2
– chełmsko-zamojski	72,3	75,4	36,5	40,6	25,9	29,2	43,1	47,4
– lubelski	86,6	87,9	60,2	61,2	57,4	59,9	66,2	67,2
– puławski	79,5	82,3	34,8	37,9	37,6	41,2	41,9	44,4
– krośnieński	48,7	50,7	43,6	54,9	76,3	77,9	47,1	61,2
– przemyski	80,6	82,1	53,4	59,6	60,7	62,8	55,2	67,7
– rzeszowski	78,5	80,5	50,4	58,8	70,3	73,1	56,1	67,7
– tarnobrzeski	84,1	86,5	48,3	54,8	69,6	72,5	41,4	60,6
– białostocki	89,1	91,2	72,8	76,0	55,6	56,9	76,6	77,5
– łomżyński	84,7	86,7	41,8	45,2	3,9	5,0	46,0	49,1
– suwalski	81,0	83,0	50,7	54,4	5,9	5,6	56,1	58,0
– kielecki	86,9	88,9	53,3	57,2	46,5	46,6	54,7	59,2
– sandomiersko-jędrzejowski	72,0	76,1	26,9	31,8	18,8	20,4	30,7	34,2
– elbląski	87,9	90,2	61,0	63,5	42,4	41,1	66,7	69,1
– ełcki	84,3	86,4	62,9	65,5	39,8	37,5	68,1	72,6
– olsztyński	87,5	89,0	66,5	68,4	49,8	49,0	70,8	74,5
Zmienność	12,7	12,0	25,1	21,9	56,3	55,5	23,8	20,3

Źródło: Ibid.

Na uwagę zasługują niedobory sieci na obszarach wiejskich, gdyż jedynie w zakresie sieci wodociągowej odnotowano mniejsze dysproporcje pomiędzy ogólną wartością wskaźnika a wartością dla tych obszarów. Szczególnie niekorzystna sytuacja dotyczyła kanalizacji wsi na Lubelszczyźnie (zmiana z 9,3% do 13,6% korzystających), w Świętokrzyskiem (odpowiednio z 10,1% do 17,4%) i na Podlasiu (z 13,6% do 16,6%) wobec średnich zmian w kraju z 17,3% do 24,8%. Skrajne niedobory dostępu do sieci gazowej na wsi uległy niewielkiej poprawie w latach 2004-2010 na Podlasiu (z 2,5% do 3,2%), w Świętokrzyskiem (z 8,0% do 9,7%) i na Lubelszczyźnie (zmiana z 9,6% do 13,4% korzystających) wobec zmian w kraju z 17,8% do 20,9%.

Ta niekorzystna sytuacja wymaga poprawy szczególnie w regionie z dużym udziałem ludności wiejskiej oraz ze względu na potencjalne możliwości wykorzystania jego specyfiki dla rozwijania działalności gospodarczej.

W regionach posiadających specyficzne walory: środowiskowe, krajobrazowe czy kulturowe, jednym ze sposobów ograniczania problemu marginalizacji staje się rozwijanie działalności związanej z wielofunkcyjnym rozwojem wsi. Jedną z możliwych form dywersyfikacji funkcji terenów wiejskich jest turystyka – szczególnie agroturystyka, która jednocześnie sprzyja przemianom w rolnictwie i wykorzystuje zasoby gospodarstw rolnych. Według J. Uglisa niewątpliwie turystyka jest działalnością, która może aktywizować obszary wiejskie oraz być asumptem do dbałości o ład przestrzenny, estetykę środowiska przyrodniczego, otoczenia i samej zagrody wiejskiej, w której świadczone są usługi⁹. Jednak niezbędnym warunkiem dla rozwoju turystyki jest łatwy dostęp do podstawowych elementów infrastruktury.

Poczynione inwestycje infrastrukturalne przyczyniły się zarówno do poprawy stanu infrastruktury oraz do zmniejszenia dysproporcji w podregionach, gdyż w przypadku każdego z jej elementów nastąpiło w 2010 roku zmniejszenie wskaźnika zmienności, co świadczy o poprawie spójności RPW. Tylko dostęp do sieci gazowej był wyraźniej zróżnicowany, co w praktyce często niwelowane jest korzystaniem z gazu dostarczanego w butlach oraz zmianą w systemach ogrzewania.

⁹ Rosnące zainteresowanie wypoczynkiem na wsi wynika z faktu, iż traktowany jest on jako ucieczka od życia w pośpiechu, ścisiku i hałasie. Podczas wypoczynku turyści pragną czysty, spokoju, czystego powietrza i zdrowej żywności. Agroturystyka wraz z turystyką zrównoważoną jest najszybciej rozwijającym się sektorem w europejskiej i światowej branży turystycznej. Zob. J. Uglis, Miejsce turystyki w rozwoju wielofunkcyjnym obszarów wiejskich, *Roczniki Naukowe SERiA* 2011, t. 13, z. 1, s. 407.

Dla pogłębienia analizy zbadano zależność pomiędzy poziomem przedsiębiorczości a wyposażeniem w poszczególne elementy infrastruktury, obliczając współczynnik korelacji liniowej Pearsona. W efekcie uzyskano w 2004 roku współczynniki świadczące o wysokiej korelacji pomiędzy poziomem przedsiębiorczości (wyrażonej liczbą podmiotów na 10 tys. osób) a dostępem do wodociągów – wartość 0,5057, dostępem do oczyszczalni ścieków – wartość 0,7077 oraz dostępem do kanalizacji – wartość 0,7204. W 2010 roku wystąpiła również wysoka korelacja pomiędzy poziomem przedsiębiorczości a dostępem do kanalizacji (0,6563) i dostępem do oczyszczalni ścieków (0,5882).

Podsumowanie

Potrzebę wyrównywania nierówności społeczno-gospodarczych na terytorium UE uwzględniono przy wyznaczeniu wiodących celów polityki regionalnej poprzez zapewnienie odpowiedniego systemu bodźców finansowego wsparcia zapewniających ich realizację. Dzięki temu w regionach realizowane są projekty służące pobudzeniu aktywności gospodarczej i stworzeniu dogodnych warunków życia.

Szczegółowe badania stanu infrastruktury technicznej regionu Polski Wschodniej pokazały korzystne zmiany służące wzrostowi spójności wewnętrznej, ale ujawniły także potrzebę stworzenia silniejszych bodźców pobudzania rozwoju gospodarczego opartego na wewnętrznych zasobach.

Planując dalsze inwestycje służące rozwojowi regionów należy uwzględnić dostosowania do zmian polityki UE określonych w strategii Europa 2020. Trzeba mieć na uwadze, że głównym zadaniem polityki spójności jest stworzenie impulsów rozwojowych i wspomaganie pierwszej fazy długofalowego rozwoju innowacyjności gospodarki regionów opóźnionych w rozwoju¹⁰. Wydaje się, że tylko innowacyjne aktywizowanie potencjału wewnętrznego regionu środkami unijnymi może zapewnić wzrost konkurencyjności i harmonijny rozwój.

Literatura

Cieślik A., Rokicki B., Wpływ inwestycji drogowych na rozwój polskich regionów, w: Spójność ekonomiczno-społeczna regionów UE, t. II, Spójność ekonomiczno-społeczna w Polsce, KUL, Lublin 2010.

¹⁰ J. Kudelko, A. Prusek, K. Zieliński, Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2011, s. 47.

- Fiedor B., Pomoc zewnętrzna i endogenizacja wzrostu polityki spójności – ze szczególnym uwzględnieniem UE. Kilka refleksji, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* nr 143, Spójność w rozwoju regionalnym w Polsce obecnie i w przyszłości, Wrocław 2010.
- Kasztelan A., Ocena środowiskowej konkurencyjności regionów w Polsce, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* nr 166, Polityka ekonomiczna, Wrocław 2011.
- Kudelko J., Prusek A., Zieliński K., Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2011.
- Lipińska D., Infrastruktura jako czynnik rozwoju zrównoważonego wsi, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.
- Sobczak E., Wykorzystanie funduszy unijnych a spójność społeczno-ekonomiczna w rozwoju regionów, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2012.
- Stanny M., Ludność i jej aktywność zawodowa – tendencja zmian na obszarach wiejskich, w: *Przestrzenne społeczno-ekonomiczne różnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.
- Uglis J., Miejsce turystyki w rozwoju wielofunkcyjnym obszarów wiejskich, *Roczniki Naukowe SERiA* 2011, t. 13, z. 1.

IMPROVING REGIONAL COHERENCE IN EASTERN POLAND IN TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

A number of managerial difficulties arising from the geographical location of Poland's eastern provinces, amongst which are their trans-border and peripheral location as regards major economic centers as well as the abundance of valuable natural resources that restrict forms of economic activity, have exacerbated the threat of economic marginalization particularly in the rural areas of regions characterized by low rates of economic development. This raises the need to implement development strategies aimed at overhauling of both local and regional economic infrastructures to enable the realization of regional coherence policies both at national and EU levels. A key external factor for powering development processes in recent years has been the possibility to source EU funds to co-finance infrastructural investments aimed at ensuring both suitable living conditions as well as economic involvement.

Katarzyna Kokoszka

Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie

OCHRONA ŚRODOWISKA NA TERENACH WIEJSKICH W ŚWIETLE NOWEJ PERSPEKTYWY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ 2014-2020

Wprowadzenie

Wraz z nową perspektywą budżetową Unii Europejskiej na lata 2014-2020 zmieniać się będzie wspólna polityka rolna. Modyfikacji zostaną poddane kierunki wsparcia, tak aby nadać jej taki charakter, który zgodny byłby ze społecznymi oczekiwaniami, ekonomicznymi wyzwaniami, a także spełniał coraz wyższe wymagania względem ochrony środowiska. W artykule podjęto próbę określenia przyszłego kształtu wspólnej polityki rolnej, jeśli punktem odniesienia dla rozważań będzie ochrona środowiska na terenach wiejskich. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie najważniejszych zmian w ramach instrumentarium dotyczącego zachowania i ochrony zasobów oraz walorów środowiska przyrodniczego na terenach wiejskich w nowej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej 2014-2020.

1. Wzajemne relacje rolnictwa ze środowiskiem naturalnym

Rolnictwo od początku swego istnienia kreuje i przekształca przestrzeń, będąc pozytywną siłą zmieniającą krajobraz i korzystającą z różnych komponentów środowiska przyrodniczego. Bogactwo krajobrazu, różnorodność biologiczna sprawiają, że tereny wiejskie są atrakcyjnymi miejscami do życia, zakładania przedsiębiorstw czy też wykorzystania turystycznego. Współistnienie rolnictwa i środowiska przyrodniczego jest wynikiem wypracowania pewnej równowagi pomiędzy bogactwem środowiska a interesami działalności rolniczej. Należy mieć

na uwagę, że nieodpowiednie praktyki rolnicze i niewłaściwe wykorzystanie środowiska przyrodniczego mogą doprowadzić do zanieczyszczenia gleby, wody, powietrza, zniszczenia siedlisk, czy też zagrożenia dla bioróżnorodności.

Potencjalnym zagrożeniem dla jakości środowiska przyrodniczego i krajobrazu oraz panującego ładu na obszarach wiejskich może być¹:

- Występująca regionalnie intensyfikacja produkcji rolnej oznaczająca rozprzestrzenianie się uproszczonych zmianowań do dwóch gatunków roślin, a nawet upraw monokulturowych, co prowadzi do monotonii krajobrazu, zaniku naturalnych siedlisk i ograniczenia bioróżnorodności, stosowanie nadmiernych dawek nawozów i chemicznych środków ochrony roślin powodujących eutrofizację i zanieczyszczanie wód czy brak zabiegów przeciwerozyjnych zapobiegających zamulaniu wód;
- Utrzymywanie znaczącej powierzchni odłogów i ugorów, na których zachodzi proces naturalnej sukcesji drzew i krzewów ograniczających bioróżnorodność charakterystyczną dla przestrzeni otwartych, a w konsekwencji pogorszenie jakości krajobrazu;
- Wprowadzanie upraw roślin genetycznie modyfikowanych (GMO), gdy możliwa i społecznie pożądana jest uprawa tradycyjna, konwencjonalna²;
- Zaniechanie działalności rolniczej i odrolnienie użytków rolnych na rzecz innych funkcji gospodarczych (głównie budownictwa oraz małych i średnich inwestycji gospodarczych) niedostosowanych do krajobrazu wiejskiego;
- Szybkie tempo urbanizacji na obszarach wiejskich bezpośrednio przylegających do aglomeracji miejskich.

Najważniejsze czynniki wpływające negatywnie na zrównoważenie środowiskowe rolnictwa wiążą się z intensyfikacją produkcji na niektórych obszarach i z porzucaniem gruntów oraz niepełnym zagospodarowaniem na innych obszarach, a także ze zmianami we wzorcach użytkowania gruntów oraz w praktykach rolniczych i leśnych. Na zrównoważenie środowiskowe w sektorze rolnictwa wpływ mają decyzje rolników o tym, czy podjąć produkcję oraz co i jak produkować, przy czym ceny rynkowe nie odzwierciedlają kosztów zewnętrznych

¹ Prognoza oddziaływania na środowisko strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, s. 6-7.

² Temat ten zarówno jeśli chodzi o aspekt środowiskowy, jak i zdrowotny szeroko opisują publikacje: K. Lisowska, M. Chorąży, Genetycznie modyfikowane uprawy i żywność – przegląd zagrożeń, „Nauka” 2010, nr 4, s. 127-136; T. Olesik, Poglądy rolników europejskich o GMO i opłatach od materiału ze zbioru (FSS), „Hodowla Roślin i Nasiennictwo” 2010, nr 4, s. 31-33; J.J. Nowak, O uwarunkowaniach konkurencyjności żywności ekologicznej, w: Integracja a konkurencyjność przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia, red. M. Stawicka, Szkoła Wyższa im. B. Jańskiego, Warszawa 2006, s. 231-246.

związanych z produkcją rolną i w wielu przypadkach dostawy dóbr publicznych w zakresie środowiska naturalnego są niewystarczające.

Wspólna Polityka Rolna (WPR) Unii Europejskiej definiuje trzy główne obszary, w których zachęca do ochrony środowiska przyrodniczego – związane z ochroną terenów wiejskich ujętych dość szeroko jako ochrona i rozwój naturalnych sposobów gospodarowania, gospodarka leśna, ochrona tradycyjnych rolniczych krajobrazów i bioróżnorodności; związane z ochroną i wykorzystaniem zasobów wodnych oraz te mające wpływ na zmiany klimatu³. W założeniu powinno to implikować po pierwsze – zapewnienie odpowiedniego, zrównoważonego sposobu gospodarowania, przez który rozumie się unikanie niestosownych praktyk rolniczych; po drugie – wprowadzenie odpowiednich zachęt finansowych dla tych rolników, którzy dostarczają pewnych dóbr czy usług o charakterze publicznym i gospodarują zgodnie z katalogiem dobrych praktyk.

W dotychczasowym instrumentarium WPR, które tworzyło się podczas licznych jej reform, można zauważyć cztery podstawowe grupy dotyczące styku rolnictwo – ochrona środowiska:

1. Instrumenty kierowane na cele takie jak stabilizacja rynków lub wspieranie dochodów, mające wpływ na stan środowiska lub na rodzaj prowadzonej przez rolnika działalności (np. opłaty wyrównawcze na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW/LFA);
2. Instrumenty mające na celu wyrównanie dochodu za nakłady poniesione w związku z wypełnianiem bardziej restrykcyjnych norm środowiskowych (zasada *cross-compliance*);
3. Instrumenty zachęcające do świadczenia usług na rzecz środowiska, dostarczanie dóbr publicznych na rynek (programy rolno-środowiskowe)⁴;
4. Instrumenty specyficzne, związane z pewnymi trudnościami w prowadzeniu działalności rolniczej związanymi z zaostrzonymi wymogami ochrony środowiska (np. obszary Natura 2000).

Instrumentarium to związane jest przede wszystkim z płatnościami wspierającymi zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz z mechanizmem wzajemnej zgodności *cross-compliance*. Zrównoważony rozwój terenów wiejskich jest realizowany przede wszystkim zgodnie z Rozporządzeniem WE 1698/2005 poprzez następujące rodzaje wsparcia⁵:

³ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm, dostęp: 25.08.2012.

⁴ http://ec.europa.eu/analysis/external/public-goods/summary_en_fr.pdf, dostęp: 25.08.2012.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005R1698:2008101:PL:pdf>, dostęp: 27.08.2012;
<http://www.ekoportal.gov.pl/opencms/PolitykaOchronySrodowiskaUE/WspolnaPolitykaRolna.html>,
dostęp: 27.08.2012.

- płatności dla obszarów Natura 2000 – w ramach tego instrumentu wsparcie udzielane jest rolnikom rocznie na hektar w celu rekompensowania poniesionych kosztów i utraconych dochodów wynikających z niedogodności związanych z ochroną siedlisk i gatunków, a także w związku z realizacją celów dotyczących ochrony wód;
- płatności rolno-środowiskowe – których udziela się rolnikom dobrowolnie podejmującym zobowiązania do prowadzenia działań służących osiągnięciu celów związanych ze środowiskiem naturalnym. Zobowiązania te muszą jednak dotyczyć działań, które wykraczają poza odpowiednie normy obowiązkowe (np. normy dotyczące stosowania nawozów lub środków ochrony roślin);
- płatności na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych – instrument ten służy wsparciu inwestycji nieprodukcyjnych na terenie gospodarstwa rolnego, które podwyższają użyteczność publiczną obszaru Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej, a także inwestycji powiązanych z realizacją zobowiązań podjętych w ramach płatności rolno-środowiskowych;
- wsparcie dla obszarów leśnych na rzecz beneficjentów, którzy dobrowolnie podejmują zobowiązania dotyczące poszerzenia obszarów leśnych lub poprawy środowiska leśnego.

System wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) zobowiązuje rolników do przestrzegania tzw. wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

2. WPR po 2013 roku – „zazielenienie”?

Od początku regulacji polityk sektorowych w ramach Wspólnoty Europejskiej WPR była jednym z najważniejszych obszarów interwencji. Zmiany tej sektorowej polityki w kierunku bardziej horyzontalnego podejścia są pochodną dyskusji wywołanej kilkoma sprawami. Z jednej strony uwzględniają dokument Komisji Europejskiej *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Po drugie, są wynikiem analizy dokumentu międzynarodowej grupy roboczej ds. oceny wpływu nauki i technologii rolniczych na rozwój (IAASTD), sporządzonej przez ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Bank Światowy. Po trzecie, mają na uwadze stanowisko przedstawione przez Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska w dokumencie *Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo w Unii Europejskiej*.

Wyzwania, które stoją przed wspólną polityką rolną w latach 2014-2020, wynikają zatem z konieczności dalszego zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (również w perspektywie zwiększającego się zapotrzebowania na

żywność na świecie), ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku ze zwalczaniem zmian klimatu, sprostania wymaganiom konsumentów dotyczącym gwarancji bezpieczeństwa żywności oraz postulatów w zakresie wyższych norm jakości, większego dobrostanu zwierząt (przez co rozumie się m.in. dostarczanie dóbr publicznych) i korzystnego stosunku jakości do ceny oferowanych na rynku dóbr produkowanych przez rolnictwo.

U podstaw reform WPR leży też przekonanie, że rozwój ekologiczny powinien stanowić priorytet w tworzeniu nowej strategii rozwoju obszarów wiejskich koncentrującej się na tworzeniu nowych ekologicznych miejsc pracy poprzez⁶:

- rozwój lokalnych narzędzi, takich jak obrót lokalny, przetwórstwo lokalne, wsparcie dla projektów obejmujących wszystkie zainteresowane strony z lokalnego sektora rolniczego;
- rozwój biomasy, bioodpadów, biogazu i produkcji energii odnawialnej na małą skalę, a także wspieranie produkcji biopaliw drugiej generacji, agromateriałów i ekologicznych substancji chemicznych;
- inwestycje w modernizację i innowacje oraz nowe badania i rozwój technik służących dostosowywaniu się do zmian klimatu i łagodzeniu ich;
- zapewnianie rolnikom szkoleń i doradztwa.

Warto podkreślić, że szczególnie uwypuklonym elementem WPR po 2013 roku jest kwestia zapewniania korzyści pod względem dóbr publicznych, przy czym dobra publiczne traktuje się dość szeroko⁷. Za najważniejsze dobro o takim charakterze uważa się żywność; poza tym zalicza się do tego typu dóbr dobrostan zwierząt i ochronę środowiska naturalnego w celu zachowania krajobrazu wiejskiego. Zaznacza się, że rolnicy wnoszą swój udział w wielką wartość kulturalną i atrakcyjność Europy, stwarzając perspektywy udanego rozwoju turystyki wiejskiej. Co więcej, uznaje się, że rolnicy mają duży potencjał w zakresie korzystnego wpływu na środowisko naturalne, zgodnego z zapotrzebowaniem społecznym, w szczególności w zakresie zachowania i odnowy gleby, dobrej gospodarki wodnej, poprawy jakości wody i ochrony różnorodności biologicznej użytków rolnych⁸. Jednocześnie podkreśla się, że uzależnianie przyznawania pomocy bezpośredniej od spełniania obowiązujących wymogów środowiskowych, a także od utrzymywania terenów rolnych w dobrych warunkach agronomicznych i środowiskowych pozostaje najwłaściwszym sposobem na

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:PL:PDF>, dostęp: 27.08.2012.

⁷ Ibid.

⁸ Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo w Unii Europejskiej, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Komisja Europejska 23/2009.

optymalizację świadczenia usług ekosystemowych przez rolników oraz na reagowanie na nowe wyzwania związane ze środowiskiem naturalnym.

Generalnie należy stwierdzić, że zmiany WPR przebiegają w ramach struktury dwufilarowej – nikt nie kwestionuje podziału instrumentów na dwie grupy: tej skierowanej bardziej na instrumenty rynkowe oraz tej odpowiedzialnej za rozwój terenów wiejskich. Podczas ostatnich dyskusji daje się zauważyć, że inaczej rozkładają się akcenty, jeśli chodzi o poziom interwencji rynkowej czy kwestie związane z ochroną środowiska.

Głównym punktem, nad którym dyskutuje się w ramach nowego kształtu WPR, jest kwestia płatności bezpośrednich, należących do I filaru funduszu rolnego. Od 2014 roku wspólny w całej UE system płatności bezpośrednich zastąpi system płatności jednolitych oraz system płatności obszarowej. System będzie działał na podstawie uprawnień do płatności proponowanych na szczeblu krajowym lub regionalnym wszystkim rolnikom zgodnie z kwalifikującymi się hektarami w pierwszym roku składania wniosków. W ten sposób model regionalny, który obecnie jest dobrowolny, zostanie upowszechniony, co również pozwoli objąć systemem wszystkie grunty rolne⁹. Już wiadomo, że płatności bezpośrednie zostaną utrzymane jako takie, zmienia się jednak sposób ich naliczania – stanowiąc mają one 2/3 ogólnej wielkości środków przyznawanych dla rolnictwa; 1/3 to środki w ramach II filaru przeznaczane na rozwój terenów wiejskich. Płatności bezpośrednie pozostaną w budżecie rolnym na lata 2014-2020 podstawą, jednak proponuje się nowe zasady ich naliczania. Aż 30% środków, jakie ma dostawać rolnik z tytułu dopłat, ma być nagrodą za spełnianie trzech „zielonych” warunków ochrony środowiska: dywersyfikację kultur, zabezpieczenie ziemi jako pastwiska oraz poświęcenie 7% upraw na infrastrukturę ekologiczną. Jeśli rolnik ich nie spełni, dostanie tylko 70% potencjalnej wielkości dopłaty bezpośredniej. W propozycjach zmian nie uwzględniono wyrównania podstawowej stawki dopłat (mimo że było to kluczowym postulatem wielu państw – chodzi przede wszystkim o nowo przyjęte kraje. Obecnie stawki te bardzo się różnią – od poniżej 100 EUR na hektar na Litwie do ponad 400 EUR w Holandii, Belgii i na Malcie. Na jednakowej wysokości dopłaty z góry nie zgodzili się m.in. główni płatnicy netto do budżetu UE, czyli Niemcy i Francja. Główne propozycje modyfikacji zakładają stopniowe zmniejszanie różnic. Rolnicy w krajach, gdzie dopłaty wynoszą poniżej 90% średniej unijnej (która wynosi 271 EUR) dostaną więcej – o 1/3 różnicy między tym, co otrzymują teraz, a 90% średniej unijnej. To dotyczy przede wszystkim krajów bałtyckich, Rumunii, Portugalii

⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_pl.pdf, dostęp: 2.09.2013.

i Słowacji. Pod progiem 90% średniej jest też Polska. Ci, którzy dostają teraz najwięcej, będą otrzymywać stopniowo nieco mniej (ale nie więcej niż 10% mniej wobec obecnych dopłat). To zmniejszanie różnic ma następować stopniowo do 2018 roku.

Kwestią dyskusyjną, jeśli chodzi o modyfikacje tego instrumentu w nowej WPR, jest zróżnicowanie stawek płatności za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska, będące wynikiem nierówności w stawkach płatności bazowych. Jak wskazują symulacje finansowe, różnice te mogą wynosić nawet 150 EUR/ha¹⁰. Stąd też postulat wielu krajów, by ujednolicić stawki z tytułu realizacji praktyk korzystnych dla środowiska we wszystkich krajach członkowskich.

Niezwykle ważne z punktu widzenia środowiska naturalnego i jego ochrony jest wsparcie dla małych gospodarstw, które są postrzegane jako mało uciążliwe środowiskowo. Małe, kilkuhektarowe gospodarstwa będą mogły otrzymywać jednorazowe wsparcie w wysokości 500-1000 EUR rocznie w ramach autonomicznych decyzji poszczególnych krajów członkowskich, w formie narodowej koperty. W założeniu ma to uprościć procedurę ubiegania się o środki, tak aby koszty transakcyjne nie przekraczały przyznanego wsparcia. W nowym okresie programowania zapowiadane są także zmiany w zakresie interwencji rynkowej. Nacisk zostanie położony na budowanie więzi z konsumentami, współpracę między ekonomią a ekologią oraz wspieranie konkurencyjności gospodarstw rolnych. Mogą zostać uznane za dyskusyjne fakty, że płatności te nie są zróżnicowane obszarowo oraz że są niezależne od liczby posiadanych uprawnień. Budzi również zastrzeżenia fakt, że wsparcie proponowane dla małych gospodarstw, ze względu na swoją wysokość, będzie miało charakter typowo socjalny i raczej nie skłoni właścicieli do jakichkolwiek zmian strukturalnych czy modernizacyjnych.

Wśród priorytetów realizowanych w ramach II filaru WPR zwraca uwagę priorytet „zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych”, który realizowany będzie poprzez odnowę, wspieranie oraz ochronę ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, a także efektywne gospodarowanie zasobami i przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne¹¹. Kolejnym elementem, będącym pewnym *novum* w stosunku do dotychczasowych rozwiązań, jest możliwość tworzenia podprogramów tematycznych, które miałyby wspierać młodych rolników, małe gospodarstwa, gospodarstwa położone na terenach górskich oraz tworzenie krótkich

¹⁰ M. Zagórski, WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1(154), s. 52.

¹¹ Projektowane kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie, Kraków 2011, s. 21-23.

łańcuchów żywnościowych. Z punktu widzenia ekologizacji polityki rolnej miałyby to niebagatelne znaczenie i byłoby przeciwwagą dla rozwoju dużych, wysoko wyspecjalizowanych gospodarstw rolnych.

Podsumowanie i wnioski

Wpływ rolnictwa na środowisko przyrodnicze może być dwojaki: może pozytywnie wpływać na stan jego komponentów lub może być przyczyną zanieczyszczeń i degradacji. Ponad wszelką wątpliwość uznaje się wieloraki udział rolników w dostarczaniu dóbr publicznych, takich jak utrzymanie stanu środowiska naturalnego, produkcja żywności wysokiej jakości, dobre praktyki hodowli zwierząt, kształtowanie i wzbogacanie różnorodności i jakości cennych krajobrazów w UE oraz przejście do bardziej zrównoważonego rolnictwa niż tylko poprzez spełnienie podstawowych wymogów dotyczących zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC). Chodzi również o osiągnięcie jeszcze wyższych standardów dzięki zastosowanym instrumentom kreacji polityki, takim jak programy rolno-środowiskowe, rolnictwo precyzyjne, produkcja organiczna i wszelkie inne formy zrównoważonych praktyk rolniczych. Ponadto należy pamiętać, że rolnictwo ma do odegrania zasadniczą rolę w walce ze zmianami klimatu poprzez zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie możliwości pochłaniania dwutlenku węgla, a także rozwój i częstsze wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii oraz agromateriałów.

Wspólna Polityka Rolna stoi na stanowisku, że bez jej interwencjonizmu i systemu dobrych praktyk stosowanych w całej UE wykształciłyby się nietrwałe formy produkcji – skrajna intensyfikacja na najlepszych gruntach oraz porzucanie gruntów rolnych na obszarach o niekorzystnych warunkach – co spowodowałoby znaczące szkody dla środowiska naturalnego; koszty braku działania i negatywne tego konsekwencje przewyższałyby koszty interwencji WPR. Podkreśla się także, że obywatele UE czerpią znaczne korzyści z funkcjonowania polityki rolnej jeśli chodzi o dostępność i wybór bezpiecznej żywności o wysokiej jakości i w rozsądnej cenie, bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę środowiska, tworzenie miejsc pracy oraz środki przeciwdziałania zmianom klimatu. Skutkuje to konkretnymi rozwiązaniami w prowadzonej polityce i stosowaniem licznych instrumentów na styku rolnictwo – środowisko:

- Dla zapewnienia zrównoważonego systemu gospodarowania rolnicy są zobligowani do przestrzegania wspólnych dla wszystkich przepisów dotyczących ochrony środowiska i krajobrazu. W związku z tym wprowadzono do instrumentarium polityki wobec rolnictwa i terenów wiejskich dwa główne

- rozwiązania – powiązano wymagania dotyczące ochrony środowiska z płatnościami bezpośrednimi oraz zastosowano dodatkową zachętę finansową (opłatę) dla tych, którzy świadczą usługi lub dostarczają dóbr publicznych.
- WPR w perspektywie 2014-2020 wprowadziła nowe komponenty w ramach najważniejszego instrumentu wspierania rolnictwa – dopłat bezpośrednich. 30% udziału opłaty „zazieleniającej” w ramach koperty narodowej uzależnionej od sposobu produkcji, z punktu widzenia efektów środowiskowych jest korzystne, jednak może się okazać, że przy utrzymaniu budżetu (a podjęto decyzję o zamrożeniu wydatków WPR) będzie to obciążało producentów (dodatkowe nakłady bez dodatkowej gratyfikacji) i obniżało konkurencyjność całego rolnictwa.
 - Elementy „zazieleniania” WPR można również dostrzec w innych instrumentach I filaru – np. w systemie płatności dla drobnych producentów rolnych. Jest to ważna tendencja w ramach zmian WPR – chodzi o przesunięcie akcentów z podejścia sektorowego wyraźnie faworyzującego gospodarstwa wysokotowarowe na rzecz podejścia horyzontalnego, uwypuklającego rolę lokalnych, małych gospodarstw w rozwoju obszarów wiejskich.
 - W ramach II filaru WPR podkreśla się wagę zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich (aczkolwiek nie jest to nowy element), realizowanego poprzez ochronę ekosystemów oraz gospodarkę niskoemisyjną.

Wydaje się, że kolejna reforma WPR podkreśliła jej wielofunkcyjny charakter – obok instrumentów interwencji na rynkach żywnościowych pojawia się instrumentarium związane z dostarczaniem dóbr publicznych, rozwojem obszarów wiejskich czy też produkcją energii alternatywnej. Należy przy tym pamiętać, że kierunek zmian WPR określany jako „zazielenianie” może mieć istotne konsekwencje ekonomiczne, i to w skali globalnej – może być przyczyną mniejszej konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynkach światowych. W propozycjach reform WPR w nowej perspektywie 2014-2020 nie należy upatrywać zmian rewolucyjnych – jak wykazuje dotychczasowa dyskusja (a decyzje wiążące zapadną zapewne w pierwszej połowie 2013 roku), są to raczej pochodne targów politycznych i realizacji partykularnych interesów krajów członkowskich.

Literatura

- Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo w Unii Europejskiej, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Komisja Europejska 23/2009.
- Lisowska K., Choraży M., Genetycznie modyfikowane uprawy i żywność – przegląd zagrożeń, „Nauka” 2010, nr 4.

- Nowak J.J., O uwarunkowaniach konkurencyjności żywności ekologicznej, w: Integracja a konkurencyjność przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia, red. M. Stawicka, Szkoła Wyższa im. B. Jańskiego, Warszawa 2006.
- Olesik T., Poglądy rolników europejskich o GMO i opłatach od materiału ze zbioru (FSS), „Hodowla Roślin i Nasiennictwo” 2010, nr 4.
- Projektowane kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie, Kraków 2011.
- Zagórski M., WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji, „Wies i Rolnictwo” 2012, nr 1(154).
- http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_pl.pdf, dostęp: 2.09.2013.
- http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm, dostęp: 25.08.2012.
- http://ec.europa.eu/analysis/external/public-goods/summary_en_fr.pdf, dostęp: 25.08.2012.
- <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005R1698:2008101:PL:pdf>, dostęp: 28.08.2012.
- <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:PL:PDF>, dostęp: 28.08.2012.
- <http://www.ekoportel.gov.pl/opencms/PolitykaOchronySrodowiskaUE/WspolnaPolitykaRolna.html>, dostęp: 27.08.2012.

THE ENVIRONMENTAL PROTECTION ON RURAL AREAS IN THE LIGHT OF THE NEW PERSPECTIVE OF COMMON AGRICULTURAL POLICY IN EUROPEAN UNION 2014-2020

Summary

This article is the contribution to the discussion about the future shape of the European Union's Common Agricultural Policy. The Common Agricultural Policy (CAP) is confronted with a set of challenges, some unique in nature, some unforeseen, that invite the EU to make a strategic choice for the long-term future of its agriculture and rural areas. One of the most important issues discussed nowadays is the “greening” problem of CAP's instruments. Particularly, it means the proper choice of these instruments in the new budgetary term 2014-2020, in the way that guarantee achievement of goals.

Dariusz Żmija

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

Wprowadzenie

Szybki rozwój gospodarczy w drugiej połowie XX wieku wpłynął nie tylko na wzrost dobrobytu w wielu krajach rozwiniętych (Europa Zachodnia, Ameryka Północna), lecz również doprowadził, jak to określa T. Żylicz, do „przyspieszonego zużycia przyrody i pauperyzacji ludności”¹. Odpowiedzią na te problemy jest koncepcja rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*). Pomimo iż istota tej koncepcji wydaje się zrozumiała, to dokładne zdefiniowanie i interpretacja tego, czym jest rozwój zrównoważony, rodzi dyskusje zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym², a z biegiem czasu zauważyć można stopniowe rozszerzanie zakresu problematyki objętej tą koncepcją.

Podstawowym celem artykułu jest zaprezentowanie istoty zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a także zobrazowanie, w jaki sposób koncepcja ta znajduje zastosowanie w programowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. W pracy skoncentrowano się na przedstawieniu ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa i obszarów wiejskich. Przedstawiono przesłanki i etapy powstawania Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020,

¹ T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa 2004, s. 197.

² Koncepcja ta łączy elementy wielu dyscyplin: nauk przyrodniczych, społecznych i humanistycznych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wielość definicji i interpretacji tego terminu. Niektórzy badacze wskazują, że ich liczba oscyluje wokół kilkuset. Stanowi to nie tylko istotny problem badawczy, lecz także praktyczny, ponieważ rozwój zrównoważony może być rozumiany na różne sposoby, a realizowane polityki i strategie rozwoju mogą mieć znacznie różniące się od siebie treści i zakres. Por. M. Stanny, A. Czarnecki, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 21-26; B. Carroll, *Sustainable Development: an Eclectic View*, CIWEM, International Directory, Cameron Publishing, London 2002; R. Ciegis, J. Ramanauskiene, B. Martinkus, *The Concept of Sustainable Development and its Use for Sustainability Scenarios*, Kaunas University of Technology, Kaunas 2009.

będącej w Polsce dokumentem programowym, mającym za zadanie wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju w praktyce gospodarczej w obszarze, którego dotyczy. Przedstawiono podstawowe założenia strategii i jej cele, sposoby ich realizacji, oczekiwane rezultaty oraz wnioski końcowe. W pracy przeprowadzono analizę literatury polskiej i zagranicznej oraz dokumentów źródłowych.

1. Istota zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

W latach 70. XX wieku myślą przewodnią rozważań nad zrównoważonym rozwojem był problem zmniejszających się zasobów naturalnych w perspektywie postępującego wzrostu ekonomicznego i demograficznego oraz związanych z nimi zanieczyszczeń. Kolejna dekada przyniosła sformułowanie bardzo ogólnej definicji zrównoważonego rozwoju, według której jest to taki sposób zaspokajania potrzeb współczesnego pokolenia, który nie ogranicza możliwości zaspokojenia ich przez przyszłe pokolenia. Dopiero definicja sformułowana na szczycie w Rio de Janeiro postawiła znak równości pomiędzy czynnikiem środowiskowym i społeczno-gospodarczym, uznając zrównoważony rozwój za strategię rozpoznawania i rozwiązywania współczesnych problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych³. Jego istotą jest zatem zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji pomiędzy trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym⁴.

W odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich koncepcja zrównoważonego rozwoju nabiera jeszcze większego znaczenia, bowiem potrzeba uwzględniania priorytetowego znaczenia środowiska przyrodniczego przy realizacji strategicznych celów rozwojowych jest szczególnie istotna w tych formach działalności, których wyniki uzależnione są od przyrody. Taką działalnością jest właśnie rolnictwo, a obszarem jej występowania są obszary wiejskie⁵. Ze względu na ścisły związek rozwoju rolnictwa z rozwojem obszarów wiejskich nie można mówić o zrównoważonym rozwoju tych obszarów bez zrównoważonego rolnictwa. W odniesieniu do obszarów wiejskich koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada jednocześnie dążenie do poprawy warunków życia ludności

³ Jest to tzw. paradygmat 3 x E: *economy, ecology, equity*. M. Stanny, A. Czarnecki, op. cit., s. 13-18; R. Goodland, The Concept of Environmental Sustainability, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1995, s. 1-24.

⁴ B. Piontek, Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, WN PWN, Warszawa 2002, s. 27.

⁵ M. Adamowicz, Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, *Roczniki Naukowe SERiA* 2000, t. 2, z. 1, s. 69.

i prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach, przy nienaruszaniu przy tym specyficznych zasobów wsi takich jak środowisko naturalne, krajobraz wsi i dziedzictwo kulturowe. Warunkiem koniecznym takiego rozwoju staje się zatem podtrzymywanie lub rozwijanie zasobów środowiskowych, kapitału ekonomicznego i społecznego w taki sposób, aby dochody i poziom jakości życia rolników i innych mieszkańców wsi były porównywalne pomiędzy obecnymi a przyszłymi pokoleniami. Podejście to dąży do pogodzenia praw przyrody i ekonomii dzięki przyjęciu w działaniach gospodarczych takiego kierunku rozwoju, który jest dostosowany do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, tj. potrzeb i woli lokalnych społeczności oraz norm ekologicznych⁶.

Zrównoważony rozwój rolnictwa, stanowiący ścisły element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, według definicji ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa FAO z 1987 roku „polega na takim wykorzystaniu i konserwacji zasobów naturalnych i takim zorientowaniu technologii i instytucji, aby uzyskać zaspokojenie ludzkich potrzeb i przyszłych pokoleń”⁷. Kreowanie takiego sposobu rozwoju w rolnictwie nie prowadzi do degradacji środowiska, umożliwia wykorzystanie odpowiednich technologii, a także ochronę gleby, zasobów wodnych, roślin, zwierząt. Jest to zatem rozwój zapewniający rolnictwu żywotność ekonomiczną i społeczną akceptowalność przy równoczesnej realizacji celów produkcyjnych i ekologicznych⁸.

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich napotyka wiele trudności o charakterze socjalnym (niski poziom zamożności mieszkańców), ekonomicznym (ograniczone możliwości inwestycyjne), intelektualnym (niski poziom wykształcenia i świadomości ekologicznej mieszkańców) i etycznym (tolerowanie niewłaściwych zachowań)⁹. Trudności w jej praktycznej realizacji wynikają również z faktu, iż jest to koncepcja próbująca pogodzić często sprzeczne, zwłaszcza w krótkim okresie, cele.

⁶ S. Urban: Rola ziemi w rolnictwie zrównoważonym a aktualne jej zasoby w Polsce, *Acta Agraria et Silvestria, Series Agraria, Sekcja Ekonomiczna*, 2003, Vol. XL, s. 25-36.

⁷ W ujęciu praktycznym istotą rolnictwa zrównoważonego jest równoczesna i harmonijna realizacja celów produkcyjnych, ekonomicznych, ekologicznych i społecznych. Niektóre definicje silniej akcentują znaczenie jednej z grup celów, np. ekologicznych. J. Wilkin, Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, „*Wies i Rolnictwo*” 2004, nr 2, s. 157-170.

⁸ J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 9-20; O. Sydorovych, A. Wossink, The Meaning of Agricultural Sustainability: Evidence From a Conjoint Choice Survey, „*Agricultural Systems*” 2008, No. 98, s. 10-20.

⁹ J. Atoszek, Koncepcja zrównoważonego rozwoju i szanse jej realizacji na obszarach wiejskich Lubelszczyzny (w świetle badań ankietowych), *Annales UMCS Lublin* 2002, Sectio B, Vol. LVII, 11, s. 197-209.

2. Przesłanki i etapy powstawania strategii dotyczącej zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

Zrównoważony rozwój stał się koncepcją, do której nawiązują akty prawne, dokumenty polityczne, strategie rozwojowe tworzone od szczebla lokalnego aż po szczebel globalny. Równorzędność wskazanych trzech składowych rozwoju uwzględnia długookresowa wizja rozwoju w dokumentach strategicznych UE, np. w strategii Europa 2020. W Polsce odwołanie do zasad zrównoważonego rozwoju odnaleźć można m.in. w Konstytucji (art. 5), ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (art. 3 p.50) oraz w Krajowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2010-2020.

Również w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich programowanie ich rozwoju w myśl tej koncepcji wymaga opracowania konkretnych strategii uwzględniających wsparcie ze strony władz publicznych. Praktyczne wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa dokonuje się zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych krajów członkowskich. Komisja Europejska w listopadzie 2009 roku opublikowała dokument *Konsultacje dotyczące przyszłej strategii UE 2020*, w którym przedstawiono nową strategię gospodarczą UE 2020. W dokumencie tym wskazuje się m.in. na istotną rolę obszarów wiejskich, sektora rolno-spożywczego i rybactwa w osiągnięciu celów UE 2020. „(...) Europa potrzebuje silnej i konkurencyjnej bazy przemysłowej, nowoczesnego sektora usług oraz znakomicie prosperującego rolnictwa, gospodarki wiejskiej oraz sektora morskiego”¹⁰.

W związku z powyższym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspólnie z ośrodkami naukowymi opracowało dokument *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich*, który później ewoluował i już pod nazwą *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa* w styczniu 2010 roku został poddany konsultacjom społecznym. Opierając się na tym dokumencie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpoczęło prace nad ostatecznym kształtem Strategii rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa do 2020 roku.

Niemal w tym samym czasie realizowane były prace nad strategią gospodarczą Unii Europejskiej do 2020 roku. Komisja Europejska w dniu 3 marca 2010 roku opublikowała dokument *Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjające-*

¹⁰ Konsultacje dotyczące przyszłej strategii UE 2020. Dokument roboczy Komisji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 24.11.2009, KOM(2009)647, s. 4.

go włączeniu społecznemu. W projekcie przewodnim tej strategii pod nazwą *Europa efektywnie korzysta z zasobów* wskazano na rolę rolnictwa w gospodarowaniu zasobami naturalnymi, w działaniach na rzecz klimatu i bioróżnorodności¹¹. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 25-26 marca 2010 roku przyjęta została konkluzja na temat roli wspólnej polityki rolnej oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa w realizacji nowej strategii gospodarczej UE do 2020 roku. „Wszystkie wspólne polityki, w tym wspólna polityka rolna i polityka spójności, będą musiały wspierać strategię. Zrównoważony, wydajny i konkurencyjny sektor rolny wniesie znaczny wkład w nową strategię i pozwoli uwzględnić wzrost gospodarczy i potencjał zatrudnienia na obszarach wiejskich przy zapewnieniu uczciwej konkurencji”¹².

Polska strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa musiała zatem być spójna z ogólną koncepcją rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej, wskazaną w strategii „Europa 2020”, a także brać pod uwagę stanowisko naszego kraju w zakresie oczekiwanych kierunków zmian w politykach unijnych po 2013 roku. Na posiedzeniu Komitetu Stałego Rady Ministrów w dniu 15 marca 2012 roku strategia została przyjęta i zarekomendowana Radzie Ministrów, która ostatecznie w dniu 25 kwietnia podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020.

3. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020

Głównym celem Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, a także efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju. Cele szczegółowe strategii i jej priorytety przedstawiono w tabeli 1.

Warto wspomnieć, że nie wszystkie priorytety i kierunki interwencji będą realizowane przez programy tej strategii, ponieważ część z nich jest integralną częścią innych strategii rozwoju, np. Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategii rozwoju kapitału ludzkiego, Strategii rozwoju transportu, Strategii rozwoju kapitału społecznego.

¹¹ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010)2020, s. 18.

¹² Konkluzje z 25-26 marca 2010 r., Rada Europejska, Bruksela 26 marca 2010 EUCO 7/10, s. 4.

Tabela 1

Cele szczegółowe i priorytety Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020

Cel szczegółowy strategii	Priorytety
Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich	– podnoszenie umiejętności, poziomu wykształcenia oraz wzrost mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich, – zwiększenie zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich bez konieczności zmiany ich miejsca zamieszkania, – rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy z wykorzystaniem potencjału endogenicznego obszarów wiejskich, – zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego oraz aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich
Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej	– rozwój infrastruktury gwarantującej bezpieczeństwo energetyczne, sanitarne i wodne na obszarach wiejskich, – rozwój infrastruktury transportowej gwarantującej dostępność transportową obszarów wiejskich, – budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii ICT o wysokim standardzie, – rozwój infrastruktury społecznej zapewniającej mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp do dóbr i usług publicznych, – rozwój infrastruktury bezpieczeństwa na obszarach wiejskich
Bezpieczeństwo żywnościowe	– utrzymanie i poprawa jakości bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa, – wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych, – przestrzeganie/stosowanie zasad uczciwej konkurencji na wspólnotowym i globalnym rynku rolno-spożywczym, – podnoszenie świadomości i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno-spożywczej i zasad żywienia
Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego	– modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego, – kreowanie oraz transfer wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego, – dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i w skali globalnej, – promocja oraz powiększanie rynków zbytu produktów rolno-spożywczych
Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich	– ochrona środowiska naturalnego w sektorze rolniczym i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, – kształtowanie przestrzeni wiejskiej z uwzględnieniem ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego, – adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom, – zrównoważona gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich, – zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich

Źródło: Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Prawie wszystkie kierunki interwencji mają charakter horyzontalny i ich realizacja jest konieczna we wszystkich województwach Polski, natomiast różna jest hierarchia ich ważności, która zależy m.in. od poziomu rozwoju społecznego, gospodarczego i technicznego województwa.

W celu monitorowania oraz oceny efektów realizacji strategii określono odpowiedni zestaw wskaźników i wartości docelowych przypisanych do celu ogólnego oraz celów szczegółowych. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 ma się przyczynić m.in. do:

- zmniejszenia odsetka osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa na obszarach wiejskich i poprawy sytuacji finansowej mieszkańców wsi,
- zwiększenia aktywności zawodowej na wsi oraz wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi,
- zmniejszenia różnic w jakości kształcenia na poziomie szkoły podstawowej pomiędzy wsią a miastem,
- zmniejszenia trudności w dostępie do usług transportu publicznego oraz poprawy stanu dróg,
- zwiększenia liczby osób na wsi korzystających regularnie z Internetu,
- zwiększenia odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi,
- zwiększenia odsetka ludności korzystającej z instalacji wodociągowej na obszarach wiejskich,
- poprawy jakości artykułów rolno-spożywczych,
- utrzymania powierzchni użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej oraz zwiększenia powierzchni użytków rolnych znajdujących się w gospodarstwach rolnych powyżej minimalnej efektywnej skali produkcji,
- poprawy dochodów osób pracujących w rolnictwie,
- wzrostu eksportu artykułów rolno-spożywczych oraz nakładów na działalność B+R w dziedzinie rolnictwa,
- poprawy czystości wód i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Strategia realizowana jest w latach 2012-2020, natomiast przewiduje się, że najwięcej kierunków interwencji – ok. 92%, będzie realizowanych w okresie od 2013 do 2018 roku. Duża część zaplanowanych działań strategii ma zostać sfinansowana ze środków UE w ramach wspólnych polityk – ok. 48%. Osiągnięcie zakładanych celów będzie uzależnione od wysokości wsparcia, jakie zostanie przeznaczone bezpośrednio na realizację kierunków interwencji strategii w ramach polityki spójności na lata 2014-2020. Planuje się, że około 31% całkowitego budżetu stanowić będą środki budżetu państwa przeznaczone na realizację krajowych polityk, ok. 11% pochodzić będzie z budżetów jednostek samorządu

terytorialnego, a ok. 10% ze środków prywatnych. Najwięcej środków pieniężnych z budżetu ogólnego strategii przewidziano na cel szczegółowy 2, a więc dotyczący poprawy warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawy ich dostępności przestrzennej – 27,9%. Wynika to m.in. z dużej kosztochłonności działań w zakresie infrastruktury. Dla celu 4 przewidziano 20,6% budżetu, dla celu 1 – 20,4% i celu 5 – 18,6%. Najmniej środków pieniężnych przewidziano dla celu 3 – bezpieczeństwo żywnościowe – jedynie 12,6%.

Podsumowanie

Istotą koncepcji zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez odpowiednie kształtowanie proporcji pomiędzy kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym. Koncepcja ta nabiera jeszcze większego znaczenia w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, które w sposób bezpośredni oddziałują na środowisko przyrodnicze.

Fundamentem trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w UE jest wspólna polityka rolna, w której celem nadrzędnym jest trwały rozwój gospodarczy, społeczny i ekologiczny. W Polsce w celu wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przyjęta została Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, której podstawowym celem jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju.

Strategia określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz rybactwa w naszym kraju, które generalnie są uzasadnione i spójne z dokumentami strategicznymi UE i Polski. Wydaje się jednak, że koncentruje się ona w większym stopniu na obszarach wiejskich niż na rolnictwie i rybactwie, a część proponowanych kierunków interwencji w ramach poszczególnych celów szczegółowych leży poza kompetencjami ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który jest odpowiedzialny za jej realizację. Niektóre z zaprojektowanych elementów strategii są częścią integralną innych strategii rozwoju. Pozytywnie należy ocenić zamiar bieżącego kontrolowania i ewaluacji strategii.

Na jej realizację niewątpliwie wpływ wywierać będzie sytuacja gospodarcza w UE i na świecie w kolejnych latach. Bez pozyskania odpowiedniej ilości środków pieniężnych z budżetu UE oraz zapewnienia współfinansowania krajowego określone w strategii cele mogą nie być w pełni zrealizowane. Ponadto ewentualne opóźnienia legislacyjne na poziomie UE mogą spowodować trudności w re-

alizacji wszystkich założonych celów. Sprawna realizacja omawianej strategii zależy także od sytuacji krajowej: od dobrej koniunktury gospodarczej, stabilności w realizacji strategii, dobrego i przejrzystego prawa, dobrej współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie poszczególnych programów unijnych. Ważne jest również terminowe przygotowanie odpowiedniego systemu wdrażania programów wsparcia czy właściwych akcji informacyjnych i szkoleń skierowanych do potencjalnych beneficjentów. Ze względu na możliwe zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w przyszłości nie można wykluczyć aktualizacji omawianej strategii.

Literatura

- Adamowicz M., Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, *Roczniki Naukowe SERiA* 2000, t. 2, z. 1.
- Atoszek J., Koncepcja zrównoważonego rozwoju i szanse jej realizacji na obszarach wiejskich Lubelszczyzny (w świetle badań ankietowych), *Annales UMCS Lublin* 2002, Sectio B, Vol. LVII, 11.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010)2020.
- Goodland R., The Concept of Environmental Sustainability, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1995.
- Konkluzje z 25-26 marca 2010 r., Rada Europejska, Bruksela, 26.03.2010, EUCO 7/10.
- Konsultacje dotyczące przyszłej strategii UE 2020. Dokument roboczy Komisji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 24.11.2009, KOM(2009)647.
- Piontek B., Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, WN PWN, Warszawa 2002.
- Stanny M., Czarnecki A., Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Sydorovych O., Wossink A., The Meaning of Agricultural Sustainability: Evidence From a Conjoint Choice Survey, „Agricultural Systems” 2008, No. 98.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Urban S., Rola ziemi w rolnictwie zrównoważonym a aktualne jej zasoby w Polsce, *Acta Agraria et Silvestria, Series Agraria, Sekcja Ekonomiczna* 2003, Vol. XL.
- Wilkin J., Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2.

Wilkin J., Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, w: Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

Żylicz T., Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych, PWE, Warszawa 2004.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS IN POLAND

Summary

The essence of the concept of sustainable development is to ensure sustained improvement in quality of life for present and future generations by the balance between the development of the economic, human and natural capital. This concept is even more important in relation to agriculture and rural areas, due to their direct impact on the natural environment. Principles of sustainable development are implemented in the countries belonging to the European Union, including Poland, where it was adopted strategy of sustainable rural development, agriculture and fisheries for the years 2012-2020.

Agnieszka Lorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PROBLEMY I WYZWANIA ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ W REGIONIE ŚLĄSKIM

Wprowadzenie

Woda od zawsze była podstawą egzystencji człowieka. Jednak postępujący rozwój cywilizacyjny, a zwłaszcza związany z nim rozwój przemysłu i towarzysząca temu duża koncentracja ludności powodują degradację zasobów wód, zwłaszcza powierzchniowych. Problemy te są szczególnie widoczne na terenie województwa śląskiego, charakteryzującego się wysokim zurbanizowaniem i uprzemysłowieniem. Dlatego też ważnym zadaniem, z punktu widzenia wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, jest prowadzenie racjonalnego gospodarowania wodami oraz stworzenie stabilnych systemów zaopatrzenia w wodę i odbioru nieczystości, które są przyjazne dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki. Głównym celem artykułu jest identyfikacja cech zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej oraz podstawowych problemów i działań regionu śląskiego w tym zakresie.

1. Gospodarowanie wodami w aspekcie zrównoważonego rozwoju

Z historycznego punktu widzenia można stwierdzić, że koncepcje gospodarowania wodami podlegały zmianom i ewolucji w zależności od potrzeb społeczeństwa i etapu rozwoju państw i ich gospodarek. Pierwotnie problemy te koncentrowały się głównie na dostarczaniu odpowiedniej ilości wody dla ludności i gospodarki oraz zapobieganiu powodziom. Z biegiem czasu, obok kwestii ilościowych, coraz większe znaczenie zaczęła mieć jakość wody. Dopiero osiągnięcie tego poziomu stanowi punkt wyjścia dla stworzenia systemów zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju.

System taki, zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, powinien uwzględniać następujące aspekty¹:

1. Ekologiczne (środowiskowe) – w tym zachowanie odpowiedniej jakości zasobów wodnych oraz ochrona ekosystemów wodnych. Na szczególną uwagę zasługuje problematyka usług ekologicznych systemów wodnych na obszarach zurbanizowanych. W tym zakresie preferowanymi kierunkami postępowania powinno być:
 - Zagospodarowanie wód opadowych w miejscu wystąpienia opadu. W celu spowolnienia i redukcji odpływu powierzchniowego konieczne jest wdrażanie zdecentralizowanych systemów zagospodarowania wód deszczowych i roztopowych opartych na miejscowej retencji, infiltracji, oczyszczaniu i ponownym wykorzystaniu wód opadowych.
 - Wykorzystanie „zielonej infrastruktury”, tj. rozbudowa potencjału retencyjnego obszarów zieleni miejskiej, wykorzystanie naturalnych zdolności filtracyjnych ożywionego gruntu i roślinności, a także planowanie i komponowanie systemów zagospodarowania wód deszczowych w powiązaniu z architekturą krajobrazu.
 - Odbudowa zlewni miejskich i dolin rzecznych. W planowaniu przestrzennym i projektowaniu zabudowy miast konieczne jest uwzględnienie różnych poziomów zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz odbudowa zdolności retencyjnych zlewni, ochrona naturalnych terenów zalewowych, renaturyzacja cieków miejskich i udrażnianie korytarzy ekologicznych.
2. Instytucjonalne – kluczową rolę w systemach zaopatrzenia w wodę odgrywają władze publiczne (w większości przypadków są to władze gminne). Powinny one zachować kontrolę nad kluczowymi kwestiami dotyczącymi funkcjonowania systemu (problem regulacji i funkcjonowania monopolu naturalnego), a przede wszystkim powinny być odpowiedzialne za:
 - a) przejrzysty system wydatkowania środków publicznych,
 - b) osiągnięcie minimalnego poziomu usług – dostępność dla wszystkich użytkowników (zarówno techniczna, jak i ekonomiczna) oraz zapewnienie udziału społeczeństwa przy ustalaniu planu taryfowego,
 - c) odpowiednią jakość wody pitnej, ścisłą kontrolę nad skutkami środowiskowymi oraz wpływ na zdrowie ludzi sposobów postępowania ze ściekami.

¹ Opracowanie własne na podstawie analogicznego systemu dla gospodarki odpadami komunalnymi: A. Lorek, Ocena poziomu efektywności gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce i krajach UE, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007, s. 33-34 oraz A. Januchta-Szostak, Usługi ekosystemów wodnych w miastach, „Magazyn Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2012, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków 2012.

Bardzo istotny dla zrównoważonej gospodarki wodnej jest także właściwy sposób prowadzenia przez władze publiczne planowania przestrzennego. W planowaniu przestrzennym i projektowaniu zabudowy miast konieczne jest uwzględnienie różnych poziomów zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz odbudowa zdolności retencyjnych zlewni, ochrona naturalnych terenów zalewowych, renaturyzacja cieków miejskich i udrażnianie korytarzy ekologicznych. Zintegrowane planowanie w obrębie zlewni miejskich umożliwi nie tylko poprawę bezpieczeństwa i komfortu życia mieszkańców, ale również regenerację ekosystemów miejskich.

3. Społeczne – wsparcie i akceptacja proponowanych rozwiązań jest zagadnieniem kluczowym dla wdrożenia stabilnych i skutecznie działających systemów zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków. Zaangażowanie społeczeństwa może przyczynić się do bardziej odpowiedzialnego zachowania, podnieść poziom świadomości ekologicznej i podwyższyć poziom skłonności do ponoszenia opłat za korzystanie z systemu.
4. Techniczno-organizacyjne – istotny wpływ na sposób zaprojektowania i wdrożenia systemu zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków mają dostępne opcje technologiczne. Jednym z uwarunkowań planowania systemów zaopatrzenia w wodę i kanalizacji jest ich niepodzielność techniczna. Zwykle systemy wodociągowe w miastach obejmują duże odległości (transport wody z ujęć i odprowadzanie ścieków do oczyszczalni) i wymagają wysokich wydatków kapitałowych. Nieekonomiczna jest budowa odrębnych systemów dla różnych obszarów miasta – za lepsze rozwiązanie uznaje się połączenie w jeden spójny system w celu obniżenia kosztów inwestycyjnych i operacyjnych. Także ze względów technologicznych często nie jest możliwe zbudowanie odrębnych systemów. W konsekwencji miejskie systemy wodno-kanalizacyjne są zwykle uważane za monopole naturalne. Nieco inaczej kwestia ta przedstawia się na terenach niezurbanizowanych. W tym wypadku władze publiczne powinny rozważyć możliwość budowy zdecentralizowanego systemu gospodarki ściekowej (o którym mowa w dalszej części artykułu).

Istotnym elementem zrównoważonej gospodarki wodnej jest także wprowadzenie do miast „zielonej infrastruktury” w postaci ogrodów deszczowych, zielonych dachów, naturalnych lub sztucznych biotopów bagiennych oraz buforowych parków nadrzecznych, co umożliwi zminimalizowanie negatywnych skutków urbanizacji i globalnych zmian klimatycznych.

5. Finansowe i ekonomiczne – specyfiką systemów wodno-kanalizacyjnych jest funkcjonowanie w warunkach monopolu naturalnego. W celu zapewnienia prawidłowego (uwzględniającego priorytety społeczne, środowiskowe i eko-

onomiczne) sposobu funkcjonowania monopolu naturalnego ważny jest wybór odpowiedniej formy zarządzania i wprowadzenia regulacji przez władze publiczne. Regulacje takie najczęściej dotyczą kwestii takich jak: dostęp do ujęć wody (własność wody, reglamentacja dostępu), ceny, obsługa klienta, jakość wody, inwestycje, zyski. Jednak należy stwierdzić, że podstawą funkcjonowania systemów zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków powinna być pełna analiza kosztów i korzyści funkcjonowania. Systemy te powinny być oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, co oznacza pełne pokrycie kosztów funkcjonowania.

6. Polityczno-prawne – władze publiczne w trakcie planowania i tworzenia uregulowań dotyczących zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków powinny zwrócić szczególną uwagę na:

- tworzenie przejrzystych, jednoznacznych oraz możliwych do wdrożenia uregulowań prawnych,
- wspieranie zaangażowania organizacji pozarządowych i sektora prywatnego,
- wspieranie decentralizacji finansowania i zadań dotyczących zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

Dostęp do czystej wody i właściwa sanitacja obszarów zurbanizowanych są czynnikami niezbędnymi do osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a co za tym idzie wysokiej jakości życia.

2. Gospodarka wodno-ściekowa w regionie śląskim

Do istotnych problemów gospodarki wodnej związanych z działalnością człowieka na terenie województwa śląskiego można zaliczyć zagadnienia związane zarówno z ilością dostępnych zasobów, jak i ich jakością. Zagadnienia ilościowe wiążą się z rozdysponowaniem wód powierzchniowych i podziemnych. Problemy jakościowe dotyczą odprowadzania nieoczyszczonych i niedostatecznie oczyszczonych ścieków komunalnych i przemysłowych, niedostatecznej sanitacji obszarów wiejskich i rekreacyjnych, zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł rolniczych, stawów rybnych, składowisk odpadów oraz wód opadowych. Województwo jest także obszarem ubogim w wodę. Tutejsze zasoby wodne przypadające na jednego mieszkańca są czterokrotnie niższe od średniej europejskiej i nieomal o jedną trzecią niższe od średniej krajowej. Duża gęstość zaludnienia oraz wysoki poziom uprzemysłowienia sprawiają, że województwo śląskie jest rejonem o szczególnie wysokim zapotrzebowaniu na wodę². Dlatego też

² E. Owczarek-Nowak, Gospodarka wodno-ściekowa w województwie śląskim, „Przegląd Komunalny” 2006, dodatek specjalny nr 3, s. 12.

istotnym uwarunkowaniem prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej jest wielkość poboru wody. W latach 2000-2011 pobór wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności zmniejszył się z 668,8 hm³ w roku 2000 do 473,5 hm³ w roku 2011, tj. o ok. 29%. Według danych GUS w 2011 roku na potrzeby gospodarki narodowej i ludności pobrano:

- na eksploatację sieci wodociągowej – 284,3 hm³ (60,1% poboru wody ogółem), z czego 62,6% stanowiły wody powierzchniowe,
- na potrzeby produkcyjne 115,2 hm³ (24,3% poboru wody ogółem), w 51,2% z zasobów wód powierzchniowych,
- na cele nawodnień w rolnictwie i leśnictwie oraz uzupełnianie stawów rybnych 73,9 hm³ (15,6% poboru wody ogółem)³.

W końcu 2011 roku długość sieci wodociągowej rozdzielczej w województwie śląskim wyniosła 20,1 tys. km. Sieć wodociągowa na terenie miast stanowiła ponad 53% ogółu sieci w województwie. Województwo śląskie jest także regionem o największej gęstości sieci wodociągowej (162,9 km/100 km²). W kontekście omawiania zrównoważonej gospodarki wodnej warto wspomnieć o systemie zaopatrzenia w wodę. Region posiada specyficzny i unikalny pierścieniowy układ budowany od 120 lat. Podstawowym zadaniem systemu jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw wody dobrej jakości dla mieszkańców regionu, co wiąże się niestety z wysokimi kosztami eksploatacji (m.in. w związku z koniecznością transportu wody ze znacznych odległości). Obecnie operatorem wspomnianego systemu jest Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągowe S.A. (GPW), które zaopatruje ponad 3 mln mieszkańców regionu na terenie 73 gmin województwa śląskiego i 6 gmin województwa małopolskiego. Dobowa produkcja wody wynosi obecnie 420 tys. m³ przy zdolności produkcyjnej ok. 900 tys. m³⁴. Udziałowcem większościowym GPW jest województwo śląskie, które posiada 80,27% akcji. Taka struktura własnościowa gwarantuje stabilność finansową i zdolność finansowania inwestycji w zakresie infrastruktury wodociągowej oraz zachowanie przez władze publiczne kontroli nad poziomem cen wody dla regionu (przedsiębiorstwo jest największym dostawcą hurtowym wody dla gmin województwa, tym samym ceny wody ustalone przez GPW mają istotny wpływ na cenę dla finalnego odbiorcy). Paradoksalnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa dostaw wody poprzez wyżej wspomniany system jest

³ Stan środowiska w woj. śląskim w 2011 roku, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Katowice 2012, s. 62.

⁴ J. Kania, M. Kołton, Koncepcja zasilania w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi powiatu olkuskiego z systemu Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów S.A., Olkusz, 20.09.2012, www.gliwice.rzgw.gov.pl.

zmniejszenie sprzedaży i poboru wody w województwie. Spadek zakupu wody pociąga za sobą zmniejszenie wielkości przepływu i prędkości wody w magistralach do wartości minimalnych, co powoduje wytrącanie osadów na dnie i inkrustację przewodów oraz na poziom cen. Taki stan rzeczy wynika z różnorodnych przyczyn, takich jak:

- zmniejszenie zużycia wody przez konsumentów indywidualnych (oszczędzanie wody, popularyzacja wodooszczędnych urządzeń AGD),
- spadek zużywanej wody przez zakłady przemysłowe, m.in. trwający od kilku lat regres w gospodarce spowodował znaczne obniżenie poboru wody przez najbardziej wodochłonne zakłady przemysłowe, takie jak górnictwo, hutnictwo i energetykę,
- budowa nowych i wykorzystywanie w coraz większym stopniu własnych ujęć wody przez gminy oraz zakup wody z konkurencyjnych przedsiębiorstw.

Postawa oszczędzająca zasoby wodne (zarówno ze strony przedsiębiorstw, jak i konsumentów indywidualnych) jest zgodna z koncepcją zrównoważonego rozwoju i, pomimo powyżej wspomnianych problemów, godna dalszego propagowania. Jest to także wyzwanie dla GPW wymuszające wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, np. wprowadzanie do rur specjalnych wykładzin, co minimalizuje skutki zmniejszonego poboru wody⁵.

Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągowe S.A. jest także inicjatorem wielu działań wpisujących się w koncepcję zrównoważonego rozwoju (m.in. inwestycje w odnawialne źródła energii, powstanie Śląskiego Klastra Wodnego). Śląski Klaster Wodny jest ważnym aspektem społecznym systemu gospodarowania wodami w województwie śląskim. Główne cele Klastra to: ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych oraz wzrost niezawodności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu zaopatrzenia w wodę⁶. Jest to również jedna ze ścieżek pozyskania na ten cel funduszy unijnych. Według „Listy rankingowej projektów” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego Śląski Klaster Wodny uzyskał dofinansowanie na rozwijanie swojej działalności w kwocie 768 321,28 PLN⁷.

Istotnym problemem województwa śląskiego jest znaczna degradacja i zanieczyszczenie zasobów wodnych, na co wpływa ilość wytwarzanych w regionie ścieków. W 2011 roku do wód lub do ziemi odprowadzono 385,1 hm³ ścieków

⁵ Witryna internetowa Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, <http://www.gpw.katowice.pl/>.

⁶ Witryna internetowa Śląskiego Klastra Wodnego, <http://www.klasterwodny.pl/>.

⁷ Załącznik do Uchwały nr 2521/186/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 13.09.2012 r., <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2012/09/17/1347871665.pdf>.

przemysłowych i komunalnych, w tym 382,6 hm³ wymagało oczyszczania, co stanowiło największą emisję ścieków spośród wszystkich województw. W latach 2000-2011 ilość ścieków przemysłowych i komunalnych odprowadzonych do wody lub do ziemi wymagających oczyszczania zmniejszyła się o 56,8 hm³. Można więc mówić w tym zakresie o poważnym postępie. Innym poważnym problemem, charakterystycznym dla regionu śląskiego, był znaczny udział (51,7%) silnie zasolonych wód dołowych w ściekach wymagających oczyszczania, które ze względu na wyłącznie mechaniczne oczyszczanie powodowały degradację ekosystemu wód powierzchniowych⁸. Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem, występującym ze szczególnym natężeniem na obszarze aglomeracji górnośląskiej, są zaburzenia naturalnego obiegu wody, w tym zmiany reżimów spływu powierzchniowego, infiltracji i parowania. Zjawiska te są skutkami postępującej urbanizacji, a przede wszystkim: zabudowywania coraz większych powierzchni materiałami nieprzepuszczalnymi (drogi, parkingi, chodniki itd.), błyskawicznego odprowadzania wód deszczowych ze zlewni zurbanizowanych za pomocą kanalizacji, zwiększania powierzchni zabudowy komercyjnej i mieszkaniowej, zmniejszania powierzchni obszarów podmokłych. Prowadzi to do zwiększania nierównomierności w przepływie rzek, zagrożeń sytuacjami ekstremalnymi (susze i niedobory wody, powodzie), niekorzystnych zmian w tzw. małym obiegu wody i zwiększania strat wywołanych powodzią po deszczach nawaalnych⁹.

Istotnym działaniem na rzecz poprawy jakości wód w województwie jest budowa systemów kanalizacji oraz skuteczne oczyszczanie ścieków. Długość sieci kanalizacyjnej w końcu 2011 roku wyniosła 12,2 tys. km i zwiększyła się o 7,4% w porównaniu z końcem 2010 roku. Sieć kanalizacyjna rozmieszczona na terenach miast stanowiła 70,2% całkowitej długości sieci kanalizacyjnej w województwie. Województwo posiada także największe zagęszczenie sieci (w km na 100 km² powierzchni) w Polsce, które wyniosło 99,3, przy czym wskaźnik ten w miastach wyniósł 226,9, a na terenach wiejskich 42,6¹⁰. W 2011 roku w województwie eksploatowano 207 oczyszczalni komunalnych o łącznej przepustowości 1268,7 hm³/d, w tym 4 – mechaniczne, 117 – biologicznych i 86 – z podwyższonym usuwaniem biogenów. Emisja ścieków komunalnych odprowadzonych do wód powierzchniowych lub do ziemi wyniosła 146,9 hm³, w tym 98,6% podlegało oczyszczaniu. W latach 2000-2011 można było zaobserwować korzystne zmiany w sposobie oczyszczania ścieków, co oznacza, że rośnie ilość

⁸ Stan środowiska..., op. cit., s. 63.

⁹ J. Kronenberg, T. Bergier, Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Fundacja Sendzimir, Kraków 2010, s. 300.

¹⁰ Stan środowiska..., op. cit., s. 9.

ścieków oczyszczanych w oczyszczalniach z podwyższonym usuwaniem biogenów, przy równoczesnym spadku ilości ścieków oczyszczanych mechanicznie i biologicznie (tabela 1)¹¹.

Tabela 1

Struktura metod oczyszczania ścieków komunalnych w województwie śląskim w latach 2000-2011 (jako % ilości ścieków odprowadzonych)

	2000	2011
Ścieki oczyszczone mechanicznie	5,6%	0,2%
Ścieki oczyszczone biologicznie	36,1%	8,6%
Ścieki oczyszczone z podwyższonym usuwaniem biogenów	43,2%	89,8%

Źródło: Stan środowiska w woj. śląskim w 2011 roku, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Katowice 2012.

W latach 2002-2011 odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w odniesieniu do ogólnej liczby ludności w województwie wzrósł z 64,5% do 72,8%, przy czym w miastach w 2011 roku korzystało z oczyszczalni 84,8% ludności, a na wsi 31,0%¹² (tabela 2).

Tabela 2

Udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w stosunku do ludności ogółem w miastach na prawach powiatu oraz powiatach ziemskich województwa śląskiego w 2011 roku

Miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie z najwyższym odsetkiem ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w stosunku do ludności ogółem	Miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie z najniższym odsetkiem ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w stosunku do ludności ogółem
– Siemianowice Śląskie – 100% – Świętochłowice – 97,2% – Gliwice – 96,6% – Powiat bieruńsko-lędziński – 75% – Powiat pszczyński – 70% – Powiat lubliniecki – 66,7%	– Mysłowice – 43,9% – Powiat częstochowski – 35,5% – Powiat kłobucki – 38,7% – Powiat bielski – 39,5%

Źródło: Ibid.

Należy zwrócić uwagę, iż powiaty z najniższym odsetkiem ludności korzystającej ze zbiorczej oczyszczalni ścieków są obszarami, na których występuje znaczny odsetek terenów niezurbanizowanych (tabela 2). Nie należy także tych danych oceniać jednoznacznie negatywnie. Na takich obszarach sprawdzony model z systemem kanalizacji zbiorczej i centralną oczyszczalnią nie powinien być stosowany automatycznie. Lepszym wyborem może okazać się system zdecentralizowany, składający się z różnego rodzaju przydomowych lub przyosie-

¹¹ Ibid., s. 64.

¹² Ibid.

dłowych oczyszczalni ścieków. Szczególnie istotnym problemem przy budowie systemu scentralizowanego są wysokie koszty — zarówno na etapie inwestycji, jak i późniejszej eksploatacji systemu. Należy mieć na uwadze także to, że zdecentralizowane systemy gospodarki ściekowej zyskują coraz szerszą akceptację, zarówno społeczną, jak i ekspertów w tej dziedzinie. Wielu naukowców i instytucji rozważa je jako wartościowe rozwiązanie alternatywne konwencjonalnego, scentralizowanego podejścia. Przed podjęciem decyzji o inwestycji i tworzeniu systemu zagospodarowania ścieków na danym obszarze niezbędne jest przeanalizowanie uwarunkowań lokalnych¹³. W województwie śląskim, które posiada bardzo małe zasoby wody, wdrożenie zdecentralizowanego systemu oczyszczania ścieków na terenach niezurbanizowanych wydaje się szczególnie korzystne. Dla popularyzacji takich systemów konieczne jest wsparcie ze strony władz publicznych oraz edukacja społeczeństwa w tym zakresie.

Podsumowanie

W minionym okresie województwo śląskie poniosło znaczące nakłady na prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej (55,1% ogółu nakładów poniesionych na ochronę środowiska, kwotowo 831,7 mln PLN). Wiążące się z tymi wydatkami nowe inwestycje (powstające oczyszczalnie ścieków czy systemy kanalizacji) poprawiły już w znacznym stopniu stan wód województwa, chociaż jeszcze wiele celów w tym zakresie nie zostało osiągniętych. W związku z rosnącą urbanizacją regionu można niestety zaobserwować wiele negatywnych skutków, np. zaburzenia naturalnego obiegu wody. Czynniki takie powinny być brane pod uwagę przez władze publiczne w procesach planowania przestrzennego, lokalizowaniu nowych inwestycji oraz przy podejmowaniu decyzji odnośnie do specyfiki realizowanych obiektów. Jeżeli to tylko możliwe, preferowanymi kierunkami postępowania powinno być zwiększenie powierzchni nieutwardzonych, większy udział obszarów zielonych, rewitalizacja obszarów nadrzecznych czy też, w zakresie budowy systemu kanalizacyjnego, preferowanie rozwiązań zdecentralizowanych na obszarach niezurbanizowanych województwa. Ważnym elementem zrównoważonej gospodarki wodnej jest nieustanne podnoszenie środowiskowej świadomości społeczeństwa i udoskonalanie technologii produkcji, tak aby minimalizować zużycie zasobów oraz niekontrolowane zanieczyszczenia wód. Działania te powinny przyczynić się do zapewnienia obecnym oraz przyszłym pokoleniom dostępu do wody o dobrej jakości, jak również do racjonalnego wykorzystania wód w celach gospodarczych.

¹³ Ibid.

Literatura

- Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, witryna internetowa, <http://www.gpw.katowice.pl/>.
- Januchta-Szostak A., Usługi ekosystemów wodnych w miastach, „Magazyn Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2012, nr 3. Fundacja Sendzimira, Kraków 2012.
- Kania J., Kołton M., Koncepcja zasilania w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi powiatu olkuskiego z systemu Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów S.A., Olkusz, 20.09.2012, www.gliwice.rzgw.gov.pl.
- Kronenberg J., Bergier T., Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.
- Lorek A., Ocena poziomu efektywności gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce i krajach UE, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007.
- „Magazyn Zrównoważony Rozwój – Zastosowania” 2010, nr 1: Rozwój Lokalny, Fundacja Sendzimira, Wrocław 2010.
- Owczarek-Nowak E., Gospodarka wodno-ściekowa w województwie śląskim, „Przegląd Komunalny” 2006, dodatek specjalny nr 3.
- Stan środowiska w woj. śląskim w 2011 roku, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Katowice 2012.
- Śląski Klaster Wodny, witryna internetowa, <http://www.klasterwodny.pl/>.
- Załącznik do Uchwały nr 2521/186/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 13.09.2012 r., <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2012/09/17/1347871665.pdf>.

PROBLEMS AND CHALLENGES OF SUSTAINABLE WATER MANAGEMENT AND SEWAGE DISPOSAL SYSTEMS IN THE SILESIA REGION

Summary

Silesia is a region where many environmental problems are focused. In this context, it is important to keeping the water management and sewage disposal systems based on the principles of sustainable development. This approach guarantees a creation of social, environment and economy friendly systems. The main purpose of this article is to identify the features of sustainable water management and sewage disposal systems and fundamental problems and activities of the Silesian region in this regard.

Wioletta Nowak

Uniwersytet Wrocławski

ZMIANY W STRUKTURZE ZATRUDNIENIA W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM W LATACH 1999-2010

Wprowadzenie

Województwo dolnośląskie jest regionem bogatym w wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. W związku z tym jest obszarem atrakcyjnym dla inwestorów krajowych i zagranicznych. Inwestorzy nie tylko przejmują udziały w już istniejących przedsiębiorstwach, ale także budują nowe zakłady pracy. Aktywność inwestycyjna przedsiębiorstw rośnie przede wszystkim w obszarze produkcji i usługach.

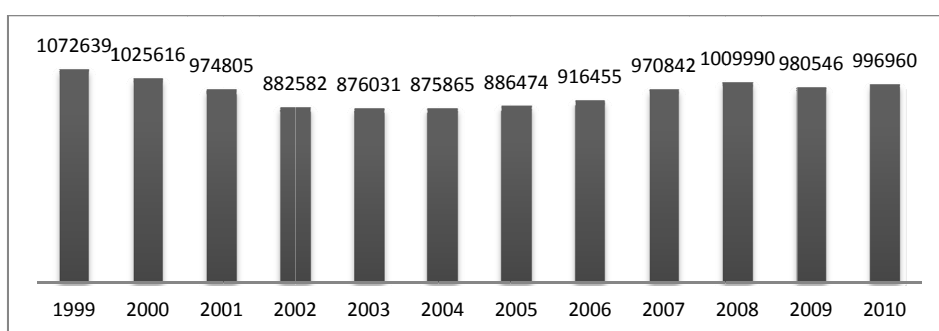
Celem artykułu jest zbadanie zmian w strukturze zatrudnienia w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010. Przez strukturę zatrudnienia rozumie się odsetek pracujących w poszczególnych sekcjach gospodarki w województwie. By pokazać podobieństwo w zmianie struktury pracujących w rozważanym okresie, stosuje się metodę taksonomii wrocławskiej z metryką euklidesową.

Ze względu na brak porównywalnych szeregów czasowych dotyczących liczby pracujących w województwie dolnośląskim w rozważanym czasie, analizę przeprowadza się oddzielnie dla dwóch okresów. Pierwszy obejmuje lata 1999-2008, a drugi 2009-2010. Podział ten wynika z faktu, że dane z lat 1999-2008 są dostępne według klasyfikacji działalności gospodarczej PKD 2004, natomiast dane dotyczące okresu 2009-2010 są uporządkowane według PKD 2007¹. Podstawę analizy stanowią dane statystyczne GUS dostępne w ramach Banku Danych Lokalnych.

¹ Polska Klasyfikacja Działalności (PKD 2004) została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. nr 33, poz. 289 i nr 165 poz. 1727), natomiast Polska Klasyfikacja Działalności 2007 (PKD 2007) została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. nr 251, poz. 1885).

1. Ogólna charakterystyka pracujących w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010

Liczba pracujących w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010 zmieniała się w sposób sinusoidalny. W latach 1999-2004 nastąpił ponad 18-procentowy spadek liczby pracujących. W ciągu następnych czterech lat w województwie przybyło 134 125 pracujących. Jednak wzrost liczby pracujących uległ spowolnieniu w 2009 roku. W konsekwencji w 2010 roku pracowało w województwie ok. 7% mniej osób niż w 1999 roku. Dane dotyczące liczby pracujących przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Liczba pracujących w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010

W latach 1999-2001 w województwie dolnośląskim około 53% osób pracowało w sektorze usługowym. Następnie, po skokowym wzroście dynamiki pracujących w usługach o 5,7 punktu proc. w 2002 roku, odsetek pracujących w tym sektorze utrzymywał się na względnie stałym poziomie ok. 60%². W latach 2001-2008 liczba pracujących w usługach zwiększyła się o ok. 16%, natomiast w latach 2008-2010 odnotowano 2-procentowy spadek pracujących.

Drugim sektorem w województwie pod względem liczby pracujących jest sektor przemysłowy. Od 2001 do 2010 roku jego udział w strukturze zatrudnienia zwiększył się o 2 punkty proc. Znaczący wzrost liczby pracujących w tym sektorze nastąpił w latach 2003-2008. Głównie dzięki inwestycjom zagranicznym liczba pracujących w sektorze przemysłowym zwiększyła się o ok. 19%. Konsekwencją pogorszenia kondycji przedsiębiorstw przemysłowych i koniunktury w budownictwie, które nastąpiło po 2008 roku, był 4-procentowy spadek liczby pracujących w latach 2008-2010.

² Względnie duże różnice w liczbie pracujących w poszczególnych sektorach między 2001 a 2002 rokiem wynikają przede wszystkim ze zmiany metodologii stosowanej przez GUS.

Z danych GUS wynika, że w 2002 roku w znacznym stopniu zmalało znaczenie sektora rolniczego w strukturze zatrudnienia w województwie dolnośląskim. W latach 1999-2010 liczba pracujących w rolnictwie zmniejszyła się prawie o połowę (z 166 270 do 88 169 osób).

Według PKD 2004³ największe znaczenie w strukturze zatrudnienia w województwie dolnośląskim w latach 1999-2008 miały sekcje: przetwórstwo przemysłowe (sekcja D), handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego (sekcja G), a także obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (sekcja K). Obliczenia odnośnie do odsetka pracujących w danych sekcjach w latach 1999-2008 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Struktura pracujących w poszczególnych sekcjach w województwie dolnośląskim w latach 1999-2008 (w %)

Sekcja	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A, B	15,5	16,1	16,7	8,7	8,6	8,6	8,4	8,2	7,8	7,4
C	2,5	2,4	3,0	3,3	3,1	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
D	20,7	19,7	18,6	20,5	20,9	22,3	22,1	22,4	22,8	21,9
E	2,0	1,9	2,1	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7
F	6,9	6,4	5,9	5,8	5,4	5,1	5,4	5,7	6,2	6,7
G	15,0	15,4	15,1	16,8	17,4	17,2	17,5	17,1	17,4	17,4
H	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,3
I	6,2	6,0	5,6	6,1	6,2	6,0	5,9	6,1	6,1	5,7
J	2,9	2,2	2,3	2,5	2,3	2,5	2,6	2,7	2,6	3,3
K	6,2	7,0	7,5	8,8	9,0	8,5	8,5	8,9	9,3	10,1
L	3,3	3,8	4,1	4,6	4,7	4,7	4,7	4,6	4,5	4,4
M	6,6	6,8	7,2	7,6	8,3	8,7	8,6	8,2	7,9	7,6
N	7,8	7,6	7,4	8,0	6,7	6,6	6,6	6,5	6,2	6,1
O, P, Q	2,7	2,8	2,6	3,1	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, www.gov.stat.pl.

³ Na podstawie PKD 2004 wyodrębnia się następujące sekcje: A – rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, B – rybactwo, C – górnictwo, D – przetwórstwo przemysłowe, E – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę, F – budownictwo, G – handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego, H – hotele i restauracje, I – transport, gospodarka magazynowa i łączność, J – pośrednictwo finansowe, K – obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, L – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenia zdrowotne, M – edukacja, N – ochrona zdrowia i pomoc społeczna, O – działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała, P – gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, Q – organizacje i zespoły eksterytorialne (www.gov.stat.pl).

W latach 2009-2010 ponad 20% pracujących w województwie dolnośląskim było zatrudnionych w przetwórstwie przemysłowym (sekcja C). Ważne znaczenie w strukturze zatrudnienia miała także sekcja G⁴. Obliczenia dotyczące odsetka pracujących w danych sekcjach zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Struktura pracujących w poszczególnych sekcjach w województwie dolnośląskim w latach 2009-2010 (w %)

Sekcja	2009	2010	Sekcja	2009	2010
A	7,47	8,84	K	3,08	3,04
B	2,38	2,38	L	1,35	1,38
C	20,28	20,18	M	3,93	3,65
D	1,27	1,20	N	4,45	4,49
E	1,18	1,20	O	4,68	4,63
F	6,94	6,59	P	8,11	8,03
G	16,76	16,37	Q	6,27	6,34
H	5,15	5,07	R	1,16	1,16
I	2,23	2,05	S	1,52	1,50
J	1,77	1,89			

Źródło: Ibid.

Z danych zawartych w tabelach 1 i 2 wynika, że struktura zatrudnienia w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010 zmieniała się. W celu analizy podobieństwa tej struktury stosuje się metodę taksonomii wrocławskiej.

⁴ PKD 2007 wyróżnia następujące sekcje: A – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo, B – górnictwo i wydobywanie, C – przetwórstwo przemysłowe, D – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, E – dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją, F – budownictwo, G – handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych włączając motocykle, H – transport i gospodarka magazynowa, I – działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, J – informacja i komunikacja, K – działalność finansowa i ubezpieczeniowa, L – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, O – administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne, P – edukacja, Q – opieka zdrowotna i pomoc społeczna, R – działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją, S – pozostała działalność usługowa, T – gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby, U – organizacje i zespoły eksterytorialne (www.gov.stat.pl).

2. Idea taksonomii wrocławskiej

Taksonomia jako nauka narodziła się w XVIII wieku. Za jednego z ważniejszych przedstawicieli taksonomii jakościowej uważa się Karola Linneusza (1707-1778). Po raz pierwszy metody ilościowe w taksonomii zastosował wybitny polski antropolog Jan Czekanowski (1882-1965) na początku XX wieku. Opracował on metodę porządkowania macierzy odległości za pomocą diagramu nazywanego później diagramem Czekanowskiego.

Na początku lat 50. XX wieku wrocławscy matematycy: K. Florek, J. Łukasiewicz, J. Perkal, H. Steinhaus i S. Zubrzycki opracowali metodę dendrytową w taksonomii⁵. Metoda ta obecnie jest znana jako metoda taksonomii wrocławskiej⁶.

W taksonomii wrocławskiej zbiór N badanych obiektów $\Omega = \{O_1, O_2, \dots, O_N\}$ dzieli się na grupy typologiczne ze względu na n wybranych cech $X_k (k=1, 2, \dots, n)$, za pomocą dendrytu⁷. Podstawę budowy dendrytu stanowi macierz odległości między obiektami. Najczęściej odległość między obiektami posiadającymi n cech ilościowych wyznacza się, korzystając z metryki euklidesowej postaci

$$d_{ij} = \left[\sum_{k=1}^n (z_{ik} - z_{jk})^2 \right]^{\frac{1}{2}},$$

gdzie: z_{ik} – zestandaryzowana wartość cechy X_k w obiekcie O_i , z_{jk} – zestandaryzowana wartość cechy X_k w obiekcie O_j , $i, j = 1, 2, \dots, N$, $k = 1, 2, \dots, n$.

W celu skonstruowania dendrytu każdemu z N badanych obiektów O_i przyporządkowuje się obiekt najbardziej do niego podobny O_j , tzn. taki, dla którego odległość d_{ij} ma wartość najmniejszą. Następnie krawędziami łączy się wierzchołki odpowiadające obiektom O_i i O_j . Budowa dendrytu jest zakończona, gdy wszystkie wierzchołki są połączone nieprzerwanym ciągiem krawędzi.

By uzyskać P grup typologicznych, z dendrytu usuwa się $P-1$ jego najdłuższych krawędzi. Liczba grup typologicznych może być zadana z góry przez badacza lub wyznaczona na podstawie różnych metod. Najczęściej stosuje się metodę podziału naturalnego.

⁵ K. Florek, J. Łukasiewicz, J. Perkal, S. Zubrzycki, Taksonomia wrocławska, „Przegląd Antropologiczny” 1951, nr 17.

⁶ Metodzie taksonomii wrocławskiej i możliwości jej zastosowania poświęcono wiele opracowań, np. E. Nowak, Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych, PWE, Warszawa 1990; T. Grabiński, Metody taksonometrii, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1992.

⁷ Dendryt to linia łamana, ciągła, łącząca wszystkie obiekty zbioru Ω . Może się rozgałęziać, ale nie może zawierać łamanych zamkniętych.

Stosując podział naturalny wiązadła dendrytu przedstawia się w nierosnącym porządku:

$$d_1 \geq d_2 \geq \dots d_{N-2} \geq d_{N-1},$$

a następnie liczy się ilorazy wyrazów sąsiednich:

$$w_2 = \frac{d_1}{d_2}, \quad w_3 = \frac{d_2}{d_3}, \quad \dots, \quad w_{N-1} = \frac{d_{N-2}}{d_{N-1}}.$$

Jeżeli dla pary sąsiednich wskaźników w_P oraz w_{P+1} zachodzi relacja $w_P < w_{P+1}$, to zbiór Ω należy podzielić w naturalny sposób na P części⁸.

3. Analiza podobieństwa struktury zatrudnienia w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010

W latach 1999-2010 zmieniała się nie tylko liczba pracujących ogółem, ale także liczba pracujących w poszczególnych sekcjach gospodarki w województwie dolnośląskim.

Strukturę zatrudnienia w województwie w latach 1999-2008 charakteryzuje 14 wskaźników, które informują o odsetku pracujących w sekcjach A-Q (jak w tabeli 1). Według terminologii taksonomii wrocławskiej struktura zatrudnienia w danym roku jest obiektem. Zatem każdy z 10 obiektów poddanych analizie jest utożsamiany z punktem w 14-wymiarowej przestrzeni $\mathfrak{R}^{14}$. Z kolei strukturę zatrudnienia w latach 2009-2010 opisuje 19 wskaźników (jak w tabeli 2). W tym przypadku obiekt jest elementem przestrzeni $\mathfrak{R}^{19}$. Wspomniane wskaźniki nie wymagają standaryzacji.

W celu konstrukcji dendrytu dla województwa dolnośląskiego w latach 1999-2008 liczy się odpowiednią macierz odległości między obiektami. Elementy tej macierzy zostały przedstawione w tabeli 3. Macierz odległości jest symetryczna. W związku z tym odległość między daną parą obiektów jest podana w tabeli 3 tylko raz. Na przykład wartość 0,59 oznacza odległość euklidesową obliczoną dla obiektów D2004 (struktura zatrudnienia w 2004 roku) i D2005 (struktura zatrudnienia w 2005 roku).

Należy zauważyć, że im mniejsza wartość odległości, tym dwa obiekty są bardziej podobne pod względem rozważanych cech. Z tabeli 3 wynika, że największe podobieństwo występuje między strukturami zatrudnienia w województwie dolnośląskim w latach 2004 i 2005. Natomiast rozkład pracujących w 2008 roku w najmniejszym stopniu jest podobny do rozkładu z 2001 roku.

⁸ A. Ćwiąkała-Małys, W. Nowak, Zarys metodologiczny analizy finansowej, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2005, s. 56-66.

W związku z brakiem jednolitych danych odległość między obiektami D2009 i D2010 liczy się oddzielnie. Jej wartość wynosi 1,53.

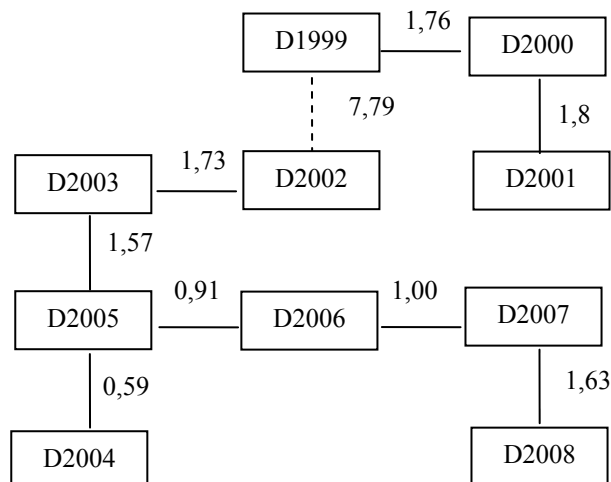
Tabela 3

Wartości macierzy odległości dla województwa dolnośląskiego w latach 1999-2008

	D1999	D2000	D2001	D2002	D2003	D2004	D2005	D2006	D2007	D2008
D1999	0	1,76	3,27	7,79	8,36	8,48	8,57	8,75	9,28	9,70
D2000		0	1,80	7,93	8,41	8,71	8,78	9,02	9,59	9,92
D2001			0	8,56	8,99	9,48	9,56	9,85	10,47	10,69
D2002				0	1,73	2,75	2,63	2,75	3,37	3,52
D2003					0	1,76	1,57	1,92	2,62	2,98
D2004						0	0,59	1,02	1,95	3,03
D2005							0	0,91	1,77	2,71
D2006								0	1,00	2,12
D2007									0	1,63
D2008										0

Na podstawie macierzy odległości skonstruowano dendryt dla województwa dolnośląskiego. Został on przedstawiony na rys. 1.

Z analizy długości dendrytu wynika, że należy odciąć jedno wiązanie najdłuższe (zaznaczone linią przerywaną). W ten sposób uzyskuje się dwie grupy podobnych obiektów. Pierwszą grupę stanowią trzy obiekty D1999, D2000 i D2001, natomiast druga grupa obejmuje siedem obiektów D2002-D2008⁹. Struktura zatrudnienia, mierzona odsetkiem pracujących w poszczególnych sekcjach gospodarki, w województwie dolnośląskim znacząco zmieniła się w 2002 roku.



Rys. 1. Dendryt dla województwa dolnośląskiego w latach 1999-2008

⁹ Według podziału naturalnego należy wyodrębnić 4 grupy, ponieważ dopiero $w_4 < w_5$. W tym przypadku otrzymuje się trzy grupy jednoelementowe D1999, D2000, D2001 oraz jedną grupę siedmioelementową D2002-D2008. Jednak to kryterium podziału zostało odrzucone, ponieważ największa odległość między obiektami w drugiej grupie wynosi 3,52.

Zmiany w strukturze zatrudnienia, które nastąpiły w województwie dolnośląskim w latach 1999-2010, można porównać ze zmianami w Polsce. W celu zbudowania dendrytu dla województwa i Polski liczy się odległości między obiektami reprezentującymi odsetek pracujących w poszczególnych sekcjach całej gospodarki i gospodarki województwa dolnośląskiego (tabele 4-5). Następnie na podstawie wartości macierzy odległości konstruuje się dendryt dla lat 1999-2008 (rys. 2).

Z dendrytu odcina się trzy najdłuższe krawędzie i w ten sposób wyodrębnia się cztery grupy podobnych obiektów¹⁰. Dwie grupy typologiczne tworzą obiekty charakteryzujące województwo dolnośląskie, a kolejne dwie Polskę. W rezultacie pierwsza grupa obejmuje trzy obiekty: D1999, D2000 oraz D2001. Elementami drugiej grupy są obiekty D2002-D2008. Z kolei trzecia grupa zawiera obiekty P1999 (struktura zatrudnienia w Polsce w 1999 roku), P2000 i P2001, a czwarta siedem pozostałych obiektów, tzn. P2002-P2008.

Tabela 4

Wartości macierzy odległości dla Polski w latach 1999-2008

	P1999	P2000	P2001	P2002	P2003	P2004	P2005	P2006	P2007	P2008
P1999	0	1,69	2,82	11,10	11,38	11,54	11,83	12,18	12,85	13,14
P2000		0	1,28	11,80	12,01	12,19	12,44	12,84	13,54	13,80
P2001			0	12,69	12,85	13,04	13,28	13,70	14,41	14,67
P2002				0	1,51	1,84	1,86	1,94	2,46	2,70
P2003					0	0,64	0,64	1,06	1,94	2,36
P2004						0	0,73	1,06	1,95	2,51
P2005							0	0,77	1,66	2,09
P2006								0	0,95	1,48
P2007									0	0,83
P2008										0

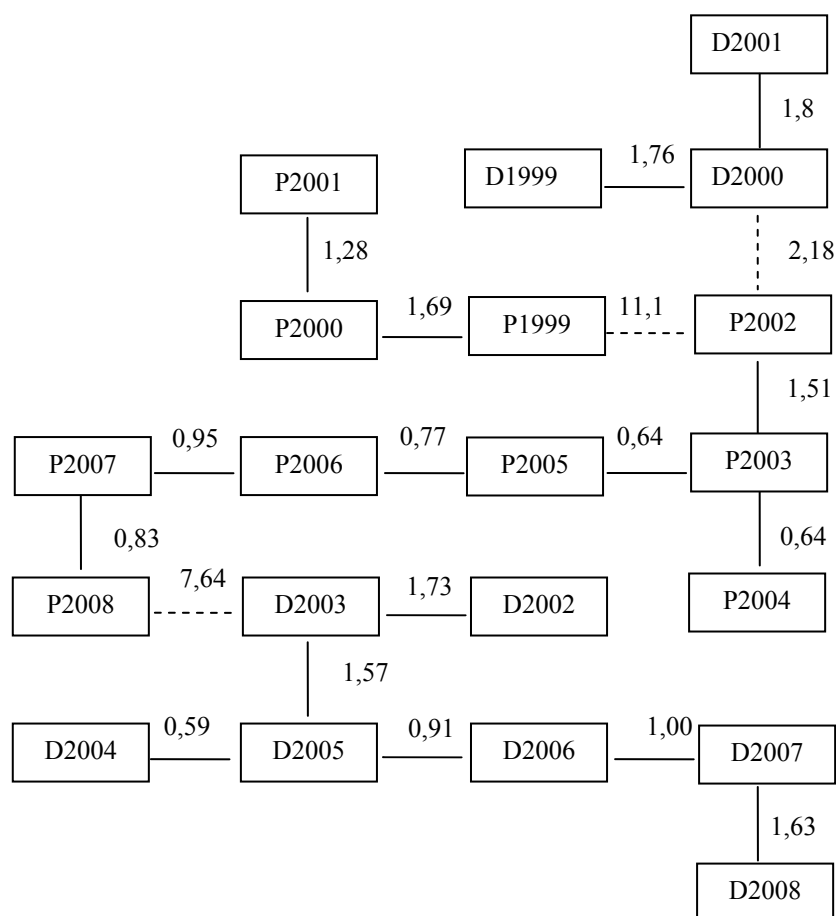
Tabela 5

Wartości macierzy odległości dla województwa dolnośląskiego i Polski w latach 1999-2008

	P1999	P2000	P2001	P2002	P2003	P2004	P2005	P2006	P2007	P2008
D1999	12,73	13,74	14,74	3,48	4,47	4,53	4,63	4,27	4,11	4,18
D2000	12,20	13,04	13,97	2,18	3,30	3,51	3,52	3,23	3,19	3,19
D2001	11,70	12,39	13,21	2,22	3,14	3,50	3,44	3,38	3,62	3,56
D2002	20,04	20,81	21,68	9,14	9,32	9,29	9,06	8,62	8,00	7,75
D2003	20,32	21,05	21,90	9,33	9,24	9,17	8,93	8,50	7,87	7,64
D2004	20,46	21,26	22,14	9,56	9,41	9,23	9,07	8,63	8,01	7,92
D2005	20,58	21,37	22,25	9,64	9,51	9,36	9,15	8,71	8,07	7,93
D2006	20,83	21,65	22,54	9,96	9,85	9,69	9,50	9,01	8,32	8,19
D2007	21,36	22,19	23,10	10,55	10,44	10,29	10,10	9,57	8,83	8,70
D2008	21,71	22,51	23,39	10,91	10,84	10,74	10,48	9,94	9,16	8,92

Oznaczenia D1999-D2008 jak w tabeli 3.

¹⁰ Stosując kryterium podziału naturalnego z dendrytu należy odciąć pięć najdłuższych krawędzi, ponieważ w tym przypadku dopiero $w_6 < w_7$.



Rys. 2. Dendryt dla województwa dolnośląskiego i Polski w latach 1999-2008

Na podstawie analizy wartości macierzy odległości dla okresu 2009-2010 (tabela 6) można wyodrębnić dwie grupy podobnych obiektów. Elementami pierwszej grupy są D2009 i D2010, natomiast druga grupa składa się z obiektów P2009 i P2010.

Tabela 6

Wartości macierzy odległości dla województwa dolnośląskiego i Polski w latach 2009-2010

	D2009	D2010	P2009	P2010
D2009	0	1,53	8,98	10,44
D2010		0	7,63	9,08
P2009			0	1,57
P2010				0

Podsumowanie

W latach 1999-2010 odsetek pracujących w poszczególnych sekcjach gospodarki zmieniał się zarówno w województwie dolnośląskim, jak i w Polsce. Jednak zmiany występujące w województwie miały charakter gwałtowniejszy w porównaniu ze zmianami w całej gospodarce, a największe nastąpiły po 2001 roku. W konsekwencji większy odsetek pracujących odnotowano w poszczególnych sekcjach w sektorze usługowym i przemysłowym w porównaniu z całą gospodarką. W województwie dolnośląskim struktura zatrudnienia była względnie stabilna w latach 2004-2005. Natomiast w Polsce struktura ta zmieniła się w niewielkim stopniu w latach 2003-2005.

Na podstawie metody taksonomii wrocławskiej i dostępnych danych w latach 1999-2008 można wyróżnić dwie grupy obiektów podobnych w województwie dolnośląskim oraz dwie grupy w całej gospodarce. W obu przypadkach jedna grupa obejmuje struktury zatrudnienia w latach 1999-2001, a druga w latach 2002-2008. Podobieństwo struktur zatrudnienia w latach 2002-2008 jest większe niż w okresie 1999-2001. W przypadku województwa dolnośląskiego największa odległość między porównywanymi obiektami w pierwszej grupie wynosi 3,27, natomiast w drugiej 3,52. Z kolei w całej gospodarce te odległości to odpowiednio 2,82 i 2,70.

W latach 2009-2010 większe zmiany w strukturze zatrudnienia wystąpiły w Polsce niż w województwie dolnośląskim.

Porównując struktury zatrudnienia w województwie dolnośląskim oraz w Polsce można stwierdzić jedynie, że w obu przypadkach występują podobne tendencje zmian. Natomiast podobieństw między strukturami w zasadzie nie ma. Największe podobieństwo występuje między strukturą zatrudnienia w Polsce w 2002 roku oraz w województwie w 2000 roku.

Lata 2001 oraz 2008 zapoczątkowały zmiany w strukturze zatrudnienia. Niemniej jednak skala zmian, które nastąpiły po 2008 roku, jest trudna do określenia ze względu na brak jednolitych danych dla całego okresu 1999-2010.

CHANGES IN THE STRUCTURE OF EMPLOYMENT IN LOWER SILESIAN VOIVODESHIP IN 1999-2010

Summary

In Lower Silesian Voivodeship the structure of employment, measured by a percentage share of employed persons in sections of an economy, has been evolved in 1999-2010 years. The main changes took place after 2001 year. The application of Wrocław

taxonomy to the analysis of the structure of employment in Lower Silesian Voivodeship shows two homogenous sets of objects during period 1999-2008. First set covers period 1999-2001 and second covers period 2002-2008. Changes in the second set were smaller than in the first one.

Structures of employment in Lower Silesian Voivodeship and Poland in 1999-2010 are not similar. Only a similar tendencies of changes in both cases are observed.

Danuta Golik
Justyna Kątnik-Prokop

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

FUNKCJONOWANIE SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Transformacja systemu społeczno-gospodarczego w Polsce spowodowała powstanie nierówności w poziomie rozwoju poszczególnych regionów kraju. Częściowe rozwiązanie tego problemu stało się zadaniem specjalnych stref ekonomicznych, których najważniejszym celem jest stwarzanie korzystnych warunków do inwestowania w danym regionie.

Celem artykułu jest analiza funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zainwestowanego w strefach kapitału oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Równocześnie w artykule zostanie podjęta próba oceny wpływu światowego kryzysu ekonomiczno-finansowego na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych.

1. Przyczyny powstania specjalnych stref ekonomicznych i zasady pomocy finansowej udzielanej inwestorom w tych strefach

Powstanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce było odpowiedzią – jak już wspomniano – na negatywne skutki procesu transformacji gospodarki, szczególnie w odniesieniu do wzrostu bezrobocia oraz pogłębiającego się zjawiska dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Uprzywilejowanie stref, polegające na stworzeniu korzystnych warunków dla podmiotów w nich działających, miało także na celu wykorzystanie istniejącego majątku przemysłowego oraz infrastruktury, przy jednoczesnym wsparciu procesu restrukturyzacji ośrodków przemysłowych. Podstawowym jednakże celem

tworzenia specjalnych stref ekonomicznych było przyciąganie inwestorów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, do lokowania kapitału w strefach i zwiększania tym samym atrakcyjności i konkurencyjności regionów. Stwarzało to jednocześnie szansę na zdynamizowanie kluczowych, z punktu widzenia całej gospodarki, sektorów i dziedzin działalności¹.

Podstawę prawną do stworzenia specjalnych stref ekonomicznych dała ustawa z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych², wielokrotnie nowelizowana, która w późniejszym okresie uwzględniała wymagania Unii Europejskiej. Prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych nie jest w związku z tym obecnie tak korzystne, jak było to na początku tworzenia specjalnych stref ekonomicznych (tabela 1).

We wcześniejszym okresie, tj. w momencie tworzenia specjalnych stref ekonomicznych, na mocy ustawy z 1994 roku, przedsiębiorca posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności w strefie był uprawniony do całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego przez okres pierwszych 10 lat prowadzenia działalności oraz 50% zwolnienia przez następne lata do końca istnienia danej strefy. Równocześnie przysługiwało mu zwolnienie z podatku od nieruchomości.

Zróżnicowanie warunków udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane do końca 1999 i 2000 roku oraz dla przedsiębiorców uzyskujących pozwolenie po 2000 roku spowodowało wystąpienie równolegle kilku grup przedsiębiorców, różniących się zasadami udzielania pomocy publicznej. I tak, przykładowo, małe i średnie przedsiębiorstwa posiadające zezwolenie wydane przed końcem 2000 roku obowiązywało zachowanie praw nabytych, czyli zwolnienie z podatku na wcześniejszych zasadach do końca 2011 roku, natomiast średnie przedsiębiorstwa do końca 2010 roku. Z kolei duże przedsiębiorstwa, mające zezwolenie wydane przed końcem 1999 roku, uzyskały maksymalną pomoc w wysokości 75% kosztów inwestycji, natomiast duże przedsiębiorstwa posiadające zezwolenie wydane w 2000 roku otrzymały maksymalnie pomoc w wysokości 50% kosztów inwestycji.

¹ W. Nelec, A. Prusek, Funkcje państwa i specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w zakresie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 709, Kraków 2006 oraz J. Kudelko, Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce jako instrumentu polityki regionalnej, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 709, Kraków 2006.

² Ustawa z dnia 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 273.

Tabela 1

Warunki pomocy publicznej dla przedsiębiorców w SSE w latach 1994-2000

Rodzaj podmiotu	Lata 1994-1999	Lata 1994-2000	Rok 2000
Duże przedsiębiorstwa	75% kosztów inwestycji	X	50%* kosztów inwestycji
Średnie przedsiębiorstwa	X	Zachowanie praw nabytych (całkowite zwolnienie przez okres 10 lat do końca 2010 roku)	X
Małe przedsiębiorstwa	X	Zachowanie praw nabytych do końca 2011 roku	X

* Duże przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze motoryzacyjnym, mające zezwolenie do końca 2000 roku, uzyskują maksymalną pomoc w wysokości 30% kosztów inwestycji.

Źródło: Ustawa z dnia 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 273.

Tabela 2

Warunki pomocy publicznej dla przedsiębiorców w SSE w latach 2001-2006 oraz 2007-2013

Rodzaj przedsiębiorstwa	Lata 2001-2006	Lata 2007-2013
Duże przedsiębiorstwa	Do 50% kosztów inwestycji z wyjątkiem: Krakowa, Gdańska, Gdyni, Sopotu i Wrocławia, (do 40% wartości inwestycji) z wyjątkiem: Warszawy i Poznania, (do 30% wartości inwestycji) na terenie miasta Warszawy i Poznania	50% zwolnienia z podatku w przypadku inwestycji na obszarze woj. lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego i kujawsko-pomorskiego
Średnie przedsiębiorstwa	65% wartości inwestycji z wyjątkiem Krakowa (do 55% wartości inwestycji)	60% zwolnienia (w ww. województwach)
Małe przedsiębiorstwa	65% wartości inwestycji z wyjątkiem Krakowa (do 55% wartości inwestycji)	70% zwolnienia (w ww. województwach)

Źródło: Ibid.

Od 1 stycznia 2007 roku obowiązuje nowa mapa pomocy regionalnej przyjęta na lata 2007-2013, zgodnie z którą maksymalna wielkość pomocy publicznej jest zróżnicowana regionalnie i dotyczy głównie regionów najbiedniejszych, czyli „ściany wschodniej” (tabela 2). Zgodnie z mapą podstawowa maksymalna wielkość regionalnej pomocy publicznej wynosi:

- 50% na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego;

- 40% na obszarach należących do województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego, a w okresie od 1 stycznia 2007 roku do 31 grudnia 2010 roku na obszarze należącym do województwa mazowieckiego, z wyłączeniem miasta stołecznego Warszawy;
- 30% na obszarze należącym do miasta stołecznego Warszawy oraz w okresie od 1 stycznia 2011 roku do 31 grudnia 2013 roku na obszarze należącym do województwa mazowieckiego.

Pułapy pomocy regionalnej od 1 stycznia 2007 roku są znacznie niższe w porównaniu do tych, które obowiązywały do końca 2006 roku. Maksymalna wysokość zwolnienia podatkowego dotyczyła 50% kosztów inwestycji na terenie całego kraju, z wyjątkiem niektórych miast, w których zwolnienie to było niższe (tabela 2). W przypadku projektów inwestycyjnych nieprzekraczających 50 mln EUR pułap pomocy publicznej dla małych przedsiębiorstw może być większy o 20%, natomiast średnie przedsiębiorstwa mogą otrzymać pomoc zwiększoną o 10%. Minimalna przy tym wysokość nakładów inwestycyjnych upoważniająca do korzystania z pomocy publicznej wynosi w SSE 100 tys. EUR³.

Prawo do korzystania ze zwolnienia podatkowego przysługuje zarówno w przypadku kosztów nowej inwestycji, jak i kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. W jednym, jak i w drugim przypadku przedsiębiorca musi przez okres nie krótszy niż 5 lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw przez okres nie krótszy niż 3 lata:

- prowadzić działalność gospodarczą i nie przenosić własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne,
- a w przypadku tworzenia miejsc pracy utrzymać nowo utworzone miejsca pracy w wymienionym okresie⁴.

3. Charakterystyka specjalnych stref ekonomicznych z punktu widzenia inwestorów i lokowanego kapitału

W latach 1994-1997 utworzono w Polsce 17 specjalnych stref ekonomicznych. Po likwidacji w marcu 2007 roku dwóch stref, tj. Częstochowskiej i Mazowieckiej oraz połączeniu dwóch stref w jedną pod nazwą Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, obecnie funkcjonuje w Polsce 14 specjalnych stref ekonomicznych (tabela 3). Jako pierwsza została utworzona w 1995 roku Specjalna

³ M. Kozaczka, Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 1995-2007, Lublin 2007 oraz Cz. Pilarska, Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2009.

⁴ K. Budzowski, Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego, Krakowska Szkoła Wyższa im. A.F. Modrzewskiego, Kraków 2008.

Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec. Zaznaczyć przy tym należy, że przewidziany okres funkcjonowania stref wygasa w 2020 roku. Stało się to na mocy ustawy o SSE z dnia 30 maja 2008 roku, która przedłużyła ich działanie z 2017 roku do 2020 roku, a także zwiększyła limit wielkości obszaru stref z 12 do 20 tys. ha⁵. Ze względu na fakt, że harmonizacja przepisów o pomocy publicznej z prawem unijnym uniemożliwia tworzenie obecnie nowych stref, istniejące specjalne strefy ekonomiczne mają swoje podstrefy na terenie całego kraju⁶. I tak przykładowo Starachowicka SSE ma swoje podstrefy zarówno w województwach „ściany wschodniej”, jak świętokrzyskim, lubelskim, a także w województwach o wysokim i średnim poziomie rozwoju gospodarczego, jak mazowieckie czy opolskie. Pomoc dla firm działających w tej strefie jest zróżnicowana regionalnie.

Tabela 3

Inwestorzy i branża inwestycyjna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce
(stan na 31 grudnia 2011 roku)

Strefa	Obszar strefy (w ha)	Liczba ważnych zezwoleń	Wielkość inwestycji (w mld PLN)	Branża wiodąca	Kraj pochodzenia inwestycji
1	2	3	4	5	6
1. Kamiennogórska SSE	367,14	50	1,67	poligraficzna, motoryzacyjna, ceramiczna	Niemcy Belgia Polska
2. Katowicka SSE	1929,15	211	18,15	motoryzacyjna, spożywcza, wyroby ze szkła	USA Włochy Japonia Polska Niemcy Szwecja
3. Kostrzyńsko-Słubicka SSE	1454,47	124	4,21	motoryzacyjna, papiernicza, drzewna, spożywcza	Włochy Hiszpania Polska Niemcy Wielka Brytania Szwecja
4. Krakowska SSE	558,72	66	1,77	IT, elektronika, motoryzacyjna, poligraficzna	Polska USA Niemcy Japonia

⁵ Ustawa z dnia 30.05.2008 r. o zmianie Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. nr 118, poz. 746; 14 Rozporządzeń Rady Ministrów z 15.08.2008 r. w sprawie poszczególnych stref ekonomicznych, Dz.U. nr 232, poz. 1549-1562.

⁶ Nowelizacja Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2000 r., nr 117, poz. 1228 oraz Ustawa z dnia 30.06.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. z 2000 r., nr 60, poz. 704.

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6
5. Legnicka SSE	1041,84	49	4,89	motoryzacyjna, metalowa, meblowa	Holandia Niemcy Francja Japonia USA
6. Łódzka SSE	1276,63	154	9,03	kosmetyczna, AGD, spożywcza	Holandia USA Włochy Niemcy
7. Mielecka SSE	1246,00	162	5,10	lotnicza, motoryzacyjna, przetwórstwo drewna, meblowa, elektromaszynowa	USA Niemcy Austria Polska Szwecja
8. Pomorska SSE	1314,63	85	7,30	elektroniczna, papiernicza, tworzywa sztuczne, produkcja opon	Belgia Holandia Japonia USA Francja Polska
9. Słupska SSE	401,09	52	1,11	produkcja drzwi i okien, rybna i przetwórstwo ryb, produkcja szyb samochodowych	Polska Włochy Cypr
10. Starachowicka SSE	612,91	73	1,62	ceramiczna, metalowa, materiały budowlane, chemiczna, artykuły biurowe	Polska Hiszpania Francja Szwajcaria
11. Suwalska SSE	342,77	60	1,60	metalowa, drzewna, tworzywa sztuczne, budowlana	Polska Niemcy Dania Austria
12. Tarnobrzaska SSE	1587,78	135	6,79	farmaceutyczna, elektroniczna, poligraficzna	Korea Płd. Niemcy Polska Japonia
13. Wałbrzyska SSE	2073,72	174	13,10	motoryzacyjna, AGD, wyroby z tworzyw sztucznych, chemiczna	Japonia Szwecja Francja USA Holandia Niemcy
14. Warmińsko- -Mazurska SSE	838,94	71	3,33	produkcja opon, wyroby elektroniczne i optyczne, meblowa, metalowa	Francja Szwajcaria Korea Płd. Niemcy

Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 8-9 oraz Informacja o wynikach kontroli NIK: „Pomoc publiczna udzielona w latach 2006-2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych”, Bydgoszcz 2012.

Biorąc za podstawę wielkość i branżę bezpośrednich inwestycji ulokowanych w specjalnych strefach ekonomicznych, najwięcej, bo ponad połowę wszystkich łącznie inwestycji, usytuowano w Katowickiej SSE, Wałbrzyskiej SSE oraz Łódzkiej SSE. Łączne nakłady w wymienionych trzech strefach wyniosły ponad 40 mld PLN, wobec 79 mld PLN nakładów w 14 SSE. W wymienionych strefach wydano równocześnie najwięcej zezwoleń na prowadzenie działalności oraz utworzono i utrzymano tym samym największą liczbę miejsc pracy (tabela 4).

Tabela 4

Miejsca pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (stan na 31 grudnia 2011 roku)

Lp.	Strefa	Miejsca pracy			Dynamika zatrudnienia ogółem (rok poprzedni = 100 %)	
		Ogółem	Utrzymane	Nowe	(2010/2009)	(2011/2010)
1.	Kamiennogórska	4618	205	4413	106,4	106,2
2.	Katowicka	48 541	10 861	37 680	106,8	111,7
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	19 089	6720	12 369	110,6	110,6
4.	Krakowska	9790	2755	7035	104,0	109,6
5.	Legnicka	9300	254	9046	109,0	105,6
6.	Łódzka	24 824	6733	18 091	111,5	106,8
7.	Mielecka	18 387	3822	14 565	106,2	111,3
8.	Pomorska	18 812	3702	15 110	101,4	97,6
9.	Słupska	3390	804	2586	112,6	126,4
10.	Starachowicka	7270	3183	4087	97,5	114,5
11.	Suwalska	5452	188	5264	108,9	99,7
12.	Tarnobrzewska	28 710	7863	20 847	119,3	103,2
13.	Wałbrzyska	31 276	6756	24 520	105,6	104,1
14.	Warmińsko-Mazurska	12 135	4896	7239	107,8	114,9
Razem		241 594	58 742	182 852	108,1	107,5

Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 14.

Firmy z udziałem kapitału zagranicznego ulokowały większość, bo 80% zainwestowanego kapitału, przy czym prawie 75% łącznego kapitału w strefach pochodziło z sześciu krajów, tj. Polski, USA, Niemiec, Holandii, Włoch i Japonii.

Analizując strukturę zainwestowanego kapitału w SSE, można wyodrębnić strefy o wyraźnej przewadze kapitału niemieckiego, jak to jest w przypadku Legnickiej czy Kamiennogórskiej SSE, a także strefy o przewadze kapitału amerykańskiego, jak przykładowo Mielecka czy Krakowska SSE. Z kolei w Warmińsko-Mazurskiej SSE większość ulokowanego kapitału stanowi kapitał francuski, natomiast kapitał japoński jest dominującym kapitałem w Wałbrzyskiej SSE⁷.

⁷ Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.

Wiodącą branżą zainwestowanego kapitału w specjalnych strefach ekonomicznych stanowi branża motoryzacyjna. Inwestycje tej branży występują przede wszystkim na obszarze Legnickiej SSE (Volkswagen, Sitech), Katowickiej (General Motors, Fiat) oraz Wałbrzyskiej SSE (Toyota). Na kolejnym miejscu pod względem branży znajdują się inwestycje w produkcji tworzyw sztucznych oraz przemyśle chemicznym, jak przykładowo inwestycje w SSE Euro-Park Mielec czy Wałbrzyskiej SSE. Na trzecim miejscu pod względem branży znajdują się inwestycje w branży elektronicznej, czego przykładem jest Pomorska czy Tarnobrzaska SSE. Należy przy tym zaznaczyć, że szczególnie istotną z punktu widzenia branży, w którą lokowany jest kapitał w strefach, jest branża lotnicza występująca w Mieleckiej SSE. Branża ta stała się początkiem funkcjonowania klastrów w Polsce, czego przykładem jest Dolina Lotnicza.

Na każdy hektar zagospodarowanej powierzchni w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce przypadało na koniec 2011 roku 11,47 mln PLN inwestycji i 35 miejsc pracy (tabela 5). Najlepiej pod względem nakładów inwestycyjnych poniesionych na każdy hektar terenu prezentowała się Legnicka SSE, w której na każdy hektar terenu przypadało 23,71 mln PLN nakładów inwestycyjnych. Zdecydowanie powyżej średniej uplasowały się również Katowicka SSE (20,21 mln PLN), Mielecka SSE (11,86 mln PLN), Łódzka SSE (11,77 mln PLN), Wałbrzyska SSE (11,74 mln PLN) oraz Suwalska SSE (11,73 mln PLN).

Biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia, najlepsza pod tym względem była również Katowicka SSE (54 miejsca pracy na każdy hektar zagospodarowanego terenu), a także Legnicka SSE (45 miejsc pracy), Mielecka SSE (43 miejsca pracy) i Tarnobrzaska SSE (42 miejsca pracy).

Tabela 5

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w przeliczeniu na 1 ha zagospodarowanego terenu (stan na 31 grudnia 2011 roku)

Lp.	Strefa	Teren zajęty przez przedsiębiorców działających w oparciu o zezwolenie (ha)	Nakłady inwestycyjne na 1 ha (mln PLN)	Miejsca pracy na 1 ha
1	2	3	4	5
1.	Kamiennogórska	164,78	10,12	28
2.	Katowicka	898,29	20,21	54
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	553,38	7,62	34
4.	Krakowska	266,72	6,65	37
5.	Legnicka	206,23	23,71	45
6.	Łódzka	767,27	11,77	32
7.	Mielecka	429,83	11,86	43
8.	Pomorska	833,44	8,76	23

cd. tabeli 5

1	2	3	4	5
9.	Słupska	157,12	7,04	22
10.	Starachowicka	234,74	6,91	31
11.	Suwalska	136,07	11,73	40
12.	Tarnobrzaska	682,58	9,95	42
13.	Wałbrzyska	1 115,23	11,74	28
14.	Warmińsko-Mazurska	500,39	6,65	24
	Średnia		11,47	35

Źródło: Ibid., s. 17.

Na koniec 2011 roku na każde wydane zezwolenie w strefach przypadało 49,9 mln PLN inwestycji (tabela 6).

Tabela 6

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w przeliczeniu na 1 wydane zezwolenie (stan na 31 grudnia 2011 roku)

Lp.	Strefa	Liczba wydanych zezwoleń	Nakłady inwestycyjne na 1 zezwolenie (w mln PLN)	Miejsca pracy na 1 zezwolenie
1.	Kamiennogórska	50	33,34	92
2.	Katowicka	211	86,04	230
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	124	34,00	154
4.	Krakowska	66	26,88	148
5.	Legnicka	49	99,78	190
6.	Łódzka	154	58,66	161
7.	Mielecka	162	31,46	114
8.	Pomorska	85	85,87	221
9.	Słupska	52	21,28	65
10.	Starachowicka	73	22,21	100
11.	Suwalska	60	26,61	91
12.	Tarnobrzaska	135	50,32	213
13.	Wałbrzyska	174	75,26	180
14.	Warmińsko-Mazurska	71	46,89	171
	Średnia		49,90	152

Źródło: Ibid., s. 9-14.

Pod względem nakładów inwestycyjnych najlepiej uplasowały się Legnicka SSE, w której na jedno zezwolenie przypadło 99,78 mln PLN nakładów inwestycyjnych, Katowicka SSE (86,04 mln PLN) i Pomorska SSE (85,87 mln PLN). Najgorszy wynik osiągnęły Słupska SSE (21,28 mln PLN poniesionych nakładów inwestycyjnych na jedno wydane zezwolenie) oraz Starachowicka SSE (22,21 mln PLN).

Średnia miejsc pracy przypadająca na jedno wydane zezwolenie w strefach na koniec 2011 roku wynosiła 152 miejsca pracy. Największy wskaźnik zatrudnienia w stosunku do liczby zezwoleń osiągnęły Katowicka SSE (230 miejsc pracy), Pomorska SSE (221 miejsc pracy) i Tarnobrzeska SSE (213 miejsc pracy). Najniższym zatrudnieniem w porównaniu do liczby wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach charakteryzowały się Słupska SSE (65 miejsc pracy na jedno zezwolenie), Suwalska SSE (91 miejsc pracy) oraz Kamiennogórska SSE (92 miejsca pracy).

Zwolnienia podatkowe obowiązujące w specjalnych strefach ekonomicznych przyczyniają się nie tylko do wzrostu inwestycji i tworzenia miejsc pracy, ale również powodują negatywne skutki dla budżetu państwa oraz samorządów terytorialnych. W latach 1998-2010 łączne straty budżetowe z tytułu zwolnień w SSE wynosiły prawie 9 mld PLN, z czego większość przypadła na preferencje podatkowe w podatku od osób prawnych. Dla przykładu w 2010 roku straty dla budżetu państwa w CIT z tytułu funkcjonowania SSE wynosiły 1,48 mld PLN, co stanowiło 15% wszystkich preferencji w tym podatku⁸. Zaznaczyć przy tym należy, że zwolnienie przedsiębiorców i spółek zarządzającymi strefami wynosiło ponad 5% łącznych wpływów do budżetu państwa z tytułu CIT za 2010 rok⁹.

4. Wpływ ogólnoświatowego kryzysu na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego miały duży wpływ na spadek wysokości lokowanych inwestycji bezpośrednich w Polsce. Z danych NBP wynika, że między sierpniem 2008 roku a lipcem 2009 roku wartość bezpośrednich inwestycji w Polsce zmniejszyła się trzykrotnie (z ponad 23 mld USD do ponad 6 mld USD)¹⁰. Szczególnie niekorzystna sytuacja wystąpiła w specjalnych strefach ekonomicznych, na terenie których łączna liczba zezwoleń wydanych w pierwszym półroczu 2009 roku spadła prawie o połowę, tj. do 59 w porównaniu do 102 pozwoleń wydanych w okresie od stycznia do końca czerwca 2008 roku.

W ujęciu wartościowym spadek ten jest jeszcze większy, bo prawie czterokrotny. Z ponad 7,5 mld PLN zadeklarowanych przez inwestorów w 2008 roku, wartość inwestycji w pierwszym półroczu 2009 roku wyniosła 1,7 mld PLN (ta-

⁸ Raport „Preferencje podatkowe w Polsce” nr 2 (2010), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 26.

⁹ Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń-grudzień 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

¹⁰ Dane Narodowego Banku Polskiego, www.nbp.pl.

bela 7). Zaznaczyć przy tym należy, że od końca 2008 roku przestały inwestować w SSE duże koncerny, a obecnie większość wydawanych zezwoleń dotyczy małych firm, najczęściej z kapitałem polskim. Przykładowo, w Wałbrzyskiej SSE wydano w I półroczu 2008 roku 18 pozwoleń, natomiast w I półroczu 2009 roku już tylko 10 pozwoleń, a w samym II półroczu 2009 roku tylko jedno zezwolenie. Słaby poziom inwestycji zagranicznych odnotować można zwłaszcza w SSE położonych w północnej Polsce. W Słupskiej SSE w pierwszym półroczu 2009 roku nie podpisano ani jednej umowy inwestycyjnej, podobnie jak i w innych strefach tego regionu, tj. Warmińsko-Mazurskiej, Pomorskiej i Suwalskiej.

Tabela 7

Wielkość nakładów finansowych i liczba zezwoleń wydanych inwestorom w SSE w I półroczu 2008, I półroczu 2009 oraz 3 kwartałach 2009 roku

Lp.	Strefa	Liczba zezwoleń w I półroczu 2008 r.	Nakłady inwestycyjne (w mln PLN) w I półroczu 2008 r.	Liczba zezwoleń w I półroczu 2009 r.	Nakłady inwestycyjne (w mln PLN) w I półroczu 2009 r.	Liczba zezwoleń w 3 kwartałach 2009 r.	Nakłady inwestycyjne (w mln PLN) w 3 kwartałach 2009 r.
1.	Kamiennogórska	2	778	1	75	1	75
2.	Katowicka	12	500	4	75	6	128
3.	Kostrzyńsko-Słubicka	6	187	4	103	5	117,9
4.	Krakowska	6	197	6	67	7	68,5
5.	Legnicka	5	97	2	26,4	2	26,4
6.	Łódzka	9	1200	10	300	13	500
7.	Mielecka	11	900	7	163	13	500
8.	Pomorska	2	92	4	314	4	314
9.	Słupska	1	8	0	0	0	0
10.	Starachowicka	12	648	3	39	3	39
11.	Suwalska	4	25	1	6	1	6
12.	Tarnobrzaska	13	130	3	47	3	47
13.	Wałbrzyska	18	1822	10	375	11	391
14.	Warmińsko-Mazurska	1	1000	4	35	4	35

Źródło: Witryna internetowa Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, www.paiz.gov.pl, dostęp: 20.08.2012.

Po okresie spowolnienia gospodarczego, inwestorzy rozpoczęli ponowne inwestowanie w strefach, o czym świadczy liczba wydanych w 2010 roku zezwoleń na prowadzenie działalności, wynosząca 177, w porównaniu do 131 w 2009 roku. Zgodnie z raportem wydany przez Ministerstwo Gospodarki, liczba pozwoleń w 2011 roku uległa dalszemu wzrostowi i wynosiła 188, wartość zaś zainwestowanego kapitału wynosiła około 6,5 mld PLN.

Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, przedłużający okres ich działania. Dzięki wydłużeniu okresu funkcjonowania stref do 2026 roku zwiększeniu uległaby liczba inwestorów chętnych do lokowania kapitału, co pozwoliłoby jednocześnie wykorzystać w pełni zwolnienia podatkowe i spowodowałoby wzrost nakładów inwestycyjnych we wszystkich strefach ekonomicznych. Szczególnie dotyczy to firm, które ze względu na światowy kryzys gospodarczy i finansowy nie mogły rozwijać się na tyle, aby korzyści przekroczyły koszty ich inwestowania w strefach.

Zaznaczyć przy tym należy, że okres ważności zezwoleń będzie zróżnicowany w zależności od regionów. Oznaczałoby to w praktyce, że w regionach tzw. „ściany wschodniej”, inwestor uzyskiwałby zezwolenie na prowadzenie działalności na okres 20 lat, natomiast w pozostałych regionach okres ten ma wynosić 15 lat. Preferencyjne wsparcie regionów Polski Wschodniej ma na celu przezwyciężenie opóźnienia gospodarczego i społecznego na tych obszarach oraz likwidację dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego w Polsce. Jest to zarazem zgodne z polityką spójności Unii Europejskiej, wspierającą rozwój regionów zacofanych.

Podsumowanie

Reasumując zawarte w artykule rozważania, można zauważyć, że korzystne przepisy prawne dotyczące funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych stwarzały zachętę do lokowania kapitału w strefach. Jednakże od 2007 roku, na mocy nowej mapy pomocy regionalnej, zostały wprowadzone ograniczenia przywilejów dla inwestorów.

Pomimo faktu, że stworzenie specjalnych stref ekonomicznych miało na celu likwidację różnic w poziomie rozwoju regionalnego, najwyższą wartość lokowanego kapitału osiągnęły strefy utworzone w województwach zachodniej i centralnej Polski (jak Katowicka, Wałbrzyska i Łódzka SSE). Równocześnie w tych strefach utworzono i utrzymano najwięcej miejsc pracy. Wśród stref funkcjonujących w regionach „ściany wschodniej” najlepiej pod względem wartości ulokowanego kapitału wypadły Tarnobrzewska SSE (6,79 mld PLN) i Mielecka SSE (5,10 mld PLN). Z kolei jeśli chodzi o miejsca pracy, najwięcej ich utworzono w Tarnobrzelskiej SSE, a także Mieleckiej i Pomorskiej SSE. Można na tej podstawie wysunąć wniosek, że znacznie lepiej funkcjonują strefy znajdujące się w województwach zachodnich oraz w centralnej Polsce. Przyczyn takiego stanu należy szukać w słabej infrastrukturze techniczno-ekonomicznej wschodnich województw.

Światowy kryzys finansowy i gospodarczy znalazł odzwierciedlenie w redukcji – o ponad połowę – wartości inwestycji lokowanych w strefach, co skutkowało zmniejszeniem – o prawie jedną trzecią – liczby zezwoleń wydanych w 2009 roku.

Równocześnie można zauważyć, że wydawane obecnie pozwolenia dotyczą głównie małych firm z kapitałem polskim, przy spadku inwestycji dużych koncernów zagranicznych.

Planowana nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wykreowałaby w przyszłości stabilne warunki do lokowania inwestycji w strefach, a równocześnie stworzyłaby preferencje dla inwestorów lokujących kapitał w województwach wschodniej Polski.

Pomimo faktu, że specjalne strefy ekonomiczne przynoszą wymierne korzyści dla inwestorów, należy podkreślić, że z drugiej strony stanowią koszty dla budżetu państwa w postaci zmniejszonych wpływów podatkowych, w szczególności z tytułu podatku od osób prawnych.

Literatura

- 14 Rozporządzeń Rady Ministrów z 15.08.2008 r. w sprawie poszczególnych stref ekonomicznych, Dz.U. nr 232, poz. 1549-1562.
- Budzowski K., Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego, Krakowska Szkoła Wyższa im. A.F. Modrzewskiego, Kraków 2008.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.
- Informacja o wynikach kontroli NIK: „Pomoc publiczna udzielona w latach 2006-2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych”, Bydgoszcz 2012.
- Kozaczka M., Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 1995-2007, Lublin 2007.
- Kudelko J., Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce jako instrumentu polityki regionalnej, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 709, Kraków 2006.
- Nelec W., Prusek A., Funkcje państwa i specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w zakresie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 709, Kraków 2006.
- Nowelizacja Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2000 r., nr 117, poz. 1228.
- Pilarska Cz., Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2009.
- Raport „Preferencje podatkowe w Polsce” nr 2 (2010), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń-grudzień 2010 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2007 r., nr 42, poz. 273.

Ustawa z dnia 30.05.2008 r. o zmianie Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. nr 118, poz. 746.

Ustawa z dnia 30.06.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. z 2000 r., nr 60, poz. 704.

FUNCTIONING OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND

Summary

The article addresses the issue of Special Economic Zones in Poland and the determinants of their actions. The article discusses the rules for getting help in the SEZ and the size and structure of capital invested in these zones. Particular attention is given to topics of the financial crisis and the impact of the economic activities of Special Economic Zones in Poland.

Lucyna Szczebiot-Knoblach

Wiesława Lizińska

Roman Kisiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

INTENSYWNOŚĆ TECHNOLOGICZNA INWESTYCJI I EFEKTY FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH¹

Wprowadzenie

Proces zmian systemu społeczno-gospodarczego w Polsce i wprowadzenie gospodarki rynkowej ujawniły wiele barier wynikających z poprzedniego systemu, w tym skalę ukrytego bezrobocia. Konieczność zamknięcia kluczowych pod względem zatrudnienia przedsiębiorstw przyspieszyła działania rządu mające na celu zaktywizowanie życia gospodarczego i stworzenie nowych miejsc pracy². Ważną rolę w tym procesie odegrały specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Ich celem miało być uaktywnienie gospodarcze niektórych regionów poprzez ich restrukturyzację z udziałem instytucji i wsparcia, głównie w postaci ulg i zwolnień podatkowych. Istotną rolę w tym procesie odegrało także zaangażowanie zewnętrznych inwestorów strategicznych, ich kapitału i technologii³.

Wpływ inwestycji na liczbę miejsc pracy wyraża się zmianą liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie bezpośredniego inwestowania lub pośrednio – stymulowaniem zmian zatrudnienia wśród kooperantów. W innych przypadkach inwestycja pozwala utrzymywać istniejący poziom zatrudnienia. Efekty bezpośrednie zależą początkowo od typu inwestycji, jej rozmiaru, stosowanych tech-

¹ Źródło finansowania: projekt badawczy N N114 335340.

² A. Ambroziak, Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w obliczu zmian warunków udzielania pomocy regionalnej, w: *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004-2006. Wybrane zagadnienia*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Lodej, SGH, Warszawa 2007, s. 209-236.

³ W. Jarczewski, Specjalne strefy ekonomiczne w gminach, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 89-96.

nologii, orientacji handlowej oraz warunków panujących na rynku pracy. Efekty pośrednie wiążą się z oddziaływaniem przedsiębiorstwa na swoje otoczenie, czyli na jednostki powiązane – zarówno kooperujące, jak i konkurujące.

Celem publikacji była ocena struktury wiodącej branży z podziałem na branżę wysokiej techniki oraz pozostałych branż przetwórstwa przemysłowego (do których zaliczono: pracochłonne, surowcochłonne, standardowej produkcji o bazowej technologii, technologicznie intensywne oparte na dostawie komponentów oraz technologicznie intensywne oparte na technologii innowacyjnej) w kontekście celów tworzenia stref (m.in. ze względu na restrukturyzację przemysłu i rynek pracy). Istotnym elementem była również ocena zróżnicowania wykorzystania potencjału SSE w układzie terytorialnym (ze szczególnym uwzględnieniem Warmińsko-Mazurskiej SSE). Podstawowym źródłem informacji były raporty Ministerstwa Gospodarki i informacje zamieszczone na stronach internetowych poszczególnych stref.

1. Organizacja SSE

Ustawa o SSE w Polsce została przyjęta w 1994 roku, a pierwsza ze stref powstała już w 1995 roku (SSE EURO-PARK MIELEC) i wg aktualnie obowiązujących przepisów 14 istniejących SSE w Polsce będzie funkcjonowało do końca 2020 roku (najnowszy projekt ustawy przewiduje przedłużenie ich działania do 2026 roku). Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefę Ekonomiczną (W-MSSE) utworzono na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 roku, a jej udziałowcami są samorządy i Skarb Państwa. Do głównych celów W-MSSE należy⁴:

- utworzenie nowych miejsc pracy zarówno w strefie, jak i poza nią,
- powstrzymanie degradacji społeczno-gospodarczej województwa,
- stworzenie lepszych warunków do współdziałania z obwodem kaliningradzkim,
- przemysłane wykorzystanie zasobów w przemyśle drzewnym i rolno-spożywczym,
- zarządzenie wprowadzenia nowoczesnych technologii w preferowanych gałęziach przemysłu.

⁴ W. Lizińska, R. Kisiel, Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, UWM, Olsztyn 2008.

Z oferty W-MSSE może skorzystać ten, kto⁵:

- zainwestuje, w ramach nowej inwestycji, co najmniej 100 000 EUR,
- utworzy nowe miejsca pracy,
- uzyska zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie W-MSSE.

Otrzymanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej uprawnia do skorzystania ze zwolnienia z podatku dochodowego, pomocy publicznej z tytułu nowej inwestycji oraz pomocy publicznej z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy⁶. Maksymalna wysokość pomocy dla województwa warmińsko-mazurskiego jest na poziomie 50% kwalifikowanych kosztów nowej inwestycji lub 50% dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Dla średnich przedsiębiorstw przepisy podwyższają maksymalną wysokość pomocy o 10%, a dla małych o 20% (z wyłączeniem prowadzących działalność w sektorze transportu).

2. Struktura przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie stref

Łączny obszar stref w Polsce nie może przekroczyć 20 tys. ha, jednak na początku 2010 roku powierzchnia wszystkich stref wyniosła 12,63 tys. ha, z czego 838,94 ha zajmowała W-MSSE ze zlokalizowanymi 24 podstrefami⁷. Wraz ze wzrostem obszaru W-MSSE wzrasta poziom wykorzystywania gruntów w strefie – powierzchnia gruntów zagospodarowanych wynosiła w 2010 roku 596,11 ha. Najwyższy stopień zagospodarowania strefy był w roku 2008, osiągając poziom 74,1%, ale w 2010 roku wyniósł już 71,06%⁸.

Liczba obowiązujących zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w 2010 roku w całym kraju wynosiła 1196, z czego blisko 13% przyznano w ostatnim roku. Z ogólnej liczby ważnych zezwoleń najczęściej przypadło na Strefę Katowicką – 201, kolejne miejsca zajmowały strefy: Wałbrzyska (159), Kielecka (150), Łódzka (142), Tarnobrzeska (121) i Kostrzyńsko-Słubicka (112) – obejmowały one w sumie ponad 62% wszystkich obowiązujących zezwoleń. W przypadku W-MSSE można zauważyć stopniowy wzrost ogólnej liczby zezwoleń wydanych na prowadzenie działalności gospodarczej z 47 w 2006 roku do 66 w 2010 roku. W każdym roku wydawano średnio 9 zezwoleń.

⁵ Województwo warmińsko-mazurskie. Podregiony, powiaty, gminy – 2010, GUS, Olsztyn 2010, s. 39.

⁶ www.mlawa.pl/warmińsko-mazurska-specjalna-strefa-ekonomiczna.

⁷ Możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w województwie warmińsko-mazurskim, Instytut Badań i Analiz, Olsztyn 2011, s. 44.

⁸ www.mg.gov.pl.

Każda z SSE posiada swoje wiodące sektory, do których jest przygotowana poprzez położenie geograficzne, uzbrojenie terenu czy wykwalifikowaną kadre. W ostatnich latach funkcjonowania stref należy zauważyć, że struktura branżowa inwestycji nie uległa dużym zmianom, ponieważ ponad 1/4 była skupiona w dziale pojazdy samochodowe (z wyłączeniem motocykli), przyczepy i naczepy (dotyczyło głównie Strefy Legnickiej), a co dziesiąta inwestycja dotyczyła wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (przede wszystkim w Strefie Warmińsko-Mazurskiej) oraz wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych.

Tabela 1

Branże wiodące w poszczególnych SSE w Polsce w 2010 roku

Strefa	Branże wiodące
Kamiennogórska	usługi związane z działalnością wydawniczą, motoryzacja
Katowicka	motoryzacja, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych
Kostrzyńsko-Słubicka	drzewna, papiernicza
Krakowska	usługi związane z działalnością wydawniczą, motoryzacja
Legnicka	motoryzacja, wyroby metalowe
Łódzka	wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, wyroby metalowe
Mielecka	drzewna, meblarska
Pomorska	elektroniczna, papiernicza
Słupska	drzewna, usługi: magazynowania i wspomagające transport
Starachowicka	wyroby chemiczne, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych
Suwalska	wyroby z drewna, wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych
Tarnobrzeska	wyroby elektroniczne, urządzenia elektryczne, nieelektryczny sprzęt gospodarstwa domowego
Wałbrzyska	motoryzacja, spożywcza
Warmińsko-Mazurska	wyroby z gumy i tworzyw sztucznych, wyroby elektroniczne, wyroby optyczne

Źródło: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2010 r. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 21.

Najczęściej wiodącymi w SSE są dwie gałęzie, tylko w przypadku stref Tarnobrzeskiej i Warmińsko-Mazurskiej były to trzy różne profile działalności. W pięciu strefach branżą wiodącą była motoryzacja, w czterech – wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, a w trzech – branża drzewna⁹. Największy poziom koncentracji branżowej występuje w strefach: Legnickiej, Katowickiej i Warmińsko-Mazurskiej, w których na branżę wiodącą przypadało aż 50% zainwestowanych środków. W przypadku W-MSSE struktura branżowa inwestycji wg trzech branż wiodących w 2010 roku przedstawiała się następująco: produkcja z gumy i tworzyw sztucznych – 55%, produkcja urządzeń elektrycznych i optycznych – 13%, produkcja drewna i wyrobów z drewna – 12%. Na pozostałe branże przypadało zaledwie 20%.

W związku z powyższym dokonano analizy zainwestowanego kapitału wg dominującego działu w podziale na branże wysokiej techniki oraz pozostałych branż przetwórstwa przemysłowego. Do wyodrębnionych działów zaliczono¹⁰:

- 1) pracochłonne – produkcja artykułów spożywczych i napojów, wyrobów tytoniowych, odzieży i wyrobów futrzarskich, skór wyprawionych i wyrobów ze skór wyprawionych oraz włókiennictwo,
- 2) surowcchłonne – produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz z korka (z wyłączeniem mebli), wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania, masy włóknistej, papieru oraz wyrobów z papieru, mebli oraz pozostałą działalność produkcyjną,
- 3) standardowej produkcji o bazowej technologii – działalność wydawnicza, poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji, produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych, metali, metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń,
- 4) technologicznie intensywne oparte na dostawie komponentów – produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych oraz maszyn i urządzeń,
- 5) technologicznie intensywne oparte na technologii innowacyjnej – produkcja wyrobów chemicznych, maszyn biurowych i komputerów, maszyn i aparatury elektrycznej, sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i komunikacyjnych, instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków, pojazdów samochodowych, przyczep, naczep oraz pozostałego sprzętu transportowego.

⁹ L. Szczebiot-Knoblach, W. Lizińska, R. Kisiel, Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rynek pracy w Polsce, UWM, Olsztyn 2011.

¹⁰ Z. Wysokińska, Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na dostosowania strukturalne w gospodarce, w: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce, red. Z. Olesiński, PWE, Warszawa 1998.

Badając strukturę przedstawioną w tabeli 1 można stwierdzić, że na 28 wiodących branż (jedna z branż nie została sklasyfikowana, ponieważ nie należała do przetwórstwa przemysłowego) na poziomie wszystkich stref, aż 10 z nich należało do grupy technologicznie intensywnych opartych na technologiach innowacyjnych. Do kolejnych grup zaliczono odpowiednio:

- 1) technologicznie intensywne oparte na dostawie komponentów – 2,
- 2) standardowej produkcji o bazowej technologii – 8,
- 3) surowcochłonne – 7,
- 4) pracochłonne – 1.

W przypadku stref Tarnobrzskiej i Warmińsko-Mazurskiej dominowały technologie kapitałochłonne, a w Kostrzyńsko-Słubickiej i Słupskiej – surowcochłonne działy produkcji. Z punktu widzenia oddziaływania inwestycji na rozwój gospodarczy (w tym oddziaływania na sferę zatrudnienia i rynek pracy) istotna jest ich struktura pod względem stopnia zaawansowania technologicznego.

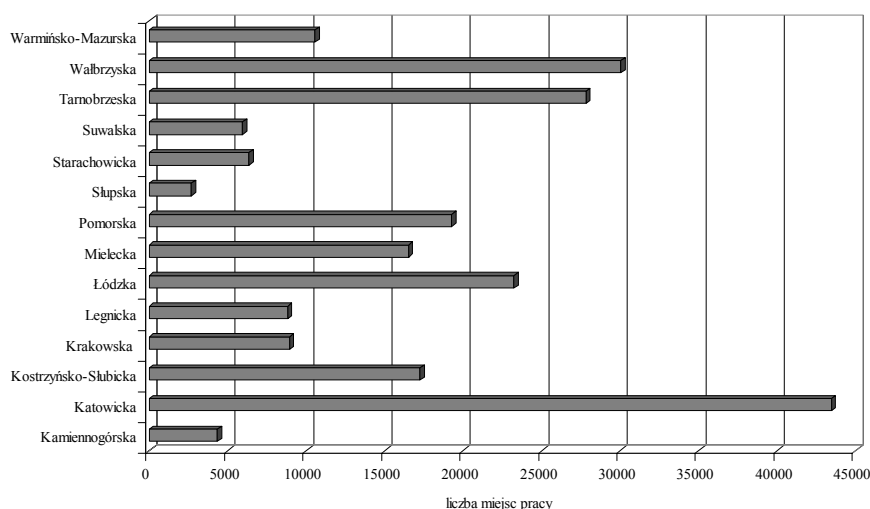
Oceniając strukturę podjętych w strefach inwestycji pod kątem branż wiodących, a także uwzględniając ich poziom zaawansowania technologicznego można stwierdzić, że struktura ta kształtuje się korzystnie ze względu na fakt, iż w działach technologicznie intensywnych opartych na technologiach innowacyjnych (w najwyższym stopniu świadczących o stopniu nowoczesności procesów produkcyjnych) znajdowała się największa liczba (10) wiodących branż w poszczególnych strefach.

3. Zatrudnienie i efektywność

Jak wynika z raportów Ministerstwa Gospodarki¹¹, liczba tworzonych miejsc pracy z każdym rokiem wzrasta. Różnica pomiędzy rokiem 2001 a 2010 wyniosła 183 020 wakatów, co daje wzrost o 533% (przy założeniu, że 2001 rok = 100%). W okresie zaledwie 10 lat utworzenie tak dużej liczby miejsc pracy jest bardzo pozytywnym zjawiskiem, które można potraktować jako ogromną korzyść dla lokalnych rynków pracy i kreowanych lokalnych polityk związanych ze zmniejszaniem stopy bezrobocia. Należy również zauważyć, że w tym okresie obszar SSE zwiększył się o 9176,82 ha (z 4930 ha w 2001 roku do 14 106,82 ha w 2010 roku), czyli o 286% (przy założeniu, że 2001 rok = 100%). Liczba wszystkich zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie 14 stref wynosiła 703 w 2001 roku i wzrosła do 1354 w 2010 roku, co daje średnio 65 nowych inwestycji w każdym roku.

¹¹ Informacja..., op. cit., s. 13-16.

Wiodącą pozycję wśród stref w liczbie oferowanych przez przedsiębiorstwa miejsc pracy jest Katowicka SSE z imponującą liczbą – 43 473 w 2010 roku (20% wszystkich zatrudnionych w SSE). Była to zasługa głównie takich inwestycji jak: TRW Polska (4601 miejsc pracy), General Motors Manufacturing Poland (2754 miejsc pracy), LEAR Corporation Poland II (1477 miejsc pracy). W porównaniu do Słupskiej SSE, o najmniejszej liczbie miejsc pracy (2683), daje to różnicę 40 790 miejsc. Strefa Katowicka od samego początku była liderem w tej dziedzinie, w przeciwieństwie do Strefy Słupskiej, która w 2001 roku miała więcej miejsc pracy niż Strefa Kamiennogórska i Warmińsko-Mazurska.



Rys. 1. Zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce w 2010 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2010 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 13-16.

Należy też zwrócić uwagę, że w latach 2001-2010 w Strefie Katowickiej utworzono najwięcej stanowisk pracy – 32 959, co daje średnią w każdym roku na poziomie 3296 miejsc. Na kolejnych pozycjach znalazły się strefy: Wałbrzyska i Tarnobrzęska, gdzie odnotowano wzrost liczby tworzonych miejsc pracy odpowiednio na poziomie: 25 703 i 22 335. W Strefie Wałbrzyskiej ogromną rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy odegrały takie przedsiębiorstwa jak: Mahle Polska (2848 miejsc pracy), Elektrolux Poland (2350 miejsc pracy), Faurecia Wałbrzych (2058 miejsc pracy), Toyota Motor Manufacturing Poland (1815 miejsc pracy)¹².

¹² Ibid.

Jeśli chodzi o procentowy udział poszczególnych stref w liczbie utworzonych miejsc pracy, najlepiej prezentuje się Strefa Katowicka, w której znajduje się prawie co piąte stanowisko pracy (19,3%). Aż 6 punktów proc. dzieli ją od kolejnej, Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która zajmuje 2. pozycję w tym rankingu. W W-MSSE znajduje się ok. 4,5% miejsc pracy. Niestety, są też strefy, gdzie udział ten nie przekracza 3% i są to: Słupska (1,19%), Suwalska (2,64%) i Starachowicka (2,82%)¹³.

W 2010 roku największy wzrost liczby miejsc pracy w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano w strefach: Tarnobrzeskiej (o 19,3%), Suwalskiej (o 18,5%) i Słupskiej (o 12,6%). W tym samym czasie spadek tej liczby dotyczył stref Starachowickiej (2,5%) i Pomorskiej (1,2%). Należy przy tym pamiętać, że tworzeniu miejsc pracy w SSE towarzyszy tzw. efekt śnieżnej kuli, czyli na 100 miejsc pracy tworzonych w strefie powstaje dodatkowo ok. 50-100 miejsc pracy w jej otoczeniu. Wynika z tego, że dzięki istnieniu stref w Polsce w 2010 roku funkcjonowało kolejne 113-225 tys. miejsc pracy¹⁴.

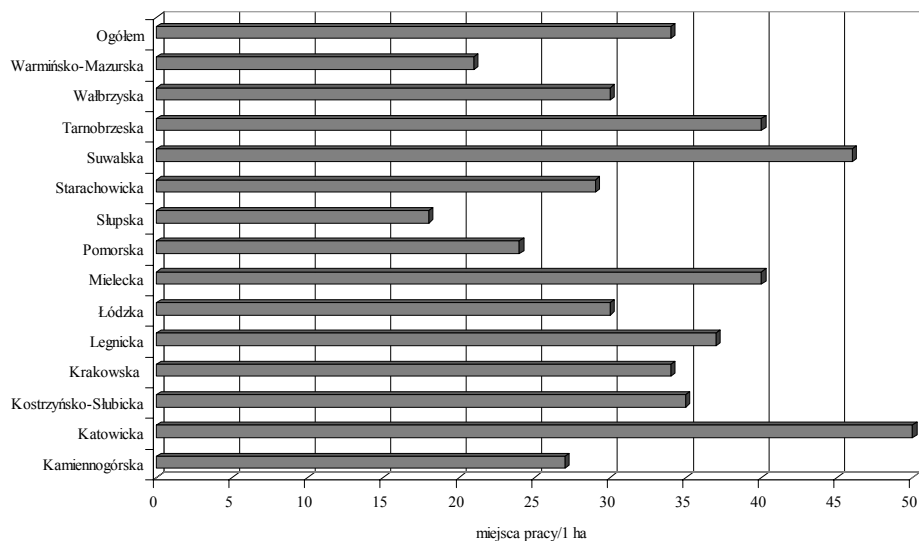
Analizując liczbę miejsc pracy i rodzaj dominującego działu w podziale na branżę wysokiej techniki oraz pozostałe branże przetwórstwa przemysłowego, to Strefa Warmińsko-Mazurska, skupiająca działalność w branżach kapitałochłonnych, posiada stosunkowo niską liczbę miejsc pracy, w przeciwieństwie do Strefy Tarnobrzeskiej, która tych miejsc pracy miała blisko 28 tys.

Z ekonomicznego punktu widzenia warta zwrócenia uwagi jest efektywność w przeliczeniu liczby miejsc pracy na powierzchnię zajmowaną przez poszczególne strefy (rys. 2). Liderem w tej dziedzinie w 2010 roku była ponownie Strefa Katowicka (50 miejsc na 1 ha)¹⁵.

¹³ Ibid.

¹⁴ L. Szczepiot-Knoblach, W. Lizińska, R. Kisiel: Op. cit.

¹⁵ Informacja..., op. cit., s. 17.



Rys. 2. Liczba miejsc pracy na 1 ha w poszczególnych specjalnych strefach ekonomicznych w 2010 roku

Źródło: Ibid., s. 17.

Z prowadzenia działalności na 1 ha terenu zagospodarowanego przez inwestorów posiadających zezwolenie na terenie Warmińsko-Mazurskiej SSE w 2010 roku przypada najmniej w Polsce, bo 6,04 mln PLN zainwestowanego kapitału, podczas gdy średnio w Polsce jest to 10,94 mln PLN. Najwyższymi wartościami mogą pochwalić się Katowicka SSE i Legnicka SSE – ponad 19 mln PLN/1 ha¹⁶.

Nakłady inwestycyjne, jakie ponieśli przedsiębiorcy z SSE od początku ich funkcjonowania do końca 2010 roku, przekroczyły wartość 73,2 mld PLN. Największy udział w tej kwocie miały strefy: Katowicka – 23%, Wałbrzyska – 16,5% i Łódzka – 11,2%, najniższy Słupska – 1,3%. W 2010 roku suma poniesionych nakładów inwestycyjnych we wszystkich SSE w Polsce spadła o 33% w stosunku do 2009 roku, co było spowodowane opóźnioną reakcją na kryzys gospodarczy.

SSE, w których główne inwestujące przedsiębiorstwa zajmują się produkcją motoryzacji, zanotowały wzrost poniesionych nakładów. Ich udział w nakładach był znaczny i wyniósł 25,34% (18554,88 mln PLN), co stanowiło przewagę o 15,62 punktu proc. nad drugą w kolejności produkcją wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (7115,76 mln PLN). Producenci sprzętu samochodowego zawdzięczali swój wynik przede wszystkim dużym koncernom, tj. Volkswagen, Si-tech, General Motors, Fiat GM Powertrain, Isuzu, Delphi Polska oraz Toyota.

¹⁶ Ibid., s. 18-22.

Tak wysoka kwota nakładów inwestycyjnych (18 554,88 mln PLN) może być spowodowana tym, że produkcja sprzętu motoryzacyjnego potrzebuje bardzo drogich specjalistycznych maszyn oraz specjalistycznej infrastruktury¹⁷.

Na zajęcie drugiego miejsca przez wyroby z gumy duży wpływ miało przedsiębiorstwo Michelin, które inwestuje w Warmińsko-Mazurskiej SSE. Ponad połowa kapitału (51,7%) zainwestowanego w tej strefie przypadła właśnie na to przedsiębiorstwo. Trzecim wiodącym sektorem w SSE w Polsce były wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, czyli ze szkła i ceramiki, a ich udział wyniósł 9,18%.

W 2010 roku w W-MSSE obserwowano wzrost nakładów inwestycyjnych, które w porównaniu do 2006 roku wzrosły niemal trzykrotnie – z 1573,60 mln PLN do 3033,40 mln PLN. Było to wynikiem głównie inwestycji przedsiębiorstwa Stora Enso Poland na kwotę ponad 310 mln PLN¹⁸.

Podsumowanie

Zgodnie z wolą ustawodawcy celem powołania specjalnych stref ekonomicznych jest – poza chęcią przyspieszenia rozwoju gospodarczego Polski, rozwoju nowych technologii, zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług, zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej – tworzenie nowych miejsc pracy. Z badania struktury wiodących branż na poziomie wszystkich stref wynika, że aż 10 z nich należało do grupy technologicznie intensywnych opartych na technologiach innowacyjnych. Oceniając strukturę podjętych w strefach inwestycji stwierdzono, iż struktura ta kształtuje się korzystnie, ponieważ w działach technologicznie intensywnych opartych na technologiach innowacyjnych znajdowała się największa liczba branż ze stref.

Zgodnie z przyjętymi celami utworzenia W-MSSE, na obszarze 838,94 ha (stopień zagospodarowania 71,06%) zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej posiadało 66 przedsiębiorstw, z czego połowa ją prowadziła. Dominowały branże technologicznie intensywne oparte na technologii innowacyjnej ze względu na inwestora strategicznego, jakim była firma Michelin Polska S.A. Poziom nakładów inwestycyjnych wyniósł ponad 3 mld PLN, dzięki czemu utworzono ok. 10 tys. miejsc pracy bezpośrednio w strefie, a pamiętać należy, że kolejne powstały u współpracujących kooperantów. Można stwierdzić, że przesłanki utworzenia SSE w Polsce są realizowane.

¹⁷ www.mg.gov.pl.

¹⁸ Informacja..., op. cit., s. 21.

INVESTMENT TECHNOLOGY INTENSITY AND RESULTS OF THE SPECIAL ECONOMIC ZONES

Summary

The aim of the publication was to evaluate the structure of the industry leader by industry and other high-tech industries processing in an industrial context, the purpose of the creation of zones (including the restructuring of industry and the labor market) and the evaluation of potential differences in the territorial system SEZ (with special emphasis Warmia-US-Mazury Special Economic Zone). The W-MSSE authorization to conduct business had 66 companies out of which half of it ran. Dominated by technologically intensive industries based on innovative technology due to which was a strategic investor, Michelin Poland SA. The level of capital expenditures amounted to more than 3 billion zł, so created 10 thousand. direct jobs in the area.

Karolina Rybicka

Piotr Rybicki

Politechnika Częstochowska

KLASTER – MODNY CZY POTRZEBNY?

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie rozbieżności polityki państw UE z ideą zacieśniania współpracy, rozwoju i innowacyjności w instytucjach klastrów, a także prób naprawienia tej sytuacji.

Instytucja klastra jest w Polsce stosunkowo nowym zjawiskiem. Doświadczenie krajów bardziej rozwiniętych w tej dziedzinie jest znacznie większe, a co za tym idzie bardziej efektywne. Przykłady Doliny Krzemowej z amerykańskiej Kalifornii, szwedzkiego Telecom City czy Plastikowej Doliny z Francji działają inspirująco i zachęcają do podejmowania podobnych działań. Jednak europejskie doświadczenia ostatnich lat, a zwłaszcza efekty wprowadzenia polityki strategii lizbońskiej studzą nieco zapał i pokazują, jak wiele czynników i wysiłków ze strony różnych środowisk jest niezbędnych, aby osiągnąć sukces. Polska od 20 lat uczy się na nowo gospodarki – istnieje przy tym potrzeba naśladowania dobrych przykładów z państw bardziej rozwiniętych, czym jest m.in. instytucja klastra. Z założenia jest to idealne rozwiązanie dla jeszcze dość słabej polskiej gospodarki. Konsolidacja grup przedsiębiorców może przynieść spore korzyści – większe zyski, lepszą stabilność, odpowiedni dostęp do nowoczesnych technologii. Jednak, aby to osiągnąć, potrzebna jest spora determinacja ze strony wszystkich uczestników takiego przedsięwzięcia, w przeciwnym wypadku tak bardzo promowana w ostatnich latach funkcja klasteringu stanie się tylko modnym trendem bez specjalnie widocznych efektów.

1. Istota klasteringu

Pojęcie klastra opisywane była w literaturze wielokrotnie. Najpopularniejsza obecnie jest definicja M.E. Portera: „Klaster to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczą-

cych usług, działających w pokrewnych sektorach konkurujących między sobą, a także współpracujących w celu osiągnięcia efektu synergii”¹.

Specyfika współpracy przedsiębiorstw w instytucji klastra polega na skupianiu w grupie podmiotów o podobnej działalności, które współpracują i zarazem konkurują, przy udziale i pomocy ośrodków nauki i rozwoju technologii, jak również władz i administracji. Właściwości takie pozwalają na utrzymanie większego bezpieczeństwa i stabilności, a także zwiększają tempo wzrostu i postępu technologicznego. Taka przestrzenna koncentracja firm wymaga niezawodnej, bezpiecznej i rozbudowanej sieci wymiany informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami, zarówno formalnej, jak i nieformalnej. Efekt synergii z definicji ma zaś przynieść konkretne korzyści spowodowane znacznym zmniejszeniem kosztów i zwiększeniem zysków z tytułu współpracy całej grupy.

Literatura przedmiotu zawiera jeszcze wiele definicji. Z definicji tych można wyciągnąć trzy główne warunki istnienia instytucji klastra gospodarczego. Jednym z najważniejszych jest skoncentrowanie zależnych od siebie przedsiębiorstw na określonym terenie – firmy te powinny cechować się tą samą bądź podobną charakterystyką działalności produkcji lub usług. Podmioty te winny posiadać funkcjonalną i rozwiniętą sieć porozumień oraz wymiany informacji, jak również ponadbranżowy schemat powiązań wertykalnych i horyzontalnych. Spore znaczenie mają również uwarunkowania kulturowe i społeczne. Istnieją różne determinanty budowy klastrów, rodzaj innowacyjności, wielkość i siła powiązań kooperacyjnych, jak również charakterystyka przepływu informacji, wiedzy i technologii, wyspecjalizowana infrastruktura, kadra o wysokich kwalifikacjach oraz wszystkie instrumenty potrzebne do tworzenia tego typu instytucji. Mając na uwadze te kryteria, można rozumieć instytucję klastra jako przestrzennie skupioną grupę przedsiębiorstw wzajemnie ze sobą współpracujących i kooperujących oraz powiązanych z nimi w sposób formalny i nieformalny różnego rodzaju instytucji i organizacji wspierających w specyficznym układzie trajektorii rozwoju². Funkcjonowanie klastrów można zauważyć praktycznie we wszystkich branżach i sektorach gospodarki: przemyśle, usługach, tradycyjnych sektorach, jak również w sektorach wysokiej technologii³.

Klastry mają coraz większe znaczenie w globalnym otoczeniu, w którym strategia Europa 2020 pragnie odnieść sukces. Europejscy twórcy polityki nie mogą sobie pozwolić na ignorowanie tej roli i powinni aktywnie wykorzystać

¹ M. Porter, Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001.

² T. Brodzicki, S. Szultka, Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110).

³ S. Szultka, T. Brodzicki, E. Wojnicka, Klastry – trochę teorii, w: Klastry. Innowacyjne wyzwania dla Polski, red. S. Szultka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 7-8.

ten potencjał poprzez modernizowanie i doskonalenie polityki gospodarczej⁴. Po takiej deklaracji European Policy Group podjęto działania określające ramy roli, narzędzi i obszaru działania polityki klastrowej w Europie. Takie działania mają miejsce również w wielu innych rejonach świata – Azji, Afryce, Ameryce. Porozumienia, dyskusje i wymiana doświadczeń odbywają się dzisiaj na poziomie międzynarodowym, międzykontynentalnym i międzykulturowym. Za powszechnie wiadome uważa się dziś, że klastering odgrywa bardzo istotną rolę w tworzeniu wiedzy, wspomaganiu innowacyjności oraz efektywniejszym jej wdrażaniu, jak również w skuteczniejszym podnoszeniu kwalifikacji i tworzeniu nowych kompetencji⁵. Podejście do polityki klastrowej nie jest wszędzie traktowane tak samo. Są różne opinie i sposoby traktowania tematu przez odpowiednie władze. Jedne zakładają, że klastering jest na tyle istotną dziedziną, że warto stworzyć dla niego odpowiednią politykę ściśle związaną z polityką gospodarczą, jako jeden z jej działów, inne środowiska zaś uważają instytucje klastrów za część polityki innowacyjności. Różnica tych podejść ma znaczący wpływ na dynamikę rozwoju, skuteczność inicjatyw i kondycję gospodarczą regionów. Choć inicjatywy tworzenia klastrów zwykle leżały po stronie władz, to można zaobserwować wzrost zainteresowania tym zjawiskiem w środowiskach przedsiębiorców oraz w sferze nauki. Klastering jako polityka rozwoju gospodarczego nie odnosi się zbyt wiele do nauki, ale już procesy innowacji, rozwoju technologicznego, a co za tym idzie praktycznego ich zastosowania mieszczą się ściśle w interesach środowiska nauki i przemysłu. Odpowiednie ich wsparcie i pomoc w organizacji klastrów zależy głównie od władz i rodzaju odniesionej do nich polityki⁶. Władze Unii Europejskiej, chcąc wyjść naprzeciw tym problemom, zaowocowały w 2000 roku tzw. strategią lizbońską (założenia przyjęte na okres 10 lat). Strategia ta definiowała cele polityki UE, które miały za zadanie wspomagać maksymalne wykorzystanie innowacyjności krajów członkowskich oraz znaczne zwiększenie nakładów na rozwój nauki i nowoczesnych technologii. Działania takie miały uczynić Unię Europejską najbardziej dynamicznie rozwijającym się regionem na świecie, zwłaszcza w odniesieniu do krajów Ameryki Pn. oraz Azji. Podstawowe cele strategii lizbońskiej to wzrost nakładów na badania i rozwój do 3% PKB, znaczne ograniczenie biurokracji i ułatwienie działań podmiotom gospodarczym oraz wzrost zatrudnienia. Z biegiem czasu jednak zaczęły pojawiać się problemy. W 2004 roku specjalny zespół kierowany przez

⁴ European Cluster Policy Group, Final Recommendations – A Call for Policy Action, ECPG 2009, s. 2.

⁵ Por. M.E. Porter, Clusters and Economics Policy: Aligning Public Policy with the New Economics of Competition, Institute for Strategy and Competitiveness 2007, s. 2.

⁶ L. Knop: Modele polityki klastrowej, w: Procesy formowania więzi organizacyjnych we współczesnej gospodarce, red. R. Borowiecki, T. Rojek, UE w Krakowie, Kraków 2011, s. 187-188.

byłego holenderskiego premiera W. Koka opracował raport, który niezbyt pochlebnie oceniał skutki działań politycznych państw UE wg strategii lizbońskiej. Dynamika innowacyjności państw UE w odniesieniu do USA, zamiast zmniejszać dystans, jeszcze go powiększyła. Jako główne powody tego niepowodzenia podano zbyt obszerny zakres działań, sprzeczne cele, niewielką dynamikę działań politycznych krajów członkowskich w tym kierunku oraz nieskuteczną koordynację. W odpowiedzi na ten raport władze UE ogłosiły tzw. ponowne odpalenie strategii, co spotkało się z surową krytyką. Bez odpowiednich zmian założeń działanie takie nie miało sensownego celu i stało się polityczną propagandą. Podczas trwającej w 2009 roku prezydencji Szwecji premier rządu F. Rainfeld ocenił strategię lizbońską jako porażkę. Europejskie organizacje handlowe i przemysłowe w 2010 roku również oceniły efekty tych działań jako nieskuteczne i nieprognozujące poprawy. 17 czerwca 2010 roku Rada Europejska zatwierdziła nową strategię Europa 2020. Ma to być nowy program promujący działania na rzecz zrównoważonego i inteligentnego rozwoju. Działanie to otworzyło dyskusje na temat założeń polityki rozwoju innowacyjności, postępu gospodarczego i technologicznego. Z założenia ma się on opierać na strategii lizbońskiej i być jej kontynuacją, lecz ma uniknąć jej błędów.

Klastering w dzisiejszych czasach nie jest już tylko modną innowacyjnością, lecz staje się niezwykle ważnym i potrzebnym narzędziem wspierania lokalnej gospodarki. Postęp technologiczny i ostre działania konkurencji wymagają odpowiedniego dostosowania warunków gospodarczych, aby mniejsze i słabsze firmy mogły przeżyć, utrzymać kondycję i rozwijać się. W tym celu najlepszym narzędziem jest instytucja klastra, która ma za zadanie pomóc spełnić te warunki. Tworzone w takim środowisku sieci partnerstwa, wymiany informacji, różnego rodzaju relacji formalnych i nieformalnych, a także odpowiedni dostęp do nowoczesnych technologii pomagają przedsiębiorstwu dobrze funkcjonować, rozwijać się i przy jednoczesnym zachowaniu zdrowej konkurencyjności zachować własną markę i tożsamość. Zachowanie w takim środowisku własnej autonomii, wzajemnego zaufania, integracji celów oraz niepowtarzalnych relacji, norm i zasad wykraczających poza mechanizmy rynkowe powoduje powstanie zamierzonego efektu synergii⁷.

Instytucje klastrów gospodarczych najczęściej powstają w państwach o rozwiniętej gospodarce lub tych, które są na etapie transformacji. Lokowane są w obszarach intensywnie rozwijających się technologicznie, np. motoryzacji, przemyśle medycznym, informatyce, telekomunikacji itp. Działania te w przeważającej części mają charakter regionalny i w większości powstają z inicjatywy

⁷ Jak stworzyć klastr, red. W. Szajna, WSiLiZ, Rzeszów 2011, s. 5.

miejscowych władz, rzadziej w wyniku działań podmiotów gospodarczych. Władze w nowo powstałych klastrach najczęściej stanowią przedstawiciele przemysłu. Do takiej funkcji najczęściej są powołani animatorzy bardzo dobrze znający branżę, bezstronni oraz cieszący się ogólnym poparciem. Finansowaniem takich inicjatyw zajmuje się głównie sektor publiczny, ale bywają również przypadki, że koszty takich przedsięwzięć przejmuje rząd lub przedstawiciele przemysłu, z czasem oczywiście finansowanie płynnie przechodzi na członków. Do głównych zadań władz klastra w pierwszym etapie działalności należy budowanie odpowiedniej sieci relacji i powiązań, na bazie których opierać się będzie dalsza działalność, a także promocja i propagowanie wiedzy na temat danego klastra w odpowiednim obszarze działań. Oprócz tworzenia sieci i relacji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi, do władz należy również stworzenie powiązań z odpowiednimi jednostkami administracji oraz grupami lobbystycznymi, które będą miały za zadanie występować i działać w interesie danej grupy powiązanej instytucją klastra. Do władz klastra należy również zajmowanie się promocją eksportu, specjalistycznym doradztwem, pomocą prawną. Działalność klastra powinna zawierać także działania stymulujące wzrost technologiczny, zwiększać potencjał innowacyjności, promocję technologii i innowacji, analizę trendów przemysłowych. Największe sukcesy klastrów odnoszone były tam, gdzie poziom zaufania środowiska przemysłowego do władz był największy oraz kluczowe role w tworzeniu instytucji miały osoby cieszące się powszechnym zaufaniem. Doświadczenie wykazuje, iż działania polityki danego kraju mają bezpośredni wpływ na rozwój i potencjalne powodzenie inicjatyw klastrowych. Najbardziej znaczące klastry w swoich krajach podlegają adaptacji w formie organizacji polityki przemysłowej – w bardziej znaczącej pozycji konsensus jest lepiej osiągalny, a powiązania, wizje i sieci porozumień są bardziej przejrzyste⁸.

2. Klastry w Polsce

W Polsce klastry traktowane są jako twór o charakterze innowacyjnym. Nie ma w obszarze administracji odpowiednich organów, które byłyby odpowiedzialne za tego typu działania. Ministerstwo Gospodarki oraz kolejne rządy traktują instytucję klastra fakultatywnie, jako ważne narzędzie, a nie jako kluczową instytucję. Najwięcej dokumentów dotyczących klastrów gospodarczych można znaleźć w strategicznych dokumentach Ministerstwa Gospodarki, gdzie wystę-

⁸ O. Solvell, G. Lindqvist, Ch. Ketels, *The Clusters Initiative Green Book*, Ivory Tower AB, Stockholm 2003.

pują jako elementy polityki innowacyjności. Tymczasem instytucja i charakter klastra jest dla wielu polskich przedsiębiorców ogromną szansą na wyjście poza lokalną gospodarkę i daje możliwość rozwoju i dostępu do nowoczesnych technologii, a także zwiększa stabilność i bezpieczeństwo tych firm, co jest obecnie szczególnie ważne w obliczu kryzysu i zmian gospodarczych. Kwestia wiedzy i doinformowania jest niezwykle istotna, ponieważ w Polsce przedsiębiorczość rozumiana jest głównie poprzez pryzmat konkurencyjności⁹.

Klastering w Polsce ma coraz więcej zwolenników, w niektórych regionach traktowany jest jako ruch społeczno-gospodarczy, szczególnie intensywnie tam, gdzie skutki zmian gospodarczych i kryzysu są najdotkliwsze, w miejscach zagrożonych największym bezrobociem¹⁰. Polska po wstąpieniu do UE stała się beneficjentem programów pomocowych, z których część miała za zadanie wspomagać rozwój i działalność instytucji klastra. Programy te oparte były na europejskiej polityce wspierania klastrów (*cluster based policy*) jako część strategii lizbońskiej w poprzedniej i obecnej fazie programowania. Wspieranie klastrów jest jednym z dziewięciu głównych zadań Rady ds. Konkurencyjności UE. Polskie klastry wspomagane były i są z wielu programów pomocowych UE, m.in. z Regionu Wiedzy (Regions of Knowledge) jako jedno z siedmiu działań Bloku Możliwości (Capacities), należącego do siódmego programu ramowego UE. Celem tej pomocy jest wspomaganie badawczego potencjału regionów europejskich, rozwój oraz tworzenie klastrów o charakterze badawczym (*research-driven clusters*). Znaczne korzyści płynęły również z Ramowego Programu na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (The Competitiveness and Innovation Framework Programme CIP) zatwierdzonego w październiku 2006 roku. Głównym beneficjentem jest sektor przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw. Program ma wspomagać i promować konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw i został podzielony na trzy części: Program na rzecz Przedsiębiorczości i Innowacji (EIP), Program Wspierający Technologie Informacyjne i Komunikacyjne (ICT PSP) oraz Program Inteligentnej Energii dla Europy (IEE). Z tego tylko program EIP miał za zadanie wspieranie rozwoju klastrów. Zadaniem EIP jest wspieranie innowacji oraz rozwoju przedsiębiorczości poprzez pomoc w uzyskaniu finansowania, udoskonalenie współpracy w środowisku uczestników, promocję innowacyjności, jak również wspomaganie odpowiednich reform gospodarczych czy administracyjnych. Następnym jest rozpoczęty w 2006 roku w ramach szóstego Programu Ramowego – program pod

⁹ Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą. Doświadczenia i wyzwania, red. M. Dzierżanowski, S. Szultka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.

¹⁰ Jak stworzyć klastr, op. cit., s. 6.

nazwą Europe INNOVA. Program dostarcza informacji na temat innowacyjności w oddzielnych sektorach przemysłu lub usług. Jego szczególną cechą jest działanie sektorowe poprzez analizę i rozpoznawanie determinant rozwoju innowacji, przeszkód i trudności we wdrażaniu innowacji. Analizy takie mają być kluczowym kryterium dla władz we wprowadzaniu prawidłowych działań proinnowacyjnych. Sektorowe działanie programu znacznie poprawia wymianę informacji, polepsza ogólne działania na rzecz współpracy, dotyczy to głównie porozumień klastrów z tych samych branż z różnych krajów. Druga faza programu objęła tworzenie i analizę nowego rodzaju usług wspierających innowacyjność. Działania te dotyczyły małych i średnich przedsiębiorstw typu *start-up* o charakterze ośrodków transferu technologii, klastrów gospodarczych oraz inkubatorów przedsiębiorczości. Wspomaganie nie występowało bezpośrednio w odniesieniu do MSP, lecz jako pomoc instytucjom i podmiotom, które zajmowały się udzielaniem pomocy podmiotom docelowym. Program PRO INNO Europe ma za zadanie umożliwienie współpracy w zakresie odpowiednich praktyk, jak również formułowania wniosków i tworzenia specjalistycznych analiz. Na rzecz PRO INNO Europe działa ponad 200 decydentów z 33 krajów. Ich zadaniem priorytetowym jest rozwój i inicjacja nowych polityk wspierania przedsiębiorczości w celu umacniania i rozszerzania transgranicznej polityki wspomaganie innowacji w Europie. Program podzielony został na osiem części: INNO-Actions, INNO-Nets, INNO-Learning Platform, INNO-Views, INNO-Appraisal, INNO-Grips, INNO-Policy Trendchart, INNO-Metrics. Dla rozwoju klastrów bardzo istotny jest projekt INNET z części INNO-Nets. W skład tego konsorcjum z Polski weszły dwa podmioty – Mazowiecki Urząd Marszałkowski oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Działania tego projektu dotyczą głównie działań w obszarze zaawansowanych technologii. W Polsce wdrożono pilotażowy program dla klastrów europejskich Innovation Express (IE), który jest częścią INNET. Działania w zakresie tego programu miały wspomagać międzynarodową współpracę klastrów w obszarze badań, innowacji lub rozwoju, nie obejmowały pomocy w tworzeniu i organizacji klastrów.

Kompleksowa strategia polityki wspierania klastrów UE zawierała liczne programy finansowane z funduszy strukturalnych, jak również w ramach wspólnej polityki rolnej. Działania te miały wspierać osiągnięcie celów ustalonych w Lizbonie. Polskie inicjatywy klastrowe finansowane były w latach 2004-2006 (stary okres programowania) oraz 2007-2013 (nowy okres programowania) z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a także ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Inicjatywy takie skierowane były do

przedstawicieli branży przemysłowej i kadry z jednostek samorządowych. W ramach tych działań przeszkolonych zostało ok. 4,5 tys. osób oraz zawiązano 16 projektów klastrowych. W nowym okresie programowania 2007-2013 podjęto wiele działań na rzecz rozbudowy i poprawy funkcjonowania klasteringu. Polskie klastry mogą ubiegać się o pomoc z Programu Operacyjnego Innowacyjnej Gospodarki priorytet 5 „Dyfuzja Innowacji”, działanie 5.1 „Wspieranie rozwoju powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym”. Wdrażaniem tego programu zajmuje się PARP za pośrednictwem Ministerstwa Gospodarki. Głównym celem tych działań jest podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, a także poprawa funkcjonalności powiązań między przedsiębiorstwami, jak również przedsiębiorstwami i podmiotami z otoczenia biznesu, w tym z ośrodkami naukowo-badawczymi. Budżet tego projektu wynosi 104 mln EUR, z czego 85% pokrywa UE ze środków EFRR. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej zawiera w pierwszym priorytecie „Nowoczesna Gospodarka” działanie 1.4 „Promocja i współpraca” wsparcie dla inicjatyw klastrowych. Podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie tego programu jest PARP, która ma za zadanie utworzyć wspólną platformę działań kooperacyjnych dla regionów Polski Wschodniej, do której zadań należy również tworzenie i rozwój klastrów. Budżet wynosi 11,77 mln EUR, z czego 10 mln EUR pochodzi ze środków EFRR. Środki pomocowe na tworzenie i rozwój instytucji klastrów pochodzą również z funduszy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki priorytet 2 „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących”, działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, a także z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdzie wspierane są inicjatywy klastrowe grup producentów rolnych¹¹.

Podsumowanie

W Polsce działa obecnie ponad 130 inicjatyw klastrowych. Istota takiej współpracy jest u nas coraz bardziej popularna. Działania promocyjne i szkoleniowe zwiększają świadomość i zachęcają do tego typu działań. Przykłady ogromnych sukcesów potężnych zagranicznych klastrów zachęcają do działania. Jednak doświadczenia Europy po wprowadzeniu polityki strategii lizbońskiej pokazują, że nie jest to wcale takie proste zadanie. Układ rozłożenia sił w sieci

¹¹ A. Lis, Przegląd programów wsparcia dla klastrów w ramach cluster-based Policy UE, w: *Metodyczne aspekty modelowania i projektowania systemów gospodarczych*, red. L. Zawadzka, J. Łopatkowska, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2010, s. 70-83.

kooperacji musi być zrównoważony i nacechowany dynamizmem i determinacją. Porażka strategii lizbońskiej tkwi właśnie w niezrównoważonym układzie rozłożenia sił, braku odpowiedniej dynamiki i determinacji różnych środowisk, nieudolnym koordynowaniu działań i słabej sieci wymiany informacji. Nie wszystkie państwa przystąpiły do realizacji celów tej polityki z odpowiednim zaangażowaniem. Polska korzysta z wielu środków pomocowych i działalność klastrów stale się zwiększa, lecz trudno jest jeszcze określić, ile z tych projektów przyniesie wymierne korzyści, a ile pozostanie działaniem dla działania. Z pewnością w Polsce będą działać tego typu instytucje – pod wpływem modnych europejskich trendów gospodarczych, ale bez specjalnych efektów. Ale instytucja klastra jest bardzo potrzebna polskiej gospodarce ze względu na możliwość zapewnienia wzrostu gospodarczego. Znaczna część już działających klastrów osiąga sukcesy, a będzie ich z pewnością coraz więcej.

Literatura

- Brodzicki T., Szultka S., Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 4 (110).
- European Cluster Policy Group, Final Recommendations – A Call for Policy Action, ECPG 2009.
- Jak stworzyć klaster, red. W. Szajna, WSiIZ, Rzeszów 2011.
- Klastry. Innowacyjne wyzwanie dla Polski, red. S. Szultka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
- Metodyczne aspekty modelowania i projektowania systemów gospodarczych, red. L. Zawadzka, J. Łopatkowska, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2010.
- O. Solvell, G. Lindqvist, Ch. Ketels, The Clusters Initiative Green Book, Ivory Tower AB, Stockholm 2003.
- Porter M., Clusters and Economics Policy: Aligning Public Policy with the New Economies of Competition, Institute for Strategy and Competitiveness 2007.
- Porter M., Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001.
- Procesy formowania więzi organizacyjnych we współczesnej gospodarce, red. R. Boro-wiecki, T. Rojek, UE w Krakowie, Kraków 2011.
- Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą. Doświadczenia i wyzwania, red. M. Dzierżanowski, S. Szultka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.

CLUSTER – TREND OR NEED?

Summary

The article is about the relationship of the real economic needs concerning the institution of clusters in relation to the level of knowledge about them, as well as trends and consequences of their existing. Cooperation strategy included in the institution of cluster is in conflict with competition previously understood. Any benefits of this cooperation come from being uninformed. That's why the need of objective and competent consciousness is therefore essential.

POLITYKA SEKTOROWA

Grażyna Ancyparowicz
Miłosz Stanisławski

Uczelnia Vistula w Warszawie

ETIOLOGIA I NASTĘPSTWA WYKLUCZENIA FINANSOWEGO WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE

Wprowadzenie

Spośród wszystkich krajów, które uzyskały członkostwo w Unii Europejskiej w 2004 roku, Polska ma największy potencjał ekonomiczny i ludnościowy, jednak stopień dojrzałości naszego rynku finansowego jest niski, a odsetek obywateli wykluczonych ekonomicznie – wyższy w porównaniu z Czechami czy Węgrami. Aktywa wszystkich istniejących u nas instytucji finansowych stanowią zaledwie 0,3% globalnych aktywów finansowych (ok. 225 bln USD w końcu czerwca 2012 roku¹), nasz udział w Jednolitym Rynku Finansowym Unii Europejskiej nie przekracza 1%, ale zarazem stanowi ok. 50% łącznej sumy aktywów finansowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej (z wyłączeniem Rosji)².

Autorzy niniejszego opracowania postanowili zweryfikować następującą hipotezę badawczą: *Niedostateczna podaż pieniądza krajowego, spowodowana szerokim marginesem wykluczenia finansowego w Polsce, uzależnia rozmiary akcji kredytowej od zasilania sektora bankowego ze źródeł zewnętrznych. Zwiększa to wrażliwość tego sektora, a w następstwie – całej polskiej gospodarki narodowej od międzynarodowych rynków finansowych.* Weryfikacja tej hipotezy nastąpi na podstawie faktografii i danych pochodzących z oficjalnych raportów i statystyk, przy zastosowaniu metody monografii i techniki analizy dokumentów.

¹ McKinsey Global Institute, Financial Globalization: Retreat or Reset? Global capital markets 2013, March 2013, s. 2, www.mckinsey.com, dostęp: 4.04.2013.

² NBP, Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r., Warszawa 2009, s. 6; NBP, System finansowy w Polsce, Warszawa 2012, s. 10.

1. Profil polskiego rynku finansowego

Najważniejszą cechą realnego socjalizmu było połączenie ściśle scentralizowanej i hierarchicznej władzy politycznej z państwową własnością środków produkcji. Poczynając od dramatycznych wydarzeń z czerwca 1956 roku, podejmowano wciąż od nowa próby reform niewydolnej, scentralizowanej gospodarki. Nie naruszało to jednak monopolu państwa wobec sektora finansowego, który został zniesiony dopiero w przededniu transformacji ustrojowej³. Produkty finansowe⁴ są dobrami wyższego rzędu, toteż popyt na nie wzrastał wraz ze wzrostem zamożności Polaków. W procesie budowy, niemal od podstaw, rynku finansowego w Polsce nie udało się uniknąć błędów, lecz je naprawiono sukcesywnie wprowadzając standardy legislacyjne i normy ostrożnościowe obowiązujące kraje Unii Europejskiej. Do rozwoju rynku finansowego przyczyniła się także zapoczątkowana w 1993 roku kompleksowa informatyzacja sektora finansowego. Obecnie infrastruktura techniczna tego sektora pozwala na przeprowadzanie transakcji w czasie rzeczywistym.

Polacy szybko dostrzegli korzyści z posiadania konta bankowego, polisy ubezpieczeniowej, a odważniejsi, o wyższej skłonności do ryzyka, chętnie korzystali z usług biur maklerskich. Wyższa niż przeciętnie w gospodarce narodowej rentowność podmiotów w sektorze finansowym pobudzała aktywność inwestorów. W miarę postępu prac poprawiał się komfort obsługi klientów, pojawiła się zróżnicowana, dostosowana do potrzeb różnych ich kategorii oferta handlowa.

Tabela 1

Aktywa głównych instytucji finansowych w Polsce, stan na koniec okresu

Rok	Ogółem	Banki	SKOK	Zakłady ubezpieczeń	Fundusze inwestycyjne	OFE	Podmioty maklerskie
w mld PLN							
1	2	3	4	5	6	7	8
1996	208,6	197,1	0,2	8,1	1,4	–	1,8
1997	266,2	247,7	0,4	13,2	1,9	–	3,0
1998	345,0	318,7	0,6	20,7	1,8	–	3,2
1999	402,2	363,4	0,9	28,9	3,1	2,3	3,6
2000	490,8	428,4	1,2	37,9	9,5	9,9	3,9

³ W. Brus, T. Kowalik, *Socialism and Development*, „Cambridge Journal of Economics” 1983, No. 3-4.

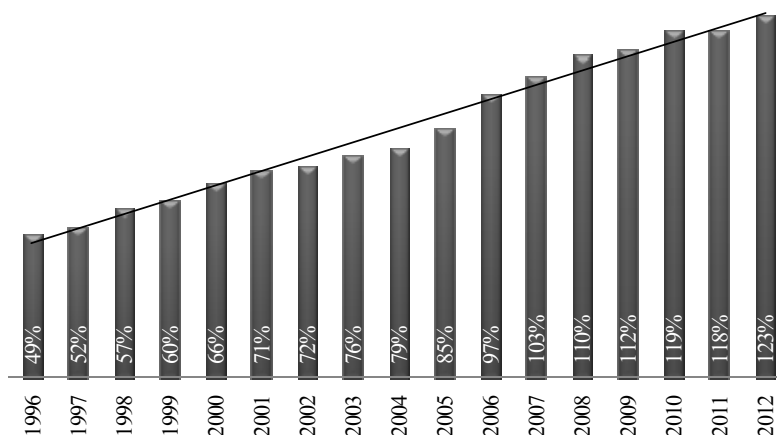
⁴ „Produkt” to wszelkie wytwory i procesy, które mają wartość dla konsumentów. A. Payne, *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1997, s. 20; J. Plichta, *Wielowymiarowa struktura produktu ubezpieczeniowego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1995, 1/-3/A, s. 3.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7	8
2001	553,9	469,7	1,8	48,0	12,1	19,4	2,9
2002	583,7	466,5	2,5	57,5	22,8	31,6	2,8
2002	640,1	489,3	3,4	65,7	33,2	44,8	3,7
2004	726,3	538,5	4,2	77,9	37,6	62,6	5,5
2005	835,9	586,4	5,3	89,6	61,6	86,1	6,9
2006	1023,0	681,8	6,0	108,6	99,2	116,6	10,8
2007	1212,6	792,8	7,3	126,9	133,8	140,0	11,8
2008	1407,2	1039,1	9,4	137,9	83,7	138,3	8,6
2009	1500,9	1057,4	11,6	139,0	104,4	178,6	9,9
2010	1680,6	1159,4	14,1	146,2	130,4	221,3	9,2
2011	1805,1	1294,6	15,2	146,2	124,6	214,4	10,1
2012	1969,0	1350,2	16,9	162,9	157,7	272,3	9,0

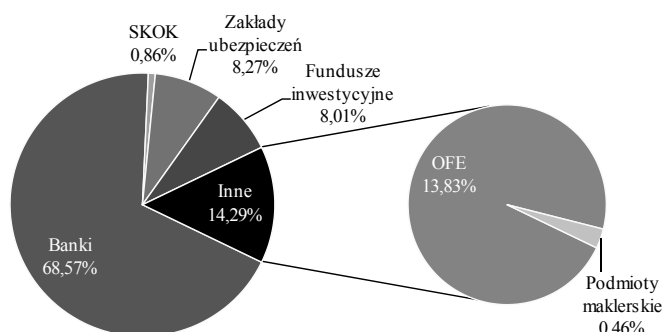
Źródło: Witryna internetowa KNF, www.knf.gov.pl; witryna internetowa NBP, www.nbp.pl NBP, witryna internetowa GUS, www.stat.gov.pl, dostęp: 14.08.2013.

W ostatnim piętnastolecu rozwój naszego sektora finansowego przebiegał bez większych zakłóceń, w tempie szybszym niż wzrost sfery realnej polskiej gospodarki narodowej. Relacja aktywów finansowych do PKB wzrosła w tym okresie dwuipółkrotnie (rys. 1), czemu towarzyszyły istotne zmiany struktury aktywów podmiotów rynku finansowego. Spadł o ok. 26 punktów proc. udział banków, zwiększył się natomiast udział pozostałych instytucji finansowych, zwłaszcza zakładów ubezpieczeniowych oraz różnego typu funduszy inwestycyjnych. Pojawiła się także nowa grupa podmiotów – otwarte fundusze inwestycyjne. Zmiany te można w znacznej mierze przypisać reformie ubezpieczeń społecznych, a w szczególności – likwidacji z dniem 1 stycznia 2014 roku klasycznych emerytur dla osób urodzonych po 31 grudnia 1953 roku.



Rys. 1. Relacja aktywów podmiotów finansowych do polskiego PKB

Źródło: Ibid.

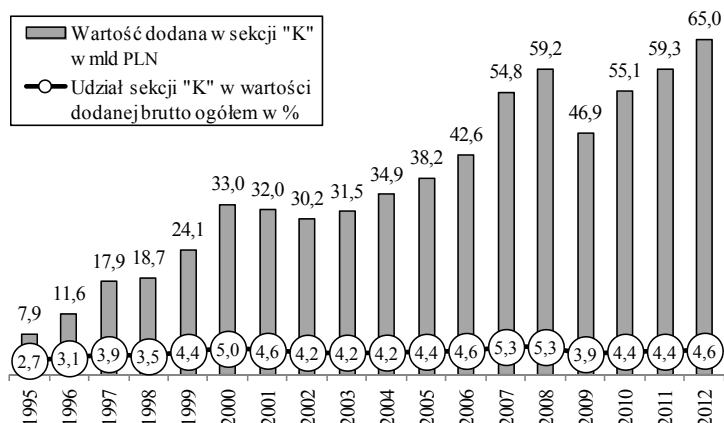


Rys. 2. Struktura sektorowa aktywów podmiotów finansowych w Polsce

Źródło: Ibid.

Emerytury w systemie zdefiniowanej składki będą oscylowały wokół minimum gwarantowanego przez państwo. Polacy są tego świadomi. Ci, którzy posiadają nadwyżki rozporządzalnego dochodu, bronią się przed nędzą na starość, zwiększając zainteresowanie ubezpieczeniowymi programami oszczędnościowymi oraz – obiecującymi wysokie zyski – funduszami inwestycyjnymi. Ogranicza to podaż pieniądza dla sektora bankowego, a tym samym spowalnia dynamikę akcji kredytowej, czego konsekwencją jest spadek udziału aktywów banków w ogólnej wartości aktywów instytucji finansowych (rys. 2).

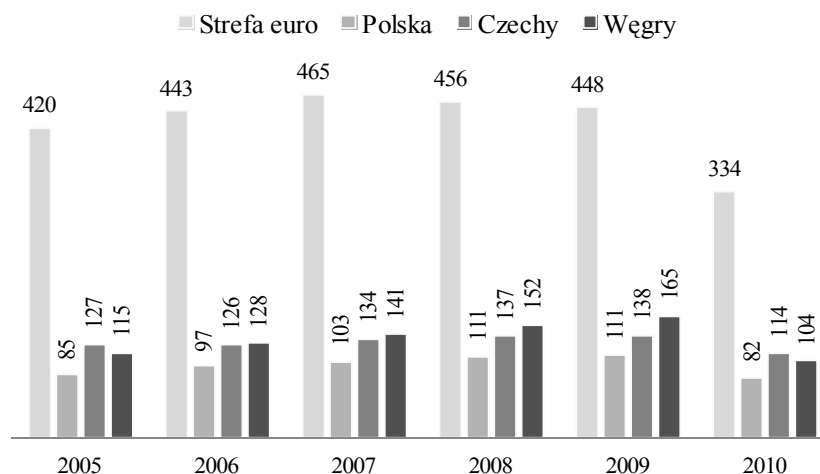
Wartość dodana w sekcji „K”, do której zalicza się podmioty prowadzące działalność finansową i ubezpieczeniową, wzrosła z ok. 8 mld PLN w 1996 roku do 65 mld PLN w 2012, ale udział w wartości dodanej ogółem od 2000 roku utrzymuje się na poziomie 4-5% (rys. 3).



Rys. 3. Wartość dodana w sektorze instytucji finansowych i ubezpieczeniowych (sekcja „K” PKD 2007) w mld PLN oraz w relacji do wartości dodanej ogółem w %

Źródło: Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne, Część II, Rachunki Narodowe (PKD 2007), http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm, dostęp: 15.08.2013.

Poziom pośrednictwa finansowego, obliczany jako relacja aktywów systemu finansowego do PKB, był w Polsce 3-4 razy niższy w porównaniu ze wskaźnikami obliczanymi dla krajów o dojrzałych rynkach finansowych (rys. 4). Ta dysproporcja wynika z faktu, że w niektórych zachodnioeuropejskich państwach strefy euro występuje szkodliwa dla równowagi światowych rynków finansowych hipertrofia sektora finansowego względem sfery realnej. Natomiast w Polsce wskaźnik poziomu pośrednictwa finansowego jest zbyt niski w stosunku do tej sfery gospodarki narodowej, co również należy uznać za zjawisko niekorzystne.



Rys. 4. Poziom pośrednictwa finansowego w strefie euro, w Polsce, Czechach i na Węgrzech (w %)

Źródło: Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r., NBP, Warszawa 2009, s. 6; System finansowy w Polsce, NBP, Warszawa 2012, s. 10.

Poziom pośrednictwa finansowego w Polsce kształtuje się przede wszystkim pod wpływem stopy wzrostu aktywów sektora bankowego⁵, a tę osłabia niska dynamika podaży pieniądza. Jest to jeden ze skutków wykluczenia finansowego znacznej części polskiego społeczeństwa, które przejawia się m.in. niskim poziomem ubankowienia ludności. Z badań opublikowanych w maju 2012 roku przez Deloitte Polska wynika, że tylko 67% Polaków posiada przynajmniej jedno konto w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, podczas gdy ten sam wskaźnik dla Czechów wynosi 75%, dla Węgrów 74%⁶. Na ograni-

⁵ Aktywów sektora bankowego nie należy utożsamiać z majątkiem banków, są to bowiem głównie wierzytelności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek. Ich źródłem finansowania są przede wszystkim (wykazywane po stronie pasywów) zobowiązania banku z tytułu depozytów oraz – w niewielkim zakresie (8-10%) – kapitały własne.

⁶ Raport: Kurs na zmiany. Doświadczenie klienta w relacji z bankami w Polsce, Deloitte-Polska, http://www.deloitte.com/view/pl_PL/pl/dla-prasy/Raporty/..., dostęp: 28.08.2012.

czenie podaży pieniądza wpływa także spadkowa tendencja skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych. Na początku transformacji ustrojowej oszczędności stanowiły ok. 15% rozporządzalnego dochodu gospodarstw domowych, lecz w przededniu akcesji do Unii Europejskiej wskaźnik ten spadł do 8-10%, a w latach spowolnienia wzrostu gospodarczego był jeszcze niższy.

2. Przesłanki wykluczenia finansowego w Polsce

W najnowszym raporcie ONZ dotyczącym oceny jakości życia Polska zajęła w 2012 roku 39. miejsce wśród 47 państw o najwyższym poziomie rozwoju społecznego⁷. W porównaniu z 2000 rokiem, gdy nasz kraj po raz pierwszy został poddany ewaluacji, oznacza to awans o 3 pozycje rankingowe. Do poprawy wskaźnika HDI⁸ przyczynił się wzrost zamożności Polaków. Syntetycznie obrazuje to dochód narodowy *per capita*, który zwiększył się z 5,5 tys. USD w 1991 r. do 10,5 tys. USD w 2000 roku i 20,9 tys. USD w 2012 roku⁹. Nasiliło się równocześnie zróżnicowanie majątkowe polskich gospodarstw domowych. Z dostępnych danych wynika, że w 2011 roku udział w funduszu konsumpcji 10% osób o najwyższych dochodach wynosił 26%, zaś udział 10% osób o najniższych dochodach zaledwie 3,3%¹⁰. Skala wykluczenia finansowego w naszym kraju jest o kilkanaście punktów proc. wyższa niż w Europie Zachodniej¹¹. Szacuje się, że w Polsce ok. 40% obywateli nie ma rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego, 70% nie korzysta z kredytu odnawialnego, 60% nie uzyskało karty kredytowej. Na drugim biegunie znaleźli się Polacy, którzy posiadają po 20-30 kont bankowych jednocześnie i po kilkadziesiąt różnego typu kart płatniczych¹².

⁷ UNDP, 2013 Human Development Report. The Rise of the South: Human Progress in the Diverse World, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/POL.html>, dostęp: 14.08.2013.

⁸ W 2012 r. *Human Development Index* (HDI) dla Polski wynosił 0,821 (wobec 0,778 w 2000 r.), ale dystans dzielący nasz kraj od Norwegii, zajmującej pozycję lidera w tym rankingu, zwiększył się z 0,124 punktu do 0,135 punktu. Table 2. Human Development Index Trends, 1980-2012, http://hdr.undp.org/hdr4press/press/outreach/figures/HDI_Trends_2013.pdf, dostęp: 14.08.2013.

⁹ Pomiar uwzględnienia zmiany parytetu siły nabywczej amerykańskiej waluty w Polsce, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD/countries/US?display=graph>, dostęp: 14.08.2013.

¹⁰ <http://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.10TH.10/countries/1W-PL?display=graph>, dostęp: 15.08.2013.

¹¹ Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union, Eurostat 2011.

¹² Financial Access Initiative, Half the World is Unbanked, s. 5, www.financialaccess.org; R. Oleśński, Problem wykluczenia finansowego, portal in.bank.pl.

Produkty finansowe są dobrami wyższego rzędu, zatem można postawić tezę, że w Polsce efektywny popyt na produkty finansowe ograniczają niskie – jak na standardy Unii Europejskiej – wynagrodzenia. W 2010 roku parytet siły nabywczej przeciętnego wynagrodzenia w Polsce (1536 USD) stanowił ok. 50% średniej płacy w Europie Zachodniej¹³; w ujęciu nominalnym różnica ta była jeszcze większa ze względu na nadwartościowość waluty amerykańskiej (i euro) na naszym rynku. Niskim wynagrodzeniom towarzyszyła pogłębiająca się polaryzacja majątkowa polskich gospodarstw domowych¹⁴. Z badań opublikowanych w grudniu 2011 roku przez GUS wynika, że zarobki równe lub mniejsze od średniej krajowej – nominalnie 3543 PLN brutto w 2010 roku – otrzymywało ok. 65% zatrudnionych, przy czym prawie 18% Polaków zarabiałoby mniej niż połowa tej kwoty – 1772 PLN¹⁵. Na podobnym poziomie kształtowały się w 2011 roku przeciętne dochody ok. 7 mln osób pobierających emerytury i renty. Według „Diagnozy społecznej 2011” poniżej subiektywnej granicy niedostatku żyło w Polsce 36,8% badanych gospodarstw domowych¹⁶.

Rynek finansowy jest faktycznie zamknięty dla ok. 8 mln osób żyjących na poziomie minimum socjalnego (według standardów Unii Europejskiej to ok. 1000 PLN na członka gospodarstwa domowego). Jest to połowa ogólnej liczby pracujących w Polsce. W równie trudnej sytuacji znajduje się ok. 7 mln emerytów i rencistów. Jeśli do tego dodamy 18% ludzi, którzy żyją na ustawowej granicy ubóstwa (351 PLN dla osoby żyjącej w gospodarstwie domowym i 477 dla osoby gospodarującej samotnie)¹⁷ – odpowiedź wydaje się oczywista. Główną przyczyną wykluczenia finansowego w Polsce są niskie dochody rozporządzalne polskich rodzin. Natomiast samowykluczenie z rynku finansowego najczęściej jest następstwem braku zaufania polskiego społeczeństwa do podmiotów finansowych (rys. 5). Wielu Polaków utraciło oszczędności podczas szokowej terapii prowadzonej w warunkach galopującej inflacji, inni na skutek nietrafionych inwestycji na rynku kapitałowym, a nawet oszustwa. Negatywne doświadczenia tego rodzaju dotyczyły głównie osoby w średnim wieku i starsze, mieszkańców większych miast, legitymujących się wyższym wykształceniem, posiadających względnie stabilne źródło dochodów¹⁸.

¹³ International Labour Organization, <http://laborsta.ilo.org/>, dostęp: 30.07.2012.

¹⁴ Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych, GUS, Materiał na konferencję prasową w dniu 31 maja 2012 r.; Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, sierpień 2012, witryna internetowa GUS, www.stat.gov.pl).

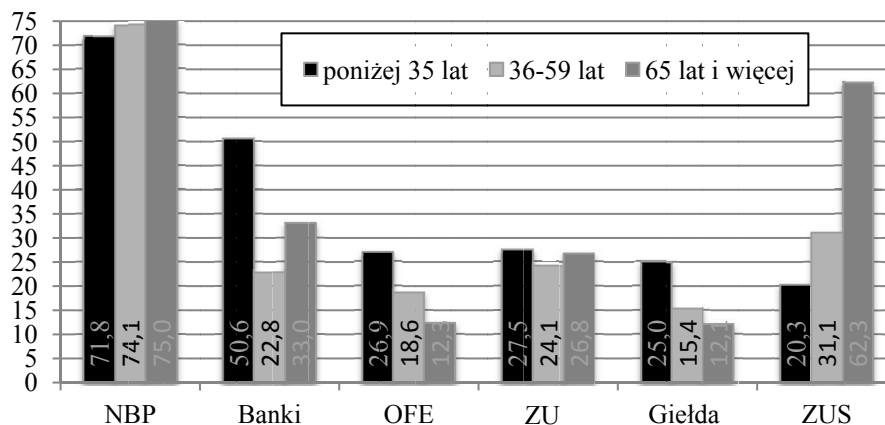
¹⁵ Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010 r., notatka informacyjna. Wyniki wstępne badania Z-12, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 22 grudnia 2011.

¹⁶ Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 329.

¹⁷ Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2010 r. Podstawowe wskaźniki spójności społecznej, GUS, Warszawa, 22 grudnia 2011.

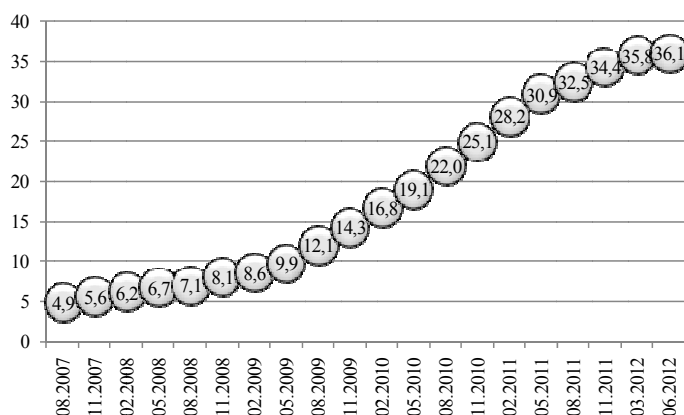
¹⁸ Diagnoza społeczna 2011..., op. cit., s. 348.

Barierę dostępu do produktów finansowych pojawiają się także na skutek szybko rosnącej liczby niewypłacalnych dłużników, czemu towarzyszy szybki wzrost kwoty niespłaconych terminowo wierzytelności (rys. 6).



Rys. 5. Zaufanie Polaków do instytucji finansowych w 2011 roku (w % respondentów)

Źródło: Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 188.



Rys. 6. Kwota zaległych płatności (w mld PLN)

Źródło: Raporty InfoMonitor z lat 2007-2012.

Nadmierne zadłużanie się – jeśli nie zostało spowodowane nagłą zmianą sytuacji zawodowej czy zdrowotnej – jest konsekwencją tzw. demokratyzacji kredytu, obserwowanej w Stanach Zjednoczonych, Europie Zachodniej, a od kilkunastu lat – w Polsce. Niefrasobliwe podejście do zakupów ratalnych, kart

kredytowych, wysoko oprocentowanych pożyczek oferowanych bez zabezpieczenia – to główne przyczyny niewypłacalności dłużników. W Polsce na koniec czerwca 2012 roku w grupie klientów podwyższonego ryzyka¹⁹ znalazło się 2,2 mln osób (5,7% całej ludności), zaległe płatności przekroczyły 36 mld PLN, średnie zaległe zadłużenie sięgało 16,5 tys. PLN, rekordzista był winien prawie 100 mln PLN²⁰.

Dostęp do produktów finansowych (w tym bankowych) blokują rozpowszechnione w ostatnich latach tzw. śmieciowe umowy o pracę. Osoby zatrudnione na takich warunkach nie mogą przedstawić wiarygodnej informacji o stanie swych dochodów. Dotyczy to także osób otrzymujących wynagrodzenia wyższe od zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego. Przelewy na ich konta mogłyby naprowadzić Inspekcję Pracy bądź inne organa ścigania przestępstw gospodarczych na nieuczciwego pracodawcę. Osoby takie, w razie pilnej potrzeby, są zmuszone do skorzystania z usług parabanków, oferujących pożyczki na lichwiarski procent.

Wykluczenie z rynku finansowego mieszkańców małych miejscowości jest wywołane brakiem możliwości technicznych dokonywania rozliczeń za pomocą pieniądza elektronicznego. W małych miejscowościach bankomaty nadal są zbyt rzadko instalowane, a właściciele drobnych sklepików, punktów usługowych i kiosków nie stać na zakup terminali umożliwiających rozliczenia transakcji z użyciem kart płatniczych. Wielu starszych ludzi, pamiętających bankructwa banków, wyłudzenia i oszustwa z lat 90. XX wieku, ma zaufanie tylko do gotówki, inni rezygnują z posiadania rachunków bankowych dlatego, że zły stan zdrowia i podeszły wiek uniemożliwiają im samodzielne wyprawy do banku czy bankomatu.

Występują także bariery dostępu do oficjalnego rynku finansowego, związane z wysokim, sięgającym (według szacunków Eurostatu) prawie 30% PKB udziałem nielegalnej (czarnej i szarej) gospodarki oraz korupcją²¹. Gotówka jest anonimowa, pieniądź-czek i pieniądź elektroniczny zdradzają swoich użytkowników, mogą być tropem, który ujawni nielegalne źródła pochodzenia majątku.

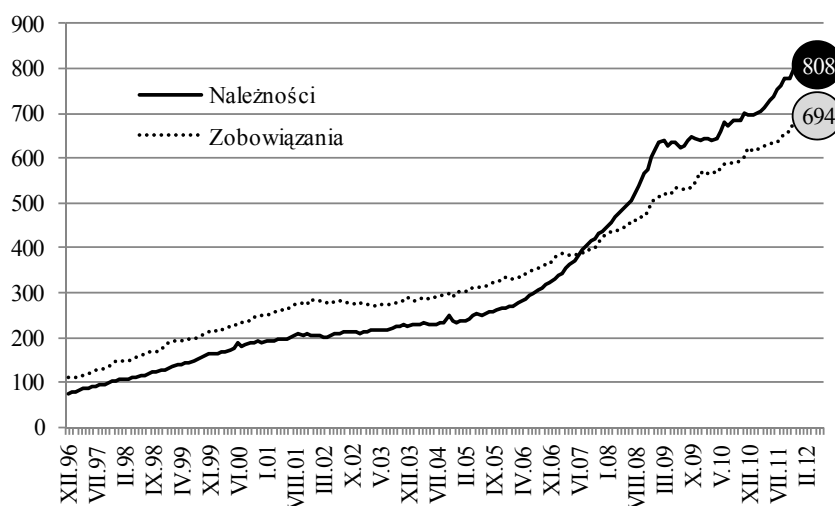
¹⁹ Są to osoby zgłoszone do Rejestru Dłużników BIG InfoMonitor bądź notowane w BIK, które zalegały z płatnościami kwot przekraczających 200 PLN przez okres dłuższy niż 60 dni.

²⁰ Raport InfoMonitor, lipiec 2012.

²¹ Szczegółowe dane dotyczące Indeksu Percepcji Korupcji w 2011 r. publikuje Amnesty International: Corruption Perception Index 1996, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, dostęp: 2.08.2012.

3. Skutki niedostatecznej podaży pieniądza

Do połowy 2008 roku oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przekraczały wartość kredytów; występowała więc tzw. dodatnia luka finansowania działalności banków. Sytuacja uległa zmianie od lipca 2008 roku, gdy po raz pierwszy kwota kredytów w polskim sektorze bankowym przekroczyła kwotę depozytów (rys. 7). Ujemna luka finansowania pogłębiła się w kolejnych miesiącach z dwu powodów. Po pierwsze, inercja zachowań klientów powodowała, że oferta banków zagranicznych przyniosła znacznie lepsze rezultaty w przypadku kredytów niż depozytów. Po drugie, gwałtowny spadek kursu złotego zwiększył nieomal z dnia na dzień kwotę zadłużenia w walutach obcych o wysokość różnic kursowych. W warunkach ograniczonej podaży pieniądza krajowego podtrzymywanie akcji kredytowej było w Polsce możliwe dzięki zasilaniu utworzonych u nas zagranicznych placówek przez macierzyste korporacje. Nawet podczas kryzysu finansowego większość akcjonariuszy powstrzymała się od drenażu kapitału, przeznaczając wypracowaną dywidendę na rozwój firm bezpośredniego inwestowania do czasu okrzepnięcia filii.

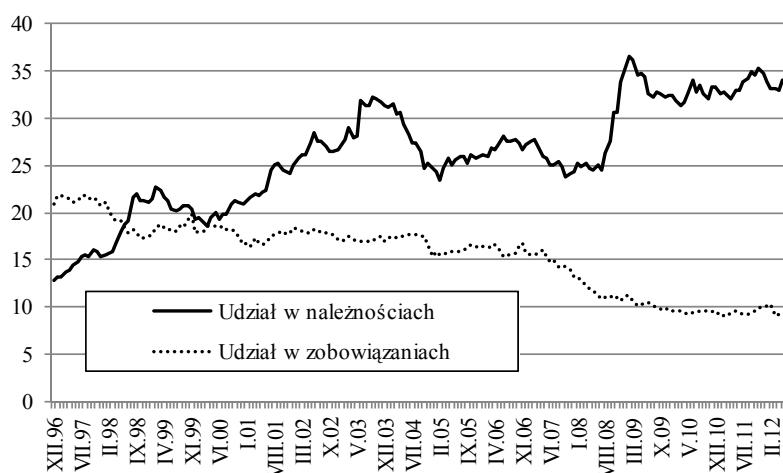


Rys. 7. Luka finansowania sektora niefinansowego (w mld PLN)

Źródło: http://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/nalez_zobow_mif.zip, dostęp: 28.08.2012.

Na koniec grudnia 2011 roku zobowiązania netto systemu bankowego wobec nierezydentów wzrosły do 242,4 mld PLN (równowartość 15% polskiego PKB). Aktywa walutowe stanowiły 363,1 mld PLN tj. 28,0% sumy bilansowej banków (równowartość 24% polskiego PKB). W niektórych dużych i średnich

bankach udział kredytów walutowych przekraczał 40% lub 50%; wynikało to z dużego udziału tych kredytów w portfelu zadłużenia gospodarstw domowych, bowiem udział przedsiębiorstw był niewielki. Łączna wartość należności walutowych banków od gospodarstw domowych wynosiła 212,7 mld PLN (58,6% ogółu należności walutowych banków). Były to przede wszystkim kredyty mieszkaniowe (196,6 mld PLN, tj. 54,1% aktywów walutowych)²².

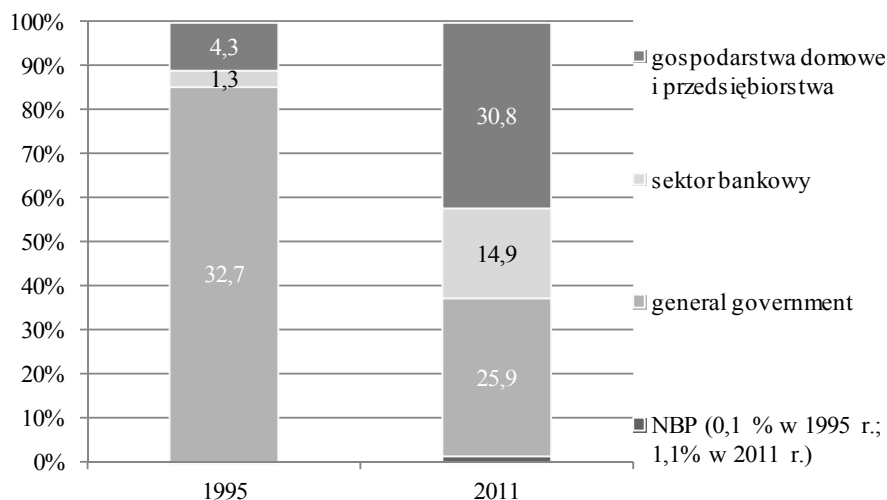


Rys. 8. Udział należności walutowych w należnościach i zobowiązaniach polskiego sektora bankowego (w %)

Źródło: Ibid.

Zasilanie zagranicznym kredytem polskiej gospodarki *via* system bankowy pobudzało popyt na rynku wewnętrznym, a tym samym sprzyjało dodatniej dynamice PKB w minionym dwudziestoleciu. Miało jednak także negatywne konsekwencje, gdyż uzależniało działające w Polsce banki, zakłady ubezpieczeniowe i inne podmioty finansowe od spółki matki. Klienci narażeni byli na nieoczekiwane, jednostronne zmiany warunków umów, z reguły – dla nich niekorzystne, tym bardziej dotkliwe, że nie są oni wystarczająco zabezpieczeni przed ryzykiem walutowym. W szczególności dotyczy to kredytów nominowanych w obcej walucie na nieruchomości mieszkaniowe. Korzystali z nich (wbrew obiegowym opiniom) nie tylko ludzie bardzo zamożni. Z danych UKNF wynika, że ponad 250 tys. kredytów zostało udzielonych kredytobiorcom o dochodach netto do 4 tys. PLN, a ponad 150 tys. kredytobiorcom, których dochód netto był w granicach 4-6 tys. PLN.

²² Zadłużenie zagraniczne Polski, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/zadluz.html>, dostęp: 12.08.2012.



Rys. 9. Relacja zadłużenia zagranicznego głównych sektorów instytucjonalnych do polskiego PKB (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NBP, KNF i GUS.

W 2011 roku, w relacji do polskiego PKB, zadłużenie gospodarstw domowych w walutach obcych wynosiło ok. 14%, zadłużenie przedsiębiorstw 4%, sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) ok. 16%²³. Ze względu na niedobór oszczędności krajowych można spodziewać się, że również w przyszłości dynamika akcji kredytowej w Polsce będzie w znacznym stopniu kształtowana przez zdolność krajowego sektora bankowego do pozyskiwania finansowania zagranicznego. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje potrzeby finansowania zewnętrznego brutto Polski w 2012 roku na ok. 30% PKB, w tym 11% PKB to potrzeby pożyczkowe rządu²⁴. Skala finansowania zewnętrznego, jak i jego struktura zwiększają wrażliwość naszej gospodarki na globalną awersję do ryzyka, mogą przynieść problemy trudniejsze do rozwiązania od tych, jakie dotyczą obecnie nadmiernie zadłużonych peryferyjnych krajów strefy euro²⁵.

²³ KNF, Raport o sytuacji banków w 2011 r., s. 5-7, 8-10 oraz 24-25, http://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_W_2011_tcm75-31319.pdf, dostęp: 1.08.2012.

²⁴ IMF, Global Financial Stability Report, September 2011, Tabl. 14, s. 39.

²⁵ Banki zależne od zagranicznych instytucji finansowych – wybrane aspekty stabilności systemów finansowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, KNF, Warszawa 2011, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/raporty_i_opracowania/analizy_opracowania/index.html, dostęp: 2.08.2012.

Podsumowanie i wnioski

Ostatnie ćwierćwiecze było jednym z najbardziej rewolucyjnych we współczesnej historii polskiej gospodarki. Wprawdzie ogólna ocena tego okresu jest pozytywna, lecz trzeba pamiętać, że zmiana ustroju ekonomicznego państwa dokonała się kosztem marginalizacji wielu grup społecznych i deprywacji ich potrzeb. Brak zrozumienia zasad uczciwej konkurencji, niedostatek elementarnej wiedzy o rynku finansowym, jego podmiotach i instrumentach nie pozwalają nam w pełni wykorzystać potencjału i zasobów naszego kraju. Jeśli alienacja polskiego społeczeństwa względem rynku finansowego nie zmniejszy się, może zabraknąć środków na realizację kluczowych funkcji państwa.

Likwidacja wykluczenia finansowego znacznej części polskiego społeczeństwa wymaga rewizji dotychczasowej, nazbyt liberalnej polityki otwarcia na współpracę z obcym kapitałem, a także – bardziej sprawiedliwego podziału korzyści, jakie daje wzrost gospodarczy. W przeciwnym razie zarówno w sferze finansowej, jak i w sferze realnej gospodarki narodowej Polska stanie się krajem podporządkowanym interesom transnarodowych korporacji i powiązanych z nimi elit. Jest to swoista forma neokolonializmu, skuteczna dotychczas w Ameryce Łacińskiej i Azji, ale niemożliwa do zaakceptowania przez społeczność państwa położonego w centrum Europy.

ETIOLOGY AND AFTER-EFFECTS OF FINANCIAL EXCLUSION IN THE MODERN POLAND

Summary

Poland occupies the penultimate place (39) among the countries with the highest Human Development Index in the United Nations ranking concerning the quality of life. However, in comparison to the situation from previous years, Poland has achieved impressive civilization promotion which led to double increase the value of real gross domestic product in the last two decades. An important role in maintaining the economic growth in Poland has played a well-functioning financial market, which was reactivated after almost half a century break. During transformation period in Poland financial market has developed rapidly and faster than the real economy. However, the economic indicators which describe the potential strength of financial institutions in Poland are worse than in the Czech Republic and Hungary, which lead to social turbulences and as a result high percentage of Poles is affected by financial exclusion. The main aim of these considerations is to diagnose the reasons that cause the phenomenon of financial exclusion, identify the threats of rapidly increasing dependence of the banking sector and other institutional sectors of the Polish economy from the financial supply from external sources.

Piotr Urbanek

Uniwersytet Łódzki

ZMIANY AKCJONARIATU A ROTACJA CZŁONKÓW ZARZĄDU NA PRZYKŁADZIE POLSKICH SPÓŁEK PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Wybór kadry menedżerskiej jest powszechnie uznawany za jedną z najważniejszych decyzji determinujących sposób funkcjonowania i perspektywy rozwoju korporacji. Zmiana na stanowisku prezesa lub dyrektora generalnego jest istotnym wydarzeniem w historii korporacji. Może to mieć daleko idące implikacje dla wyborów strategicznych, polityki finansowej, kultury korporacyjnej. Radykalne decyzje kadrowe, polegające na wymianie składu osób zarządzających, mają miejsce szczególnie często przy zmianie akcjonariuszy sprawujących kontrolę nad spółkami, zwłaszcza wtedy, kiedy przyczyną są złe wyniki ekonomiczne. Jeżeli dochodzi do takiej sytuacji, dotychczasowe kierownictwo jest w większości przypadków zastępowane nowym, takim, które jest w stanie właściwie wykorzystać potencjał firmy

Obserwacja ruchów kadrowych na najwyższych stanowiskach kierowniczych w polskich spółkach publicznych wskazuje na to, że pozycja zajmowana przez osoby zarządzające spółkami nie jest stabilna. Badania pokazują, że do wymiany na stanowisku prezesa zarządu dochodzi co roku w prawie co czwartej spółce. Szczególnie interesująca jest obserwacja ruchów kadrowych na najwyższych stanowiskach kierowniczych, towarzysząca zjawiskom kryzysowym. Można tutaj spotkać się z dwoma poglądami. Zwolennicy pierwszego uważają, że organizacje pogrążone w kryzysie potrzebują nowych liderów, dających nadzieję na inny typ przywództwa, który powinien przełożyć się na nową, bardziej efektywną perspektywę funkcjonowania korporacji. Można spotkać się również z poglądami, że w warunkach kryzysu rady spółek raczej polegają na sprawdzonych menedżerach, postrzegając radykalne ruchy kadrowe wśród osób pełniących kluczowe stanowiska kierownicze jako zbyt ryzykowne.

Celem artykułu jest ocena wpływu zmian w akcjonariacie na rotację kadry kierowniczej na przykładzie polskich spółek publicznych. Badanie zostało przeprowadzone na próbie spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie w okresie 2006-2010.

1. Wpływ rynku kontroli korporacji na politykę kadrową prowadzoną przez rady spółek

Jednym z najważniejszych zadań, jakie stoją przed systemem nadzoru korporacyjnego, jest polityka kadrowa w stosunku do osób zarządzających spółkami. Wybór tych osób jest powszechnie uznawany za jedną z krytycznych decyzji determinujących sposób funkcjonowania i perspektywy rozwoju korporacji. Na rotację kadry menedżerskiej ma wpływ wiele czynników. Do najważniejszych zalicza się: wyniki ekonomiczne, formę kontroli nad spółką i typ dominującego inwestora, pozycję zajmowaną przez prezesa zarządu w hierarchicznej strukturze korporacji, sytuację na rynku pracy menedżerów oraz w sektorze, w którym działa spółka, skład rady spółki, wielkość spółki i wiele innych¹.

Badania empiryczne poświęcone polityce kadrowej korporacji koncentrują się przede wszystkim na analizie związków występujących między wynikami ekonomicznymi a rotacją osób zarządzających spółkami². Oceniając wyniki osiągane przez spółkę, rady nadzorcze i rady dyrektorów muszą brać pod uwagę odpowiednie punkty odniesienia. Najczęściej przyjmuje się tutaj porównanie do innych spółek działających w tym samym sektorze³ lub konfrontuje się wyniki bieżące z prognozowanymi. Zastosowanie tej pierwszej metody ma na celu „odfiltrowanie egzogenicznych szoków”⁴ i uwzględnienie wrażliwości wyniku na czynniki niebędące pod kontrolą kierownictwa firmy. Częstym przypadkiem jest występowanie sytuacji, kiedy „dobre wyniki pojawiają się pomimo braku starań

¹ P. Urbanek, Rotacje zarządów polskich spółek publicznych w warunkach kryzysu gospodarczego, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 1.

² A. Kind, Y. Schläpfer, Are Forced CEO Turnovers Good or Bad News?, „WWZ Discussion Paper” 2011, No. 10, The Center of Business and Economics, University of Basel, May 2011; R. Bushman, Z. Dai, X. Wang, Risk and CEO turnover, „Journal of Financial Economics” 2010, No. 96; N. Abe, I. Iwasaki, Organizational Culture and Corporate Governance in Russia: A Study of Managerial Turnover, RRC Working Paper No. 21, April 2010.

³ W tego rodzaju porównaniach dodatkowo konfrontuje się wyniki sektora z wynikami całej gospodarki, a także bierze się pod uwagę sytuację na rynku kapitałowym, por. S.N. Kaplan, B.A. Minton, How Has CEO Turnover Changed? Increasingly Performance Sensitive Boards and Increasingly Uneasy CEOs, „NBER Working Paper” No. 12465, August 2006.

⁴ D. Jenter, F. Kanaan, CEO Turnover and Relative Performance Evaluation, „Research Paper” No. 1992, Stanford, Graduate School of Business, May 2008.

lub odwrotnie – złe wyniki mogą wystąpić pomimo podejmowania dużych wysiłków”⁵. Jest to kluczowy problem, który można sprowadzić do prostego pytania: w jakim stopniu efektywność organizacji jest skutkiem decyzji (ludzie), w jakim zaś jest determinowana otoczeniem (sytuacja)? Druga metoda pokazuje oczekiwania akcjonariuszy, rady spółki, rynku kapitałowego co do perspektyw rozwojowych spółki. Jeżeli rzeczywiście osiągnięte rezultaty nie są satysfakcjonujące z punktu widzenia założonych celów bieżących i strategicznych, rośnie prawdopodobieństwo zwalniania osób bezpośrednio za to odpowiedzialnych⁶. Wadą tej metody oceny jest możliwość manipulowania przez menedżerów wynikami projekcji finansowych⁷.

Radykalne decyzje kadrowe, polegające na wymianie składu osób zarządzających, mają miejsce również przy zmianie akcjonariuszy sprawujących kontrolę nad spółkami. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, kiedy przyczyną są złe wyniki ekonomiczne⁸. W takiej sytuacji mamy do czynienia z dyscyplinującym skutkiem działania rynku kontroli korporacji⁹. Pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację, kiedy po transakcji fuzji lub przejęcia dotychczasowe kierownictwo jest zastępowane nowym, takim, które jest w stanie właściwie wykorzystać potencjał firmy¹⁰.

Oceniając wpływ procesów fuzji i przejęcia na rotacje kadrowe, należy wskazać na charakter takich transakcji ze względu na postawy zaangażowanych w nią podmiotów. Z tego punktu widzenia wyróżniamy przyjazne nabycie oraz wrogie przejęcie. Z tym pierwszym przypadkiem mamy do czynienia, gdy przeniesienie własności i kontroli nad spółką przeprowadzone zostaje za zgodą i przy współudziale zarządu, rady i akcjonariuszy spółki, która ma zostać przejęta. Przejęcia wrogie oznaczają, że transakcja odbywa się na skutek nabycia akcji

⁵ B. Baysinger, R.E. Hoskisson, The Composition of Boards of Directors and Strategic Control: Effects on Corporate Strategy, „Academy of Management Review” 1988, Vol. 13, No. 1.

⁶ J. Dahya, J.J. McConnell, N.G. Travlos, The Cadbury Committee, Corporate Performance, and Top Management Turnover, „The Journal of Finance” 2002, Vol. 42, No. 1.

⁷ B.R. Humphreys, R.J. Paul, A.P. Weinbach, CEO Turnover: More Evidence on the Role of Performance Expectations, „Working Paper” 2011, No. 14, University of Alberta, September 2011.

⁸ E.F. Fama, Agency Problem and the Theory of the Firm, „Journal of Political Economy” 1980, No. 2.

⁹ K.J. Martin, J.J. McConnell, Corporate Performance, Corporate Takeovers, and Management Turnover, „Journal of Financial Economics” 1991, Vol. 46, No. 2.

¹⁰ J. Krug, R. Aguilera, Top Management Team Turnover in Merges and Acquisitions, „Advances in Merges and Acquisitions” 2005, No. 4; S. Allgood, K.A. Farrell, The Effect of CEO Tenure on the Relation Between Firm Performance and Turnover, „The Journal of Financial Research” 2000, Vol. XXIII, No. 3; M.L. Arthaud-Day, S.T. Certo, C.M. Dalton, D.R. Dalton, A Changing of the Guard: Executive and Director Turnover Following Corporate Financial Restatement, „Academy of Management Journal” 2006, Vol. 40, No. 6.

wprost od jej akcjonariuszy bez wiedzy, a najczęściej wbrew woli zarządu, a czasami także określonych grup akcjonariuszy przejmowanej spółki¹¹. Można przyjąć, iż ten drugi typ przejęcia wyraża istotę mechanizmu dyscyplinującego menedżerów, jakim jest rynek kontroli korporacji. Jest to określane jako „metoda kontroli zachowań menedżerów nie maksymalizujących wartości korporacji”¹². Jednym ze skutków wrogiego przejęcia kontroli nad spółką jest odwołanie dotychczasowych osób zarządzających i nadzorujących przez nowego akcjonariusza większościowego i zastąpienie ich osobami, które realizować będą jego strategię zarządzania spółką.

Badania prowadzone na próbie 253 amerykańskich spółek, które były obiektem przejęcia pokazują, iż rotacja na stanowisku dyrektora generalnego dramatycznie rośnie w okresie po sfinalizowaniu transakcji (tabela 1)¹³. Taka sytuacja miała miejsce w 41,9% badanych spółek. Dla porównania w ciągu pięciu lat przed transakcją do zmiany na tym stanowisku dochodziło przeciętnie w co dziesiątej spółce. Symptomatyczne jest również to, iż wyniki ekonomiczne przejmowanych spółek, w których dochodziło do zmian kadrowych, były gorsze niż przeciętne w sektorze, co wskazuje na dyscyplinujący charakter przejęcia połączony z wymianą kadry menedżerskiej. Autorzy badania porównali również wskaźniki rotacji oddzielnie dla spółek, w których przejęcie miało charakter wrogi i przyjazny. Okazuje się, iż nie miało to praktycznie żadnego wpływu na tego rodzaju decyzje kadrowe rad spółek.

Tabela 1

Zmiany na stanowisku dyrektora generalnego w spółkach, które były obiektem przejęcia

Okres (rok: 0 – przejęcie)	Wszystkie spółki	Wrogie przejęcia	Przyjazne przejęcia
Rok: – 3	9,1%	10,2%	7,9%
Rok: – 2	7,1%	5,5%	8,7%
Rok: – 1	11,1%	9,4%	12,7%
Rok: + 1	41,9%	42,5%	41,3%
Rok: + 2	19,0%	21,3%	16,7%

Źródło: K.J. Martin, J.J. McConnell, Corporate Performance, Corporate Takeovers, and Management Turnover, „Journal of Financial Economics” 1991, Vol. 46, No. 2, s. 674, 684.

¹¹ R. Sasiak, Fuzje i przejęcia spółek publicznych, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, s. 21-29; R. Moreck, A. Shleifer, R.W. Vishny, Alternative Mechanisms for Corporate Control, „American Economic Review” 1989, Vol. 70, No. 4, s. 843.

¹² A. Shleifer, R.W. Vishny, Takeovers in the ‘60s and the ‘80s: Evidence and Implications, „Strategic Management Journal” 1991, Vol. 12, s. 57.

¹³ K.J. Martin, J.J. McConnell, op. cit., s. 772.

Jednym z czynników, który może mieć istotny wpływ na dyscyplinujące oddziaływanie rynku kontroli korporacji na menedżerów, jest aktywność tego rynku, określona przez częstotliwość i wolumen transakcji fuzji i przejęć. Najczęściej wskazywaną prawidłowością jest występowanie zależności polegającej na tym, iż osłabienie aktywności gospodarczej i recesja oznaczają podobne tendencje na rynku kontroli korporacji¹⁴. Okresy kryzysów gospodarczych skłaniają wiele korporacji do odłożenia na przyszłość planów ekspansji realizowanej taką metodą. Wynika to z wysokiego ryzyka, utrudnionego dostępu do źródeł finansowania transakcji, bieżących problemów operacyjnych, niepewności co do przyszłych perspektyw gospodarki i wielu innych czynników. Potwierdzają to rezultaty kolejnych badań prowadzonych na próbie amerykańskich spółek w dwóch okresach charakteryzujących się różną aktywnością procesów zachodzących na rynku kontroli korporacji¹⁵. W okresach wzmożonej aktywności w 33% spółek z najniższego kwartyła według rentowności nastąpiła zmiana na stanowisku dyrektora, w okresach niskiej aktywności wskaźnik ten wyniósł tylko 17%. Oznacza to, że presja wywierana na menedżerów w okresach gorszej koniunktury gospodarczej jest słabsza. Radykalne decyzje kadrowe mogą być postrzegane przez rady spółek jako zbyt ryzykowne. W tej sytuacji należy oczekiwać, iż rynkowy mechanizm nadzoru korporacyjnego, jakim jest działanie rynku kontroli korporacji, jest zastępowany przez nadzór instytucjonalny polegający na wzmożonym monitoringu prowadzonym przez radę wspólnie z aktywnymi inwestorami.

2. Wyniki badań na próbie polskich spółek publicznych

Badanie zostało wykonane na podstawie informacji o akcjonariacie polskich spółek publicznych z okresu 2006-2010¹⁶. Badaniem objęto pierwotną próbę spółek, których akcje były notowane na GPW w Warszawie w tym okresie i dla których udało się zebrać informacje na temat akcjonariatu. W kolejnych latach próba badawcza liczyła od 240 do 360 spółek. Analiza miała na celu identyfikację spółek, w których nastąpiła zmiana w składzie zarządu i jednocześnie doszło do zmiany właścicieli trzech największych pakietów akcji i głosów na Walnym Zgromadzeniu

¹⁴ M. Herman, *Merges and Acquisitions in 2011: Bravery in a Post-New Normal World*, ThomsonReuter/Aspatore 2011.

¹⁵ W.H. Mikkelsen, M.M. Partch, *The Decline of Takeovers and Disciplinary Managerial Turnover*, „Financial Economics” 1997, No. 44.

¹⁶ Badania wykonano w ramach projektu badawczego własnego nr N N112 226537; P. Urbanek, M. Wcisły, *Własność i kontrola w polskich spółkach publicznych w warunkach kryzysu gospodarczego*, Łódź 2011.

Akcjonariuszy. Pod uwagę brano dane z ostatniego dnia każdego z analizowanych lat. Podstawowym źródłem informacji na temat struktury własności i kontroli w spółkach były raporty roczne oraz bieżące spółek giełdowych. Korzystano również z serwisów internetowych Bankier.pl oraz bazy danych NOTORIA.

W poszczególnych latach objętych badaniem występowały istotne różnice, jeśli chodzi o koniunkturę gospodarczą i poziom indeksów giełdowych. Rok 2006 to okres hossy na rynku kapitałowym. Rok 2008 to z kolei okres bessy. Ostatnie dwa lata analizy charakteryzują niewielkie wzrosty indeksów giełdowych, jednak nadal ich wartości pozostawały poniżej poziomów z końca 2006 roku. Badanie rotacji kadry kierowniczej spółek w tak różnych okresach może dostarczyć interesujących wyników, pokazujących, w jaki sposób ogólna sytuacja gospodarcza i związana z tym aktywność rynku kontroli korporacji wpływają na decyzje kadrowe podejmowane przez rady nadzorcze polskich spółek giełdowych.

Obserwacja ruchów kadrowych na najwyższych stanowiskach kierowniczych w polskich spółkach publicznych wskazuje na to, że pozycja zajmowana przez osoby zarządzające spółkami nie jest stabilna (tabela 2). W badanych latach do zmiany na stanowisku prezesa zarządu dochodziło przeciętnie w co piątej spółce. Zarazem można wskazać wyraźną tendencję polegającą na tym, że w okresie dobrej koniunktury gospodarczej (lata 2006, 2007) tych zmian jest zdecydowanie więcej niż w latach kryzysowych (2008-2010). Wymiana kadry kierowniczej w sytuacji kryzysowej może być postrzegana jako nadmierne ryzyko, nie gwarantujące znaczącej poprawy kondycji spółki. Bardziej wskazana jest kontynuacja dotychczasowych strategii zarządzania niż radykalne zmiany. W takiej sytuacji kluczowe może być doświadczenie kandydata wynikające ze znajomości specyfiki przedsiębiorstwa, rozumienia kultury korporacji i jej nadrzędnych wartości.

Potwierdzeniem tej obserwacji jest analiza wskaźnika fluktuacji składu zarządu (WFSZ) obliczonego za pomocą formuły:

$$WFSZ = (\text{liczba wszystkich członków zarządu w roku}) / (\text{przeciętna liczba członków zarządu})$$

Przeciętny poziom tego wskaźnika również wykazuje tendencję spadkową.

Tabela 2

Zmiany w składzie zarządu

	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba spółek, w których doszło do zmiany prezesa zarządu	82	54	70	62	66
Odsetek spółek	25,4%	22,8%	21,2%	18,0%	18,4%
Wskaźnik fluktuacji składu zarządu – średnia	b.d.	1,30	1,23	1,23	1,19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów rocznych spółek publicznych.

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, iż czynnikiem istotnie wpływającym na rotację kadry menedżerskiej są zmiany w akcjonariacie. Oceniając to zjawisko należy wziąć pod uwagę specyfikę modelu kontroli korporacji w polskich spółkach publicznych. Polski model zalicza się do systemów zamkniętych. Jego najważniejszą cechą jest wysoka koncentracja własności i kontroli¹⁷. W większości polskich spółek publicznych występuje jeden lub kilku dużych akcjonariuszy dysponujących pakietem akcji i głosów umożliwiającymi pełną kontrolę spółki. Tego typu struktury własnościowo-kontrolne oznaczają, że do znaczących zmian w akcjonariacie nie może dojść, jeżeli obecny właściciel kontrolnego pakietu akcji nie zechce się go pozbyć. Należy też wskazać, iż nawet jeżeli dochodzi do przejęcia kontroli, to najczęściej ma ono charakter przyjazny. Przejęcia wrogie na polskim rynku kapitałowym występują niezmiernie rzadko.

W okresie objętym badaniem zmiany właścicieli trzech największych pakietów akcji zachodziły w ponad połowie spółek (tabela 3). Najczęściej dotyczyło to posiadaczy trzeciego pakietu akcji – od 50 do 67% spółek. W przypadku drugiego pakietu sytuacja taka miała miejsce w 43% do 55% spółek. Rzadziej zmieniał się właściciel pierwszego pakietu. W 2008 roku nastąpiło to w 22% spółek, w 2007 roku w 31%. Do jednoczesnej zmiany właścicieli trzech największych pakietów akcji dochodziło w 12% do 21% spółek. Można zauważyć niewielki wzrost liczby transakcji w 2007 roku, znaczący ich spadek w 2008 roku i dalej w kolejnych latach obserwujemy stałą tendencję wzrostową, która odpowiada wzrostowi liczby notowanych na GWP w Warszawie spółek.

Tabela 3

Zmiany właścicieli trzech pierwszych pakietów akcji (liczba i % spółek)

Zmiana właściciela	2006	2007	2008	2009	2010
1 pakiet	65 25%	82 31%	79 22%	99 23%	110 23%
2 pakiet	136 53%	148 55%	161 45%	191 44%	202 43%
3 pakiet	172 67%	165 62%	199 55%	216 50%	242 51%
1, 2 pakiet	53 21%	71 27%	59 16%	75 17%	92 19%
1, 2, 3 pakiet	49 19%	56 21%	43 12%	56 13%	74 16%

Źródło: P. Urbanek, Zmiany w akcjonariacie w polskich spółkach publicznych w warunkach kryzysu gospodarczego, w: P. Urbanek, Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 424.

¹⁷ P. Urbanek, Zmiany w akcjonariacie w polskich spółkach publicznych w warunkach kryzysu gospodarczego, w: P. Urbanek, Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

W tabeli 4 przedstawiono liczby i odsetek spółek, w których doszło do zmiany właścicieli trzech największych pakietów akcji i odpowiadające im wskaźniki zmian na stanowisku prezesa zarządu. Praktycznie dla wszystkich lat objętych badaniem w spółkach, w których zmieniali się właściciele, częściej dochodziło do wymiany prezesa i jest to zależność istotna statystycznie. Zarazem siła tego związku jest większa w 2007 roku (ostatni rok dobrej koniunktury) niż w roku kryzysowym – 2009. Przykładowo w 2007 roku w spółkach, w których zmienili się właściciele trzech największych pakietów akcji, w 41,7% nastąpiła również zmiana prezesa zarządu, w 13,2% do takiej zmiany nie doszło. Zmiany w akcjonariacie w latach 2009 i 2010 nie prowadziły do tak radykalnych ruchów kadrowych.

Tabela 4

Zmiana akcjonariatu a zmiana na stanowisku prezesa zarządu

Rok 2010		Zmiana właściciela 1 pakietu*		Zmiana właściciela 1, 2 pakietu*		Zmiana właściciela 1, 2 i 3 pakietu**	
Zmiana na stanowisku prezesa zarządu		nie	tak	nie	tak	nie	tak
	nie	198	46	206	38	217	27
		81,1%	18,9%	84,4%	15,6%	88,9%	11,1%
		35	15	37	13	38	12
	tak	70,0%	30,0%	74,0%	26,0%	76,0%	24,0%
Razem		233	61	243	51	255	39
		79,3%	20,7%	82,7%	17,3%	86,7%	13,3%
Rok 2009		Zmiana właściciela 1 pakietu		Zmiana właściciela 1, 2 pakietu		Zmiana właściciela 1, 2 i 3 pakietu**	
Zmiana na stanowisku prezesa zarządu		nie	tak	nie	tak	nie	tak
	nie	196	47	208	35	221	22
		80,7%	19,3%	85,6%	14,4%	90,9%	9,1%
		35	13	38	10	39	9
	tak	72,9%	27,1%	79,2%	20,8%	81,3%	18,8%
Razem		231	60	246	45	260	31
		79,4%	20,6%	84,5%	15,5%	89,3%	10,7%
Rok 2008		Zmiana właściciela 1 pakietu*		Zmiana właściciela 1, 2 pakietu***		Zmiana właściciela 1, 2 i 3 pakietu*	
Zmiana na stanowisku prezesa zarządu		nie	tak	nie	tak	nie	tak
	nie	165	41	176	30	186	20
		80,1%	19,9%	85,4%	14,6%	90,3%	9,7%
		45	19	48	16	53	11
	tak	70,3%	29,7%	75,0%	25,0%	82,8%	17,2%
Razem		210	60	224	46	239	31
		77,8%	22,2%	83,0%	17,0%	88,5%	11,5%
Rok 2007		Zmiana właściciela pakietu***		Zmiana właściciela 1, 2 pakietu***		Zmiana właściciela 1, 2 i 3 pakietu***	
Zmiana na stanowisku prezesa zarządu		nie	tak	nie	tak	nie	tak
	nie	114	38	114	38	132	20
		75,0%	25,0%	75,0%	25,0%	86,8%	13,2%
		24	24	24	24	28	20
	tak	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	58,3%	41,7%
Razem		138	62	138	62	160	40
		69,0%	31,0%	69,0%	31,0%	80,0%	20,0%

Zależność istotna statystycznie na poziomie: * - 0,1; ** - 0,05; *** - 0,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów rocznych spółek publicznych.

Podobne wyniki otrzymano, analizując ruchy kadrowe w składzie zarządów (tabela 5).

Tabela 5

Zmiana akcjonariatu a rotacja składu zarządu (średni wskaźnik fluktuacji członków zarządu)

		2007***	2008*	2009*	2010*
Zmiana właściciela 1 pakietu	nie	1,24	1,22	1,20	1,16
	tak	1,43	1,34	1,30	1,26
Razem		1,30	1,25	1,22	1,18
		2007**	2008*	2009**	2010**
Zmiana właściciela 1, 2 pakietu	nie	1,27	1,22	1,20	1,16
	tak	1,40	1,40	1,33	1,26
Razem		1,30	1,25	1,22	1,18
		2007***	2008***	2009***	2010**
Zmiana właściciela 1, 2 i 3 pakietu	nie	1,25	1,21	1,20	1,16
	tak	1,50	1,41	1,40	1,29
Razem		1,30	1,23	1,22	1,18

Zależność istotna statystycznie na poziomie: * - 0,1; ** - 0,05; *** - 0,01

Źródło: Ibid.

Wskaźniki fluktuacji są zdecydowanie wyższe w spółkach, które zmieniały największych właścicieli. W 2007 roku w spółkach, w których zmienił się właściciel 1, 1 i 2, 1, 2 i 3 pakietu akcji, wskaźniki fluktuacji wynosiły 1,43, 1,40, 1,50. W grupie spółek, w których nie doszło do tego rodzaju zmiany właścicieli, wskaźniki wynosiły odpowiednio 1,24, 1,27, 1,25. Zarazem skala tych zmian, podobnie jak w przypadku rotacji na stanowisku prezesa zarządu, jest większa w pierwszym roku badania niż w kolejnych. Potwierdza to sformułowaną wyżej tezę, iż w okresach gorszej koniunktury gospodarczej rady nadzorcze polskich spółek publicznych starają się ograniczać skalę ruchów kadrowych wśród osób zarządzających spółkami.

Podsumowanie

Rynek kontroli korporacji w Polsce istotnie różni się od najlepiej znanego i szeroko opisywanego w literaturze rynku, charakterystycznego m.in. dla gospodarki amerykańskiej. Oprócz różnic wynikających z odmiennych rozwiązań instytucjonalno-prawnych cechą, która może mieć istotny wpływ na funkcjonowanie procesów fuzji i przejęć zachodzących na tych rynkach, są odmienne struktury własnościowo-kontrolne. W spółkach amerykańskich dominuje tzw. otwarty model kontroli korporacji, charakteryzujący się rozproszonym akcjonariatem. W polskich spółkach występuje tzw. model zamknięty, cechujący się wysoce skoncentrowaną własnością i kontrolą. Konsekwencją tych różnic jest to, że na polskim rynku kapitałowym zdecydowanie rzadziej dochodzi do wrogich przejęć.

Celem artykułu była ocena wpływu zmian w akcjonariacie na rotację kadry kierowniczej na przykładzie polskich spółek publicznych. Wyniki badań pokazują, iż mimo wskazanych wyżej różnic w modelu kontroli nad korporacją można wskazać na pewne podobieństwa, jeśli chodzi o politykę kadrową prowadzoną przez rady spółek w sytuacji, kiedy dochodzi do zmiany kapitałowej kontroli nad spółką. Jednym ze skutków pojawienia się nowego akcjonariusza lub akcjonariuszy kontrolujących spółkę jest wymiana składu osób zarządzających. Zrazem, podobnie jak w spółkach amerykańskich, to dyscyplinujące działanie rynku kontroli korporacji jest osłabiane w okresie kryzysu gospodarczego. Do zmian w składach zarządu dochodzi rzadziej. Wymiana kadry kierowniczej, nawet jeżeli doszło do znaczących zmian w akcjonariacie, w takiej sytuacji może być postrzegana jako nadmierne ryzyko, nie gwarantujące znaczącej poprawy kondycji spółki.

THE CHANGES IN SHAREHOLDER STRUCTURE AND MANAGERIAL TURNOVER – EVIDENCE FROM POLISH PUBLIC COMPANIES

Summary

This paper examines the impact of changes in shareholder structure on managerial turnover in Polish public companies. The turnover rate for the members of management boards has significantly increased following the changes in ownership structure. The disciplining action of corporate control market on top executives is weaker during the less active period of takeover activity due to economic downturns. In such periods companies' boards do not undertake too radical personnel decisions, as it may be too risky and does not guarantee improvement in economic performance of the company.

Konrad Prandecki

Akademia Finansów w Warszawie

TEORETYCZNE PODSTAWY ZRÓWNOWAŻONEJ ENERGETYKI

Wprowadzenie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju zyskuje coraz większą popularność. Powoli staje się nie tylko rozwiązaniem teoretycznym, ale również faktycznym narzędziem kreowania rozwoju ludzkości. We współczesnym świecie nasila się postrzeganie problemów w dostępie do zasobów i degradacja środowiska naturalnego jako jednych z podstawowych zagrożeń dla rozwoju gospodarczego.

Zastosowanie tej koncepcji w praktyce powoduje konieczność jej opisu dla poszczególnych sektorów gospodarczych. Celem artykułu jest zdefiniowanie pojęcia „zrównoważona energetyka”, które często błędnie jest zastępowane przez „energetykę odnawialną”. Pierwsze wyrażenie jest znacznie szersze, ponieważ kwestia zrównoważenia dotyczy nie tylko pozyskiwania energii, ale również jej konsumpcji. Analizując zrównoważone podejście do energii należy mieć na uwadze nie tylko problem trwałości, ale również włączenie potrzeb społecznych i środowiskowych do rozwoju gospodarczego.

Podstawowym narzędziem służącym do badania była analiza dostępnej krajowej i zagranicznej literatury.

1. Zrównoważona energetyka – próba zdefiniowania pojęcia

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest szeroko znana. Jej wdrożenie w życie powoduje wiele wątpliwości. Jednym z tego przejawów jest pojawienie się pojęcia zrównoważonej energii. Jednakże trudno jest doszukać się szerokiego wyjaśnienia, czym to pojęcie jest. Zazwyczaj jest ono utożsamiane z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii, lecz takie podejście należy uznać za zbyt duże uproszczenie¹. W literaturze istnieje dość ograniczona liczba definicji zrów-

¹ A. Pawłowski, Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego Polski a rozwój zrównoważony, w: Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju, red. D. Kielczewski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 242.

noważonej energii. Bazują one na najbardziej popularnej definicji koncepcji zrównoważonego rozwoju przedstawionej przez Komisję Brundtland, tj. opisującej to pojęcie jako: „rozwój zgodny z potrzebami obecnych pokoleń, nie umniejszający możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania swoich potrzeb”². W przeciwieństwie do literatury poświęconej całej koncepcji, w przypadku energetyki nie doszło do wykształcenia się jednej wiodącej definicji, a nawet można zauważyć, że w wielu przypadkach autorzy samodzielnie, na własne potrzeby próbują opisać to pojęcie, tworząc bardzo podobne opisy. W ten sposób wypowiada się m.in. W. Patterson, który traktuje je jako: „zużycie i podaż energii, które zaspokajają nasze potrzeby bez narażania zdolności naszych dzieci do zaspokojenia ich potrzeb”³. W zbliżonej formie zagadnienie to zdefiniowali X. Lemaire⁴ oraz autorzy *Sustainable Energy, Choosing Among Options*⁵.

Powyższe definicje skupiają się przede wszystkim na problematyce trwałości. Jest to słuszne podejście, ponieważ długookresowa dostępność zawsze powinna być podstawowym obszarem zainteresowania tej koncepcji. Istotne jest, aby była ona oferowana z uwzględnieniem potrzeb środowiska naturalnego. Takie podejście powoduje pominięcie innego podstawowego aspektu omawianej koncepcji, tj. podziału idei zrównoważenia na trzy filary, czyli gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Jest to widoczne nie tylko w teorii, ale również w praktyce, np. w strategiach gospodarczych. Nie oznacza to, że ten podział jest całkowicie pomijany w energetyce. Występuje on często w bardziej rozwiniętych opisach. Dualne (socio-ekologiczne i ekonomiczne) podejście do zrównoważonej energetyki jest podkreślane m.in. przez Citizens Network for Sustainable Development⁶.

Ciekawą definicję zrównoważonej energii przedstawia organizacja LG Action, skupiająca samorządy lokalne działające na rzecz zrównoważonego rozwoju. Według jej przedstawicieli zrównoważona energia to nie tylko problem trwałości, ale również dopuszczenie do użytku źródeł energii powodujących niewielkie szkody dla środowiska i zdrowia ludzi⁷. Ten zapis jest istotny, ponie-

² Our Common Future, World Commission on Environment and Development, United Nations 1987, chapter 2, p. 1, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, dostęp: 10.09.2012.

³ W. Patterson, *Keeping the Lights On. Towards Sustainable Electricity*, Earthscan, London 2009, s. 14.

⁴ X. Lemaire, *Glossary of Terms in Sustainable Energy Regulation*, Renewable Energy and Efficiency Partnership, Centre for Management under Regulation, Warwick Business School, University of Warwick, s. 9.

⁵ J.W. Tester, E.M. Drake, M.W. Golay, M.J. Discoll, W.A. Peters, *Sustainable Energy, Choosing Among Options*, The MIT Press, London 2005, s. XIX.

⁶ What is sustainable energy?, Citizens Network for Sustainable Development, http://citnet.org/issues/Energy+and+Climate+Change/citizens_guide_SE/What_is_sustainable_energy, dostęp: 16.06.2012.

⁷ Project definition of sustainable energy, LG Action, <http://www.lg-action.eu/index.php?id=7292>, dostęp: 16.06.2012.

waż w praktyce nie istnieje żadne źródło energii nie powodujące szkód w środowisku, tak więc jakiegokolwiek teorie zakładające możliwość bezszkodowego pozyskiwania energii mają charakter utopii.

Powyższa definicja pokazuje również, że w wielu przypadkach energia jest traktowana nie tylko jako czynnik umożliwiający wykonanie określonej czynności (zmiana temperatury, oświetlenie, transport itp.), ale również cały system powiązań umożliwiających pozyskanie, transport i przekazanie odbiorcom finalnym energii. Oznacza to, że pojęcia energia, energetyka i system energetyczny, pomimo różnic znaczeniowych, w większości przypadków są traktowane zamiennie. Świadczyć o tym może m.in. porównanie poniższej definicji z cytowanymi wcześniej. W literaturze określa się, że zrównoważony system energetyczny: „powinien być oparty na kombinacji odnawialnych technologii pozyskiwania energii, odnawialnego transportu paliw, odnawialnego ciepła, redukcji popytu, efektywności wykorzystania, a także kogeneracji produkcji energii”⁸. Z punktu widzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju bardziej istotne wydaje się powstanie całego systemu energetycznego, który będzie spełniał wymagania tej koncepcji, niż tylko systemu źródeł jej pozyskiwania, ponieważ kwestie związane z efektywnym zarządzaniem energią są równie istotne jak jej wytwarzanie.

Opierając się na powyższych rozważaniach zrównoważoną energetykę należy zdefiniować jako zamianę energii pierwotnej na elektryczną i ciepłą oraz jej dostarczenie do odbiorcy końcowego w sposób umożliwiający zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń uwzględniających gospodarcze, społeczne i środowiskowe aspekty rozwoju człowieka. Warto podkreślić, że na podstawie tego terminu kwestie związane ze zrównoważoną konsumpcją energii należy traktować jako element polityki energetycznej, a nie samej energetyki.

2. Zrównoważone źródła energii

W kontekście źródeł energii problem budowy zrównoważonego rozwoju sprowadza się do wykorzystywania takich źródeł energii:

- które nie są znacząco uszczuplone przez dalsze użytkowanie;
- których stosowanie nie powoduje emisji zanieczyszczeń lub innych substancji niebezpiecznych dla środowiska w znacznej skali;
- których stosowanie nie wiąże się z utrwalaniem istotnych zagrożeń dla zdrowia lub niesprawiedliwości społecznej⁹.

⁸ C. Mitchel, *The Political Economy of Sustainable Energy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, s. 9.

⁹ G. Boyle, B. Everett, J. Ramage, *Energy Systems and Sustainability. Power for a Sustainable Future*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 6.

Powyższe stwierdzenie jest bardzo ogólne i trudno jest jednoznacznie wskazać takie źródło energii, które spełniałoby wymienione kryteria w 100%. Z tego powodu pojęcie zrównoważonej energii pierwotnej jest dość relatywne, ponieważ to samo źródło w jednej sytuacji może być zrównoważonym, a w innej nie.

Uznanie restrykcyjnej zasady trwałości jako wiodącego rozwiązania w zakresie zrównoważonej energetyki powoduje, że jedynie odnawialne źródła mogą być uznane za zrównoważone. Wynika to przede wszystkim z ich odnawialności, która powoduje, że w przewidywalnej przyszłości nie można ich wyczerpać. W ten sposób zostaje zapewniona podstawowa kwestia, czyli ich trwałość. Ponadto źródła odnawialne powodują stosunkowo niewielkie ilości szkód środowiskowych. Jednakże synonimiczne używanie pojęć „zrównoważony” i „odnawialny” nie powinno mieć miejsca, ponieważ w wielu przypadkach odnawialne źródła, zwłaszcza w skali lokalnej, mogą powodować negatywne konsekwencje, przeczące całej koncepcji. Za przykład może posłużyć dostarczanie 100% energii do odizolowanego, lokalnego systemu energetycznego tylko z jednego źródła, np. elektrowni wiatrowych. W przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych taka instalacja nie będzie dostarczać energii, a więc nie będzie skuteczna. Innym przykładem błędnego zastosowania energetyki odnawialnej może być stworzenie dużej instalacji wykorzystującej biopaliwo, której zdolności przerobu będą powodowały konieczność sprowadzania surowca z dużych odległości. Powoduje to znaczną emisję zanieczyszczeń w procesie transportu, co niweluje środowiskowe korzyści wynikające z zastosowania tego paliwa.

W praktyce nie ma wątpliwości, że źródła odnawialne jako grupa stanowią przykład najbardziej zrównoważonych technologii pozyskania energii, jednakże ich stosowanie musi uwzględniać wiele czynników, m.in. zdolności wytwórcze, dostęp do zasobu energetycznego oraz popyt na energię na danym obszarze i wielkość jego rozproszenia. Warto również pamiętać, że pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych powoduje koszty środowiskowe. Dlatego też w niektórych opracowaniach podkreśla się, że żadne ze źródeł znanych współcześnie człowiekowi nie mogą w pełni zasługiwać na miano zrównoważonych¹⁰. Jednakże takie myślenie ma być jedynie bodźcem do poszukiwania nowych i udoskonalania istniejących rozwiązań.

¹⁰ Our Common Future..., op. cit., rozdział 7, pkt 1, <http://www.un-documents.net/ocf-07.htm>, dostęp: 10.09.2012.

Trudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której całość pozyskiwanej energii pochodziłaby jedynie ze źródeł odnawialnych¹¹. Wynika to z wielu czynników. Za główne bariery należy uznać ograniczone zdolności człowieka do magazynowania energii elektrycznej, duże koszty, brak powszechnej zdolności do masowej produkcji instalacji, a przede wszystkim brak woli politycznej.

W kręgach organizacji proekologicznych dominuje przekonanie o konieczności zastosowania jak najbardziej restrykcyjnej zasady trwałości, obejmującej jedynie źródła odnawialne. Jednakże w niektórych krajach dopuszcza się uznanie za zrównoważone technologie, które nie są odnawialne. W szczególności dotyczy to wykorzystania wodoru i energii atomowej. Takie nastawienie jest zauważalne przede wszystkim w USA, Wielkiej Brytanii i Francji, gdzie istnieje silna tendencja do uznania energetyki atomowej za zrównoważoną¹². Ponadto wskazuje się, że ze względu na ograniczone zdolności człowieka do pozyskiwania masowych ilości energii ze źródeł odnawialnych konieczne jest czasowe uznanie za zrównoważone systemów opartych nawet na tradycyjnych paliwach kopalnych. W literaturze jest to określane jako stworzenie odpowiedniego miksu energetycznego. Jego najbardziej znanym przykładem jest strategia rozwoju energetycznego Unii Europejskiej do 2050 roku, gdzie proponuje się połączenie działań na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału gazu kosztem innych, bardziej szkodliwych paliw kopalnych¹³. W ten sposób możliwe jest osiągnięcie zmniejszenia presji na środowisko. Jednakże należy założyć, że taka strategia jest jedynie działaniem przejściowym, które w dalszym okresie (tj. po 2050 roku) będzie prowadzić do jeszcze większej redukcji emisji, czyli odejścia od gazu jako podstawowego nośnika energii pierwotnej.

Pomimo włączenia gazu do strategii budowania zrównoważonych systemów energii, nikt nie zamierza traktować tego źródła jako zrównoważonego. Nieco inne podejście jest zauważalne w przypadku wykorzystania atomu, gdzie istnieje silny podział na zwolenników i przeciwników tej metody przetwarzania energii. Dyskusja obu grup przybiera nie tylko teoretyczny charakter, ale również przekłada się na politykę wielu państw. I tak kraje takie jak Austria czy Dania są uznawane za tradycyjnych przeciwników tej technologii. Ciekawym przy-

¹¹ J. Malko, Zrównoważony rozwój – cele i wyzwania elektroenergetyki, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Białystok-Wrocław 2007, s. 190.

¹² *Sustainable Energy. Opportunities and Limitations*, ed. D. Elliot, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010, s. XVIII.

¹³ Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Komisja Europejska, Bruksela, dnia 8.3.2011 KOM(2011) 112, wersja ostateczna.

kładem są Niemcy, gdzie w wyniku nacisku przeciwników wykorzystywania atomu do pozyskiwania energii zrezygnowano z kontynuacji rozbudowy potencjału atomowego i następuje powolne wygaszanie istniejących reaktorów. Z drugiej strony za przykład można podać Francję, gdzie ponad 2/3 energii elektrycznej pochodzi z elektrowni atomowych. Podobne przychylne nastawienie do technologii tego typu jest zauważalne w Chinach, Korei Południowej oraz Republice Południowej Afryki. Ponadto istnieje liczna grupa państw, które zdecydowały się na budowę nowych elektrowni atomowych, pomimo umiarkowanego przyzwolenia społecznego dla takich inicjatyw. Zaliczyć do nich można m.in. Finlandię i Polskę.

Pozytywne nastawienie do energetyki atomowej wynika z przekonania o relatywnie niskiej szkodliwości tych instalacji dla środowiska. W tym zakresie zazwyczaj podkreśla się zerową emisję CO₂ do atmosfery w procesie pozyskiwania energii, co powoduje znaczne zmniejszenie wpływu energetyki na powstawanie globalnego ocieplenia. Jest to dość dyskusyjna teza, ponieważ w wielu przypadkach nie bierze się pod uwagę wysokich środowiskowych kosztów budowy instalacji atomowej (wymagających m.in. emisji CO₂) oraz ryzyka awarii przemysłowej. Warto jednak zwrócić uwagę, że poziom tych kosztów w przypadku konwencjonalnych elektrowni jest porównywalny. Poważnym problemem związanym z energetyką atomową pozostaje kwestia zagospodarowania odpadów nuklearnych, które powodują największe ryzyko powstania skażenia środowiska.

Z tego powodu należy uznać, że zrównoważona energetyka jest pojęciem odmiennym od odnawialnej i szerszym, ponieważ do takiej należy zaliczyć wszelkie źródła z relatywnie długim cyklem życia i niskim wpływem na środowisko.

3. Konsumpcja a zrównoważona energetyka

Jednym z wiodących haseł koncepcji zrównoważonego rozwoju jest postulat dotyczący odmaterializowania konsumpcji¹⁴. Jego podstawowym założeniem jest dążenie do zmniejszenia presji na środowisko wynikającej z potrzeby posiadania coraz większej ilości dóbr, a tym samym rosnącego zapotrzebowania na zasoby naturalne. Problem ten jest widoczny również we współczesnej energetyce, gdzie jednym z ważniejszych wyzwań jest kwestia bezpieczeństwa dostaw nieodnawialnych surowców energetycznych. Zagadnienie to jest przedmiotem

¹⁴ Por. K. Prandecki, Człowiek i społeczeństwo w koncepcji zrównoważonego rozwoju, w: *Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s. 186-187.

troski nie tylko ekonomistów, ale również polityków¹⁵. W szczególności dotyczy ono wydobycia ropy naftowej i zjawiska nazywanego *peak oil*. Polega ono na przekroczeniu maksymalnych możliwości wydobycia surowca ze złoża w wyniku spadku możliwości technicznych. Jest to pierwszy i najważniejszy sygnał ostrzegający przed wyczerpaniem danego źródła¹⁶.

Brak możliwości powszechnego zastosowania niewyczerpywalnych i przyjaznych dla środowiska technologii pozyskiwania energii powoduje, że konieczne jest poszukiwanie innych dróg zmniejszenia presji na środowisko. Jednym z filarów tego działania jest redukcja zapotrzebowania na energię pierwotną poprzez zwiększenie wydajności urządzeń konsumujących energię¹⁷. Ta inicjatywa oraz towarzyszący jej nacisk na zwiększenie świadomości społecznej zmierzający do oszczędzania energii stanowią podstawę efektywności energetycznej.

Zgodnie z art. 3 ustawy o efektywności energetycznej poprzez to pojęcie należy rozumieć: „stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu”¹⁸. Z kolei T. Skoczkowski określa ją jako: „obniżenie zużycia energii pierwotnej, mające miejsce na etapie zmiany napięć, przesyłu, dystrybucji lub zużycia końcowego energii, spowodowane zmianami technologicznymi, zmianami zachowań i/lub zmianami ekonomicznymi, zapewniające taki sam lub wyższy poziom komfortu lub usług. Rozwiązania zwiększające efektywność końcowego zużycia energii powodują obniżenie zużycia zarówno energii pobieranej przez użytkowników końcowych, jak i energii pierwotnej”¹⁹.

W najprostszy, najbardziej ogólny sposób efektywność energetyczną można opisać jako zmniejszenie ilości energii potrzebnej do wykonania określonej pracy (np. wytworzenia produktu lub realizacji usługi). Takie podejście jest również obecne w Unii Europejskiej, gdzie określa się je jako: „stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii”²⁰. Warto zwrócić uwa-

¹⁵ Por. m.in. *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council, Washington 2008, s. 80-91.

¹⁶ K. Prandecki, *Bezpieczeństwo energetyczne Europy do 2050 roku*, „Przyszłość Świat – Europa – Polska” 2010, nr 2, s. 46-47.

¹⁷ E. Lorek, *Rozwój zrównoważonej energetyki w wymiarze międzynarodowym, europejskim i krajowym*, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 174.

¹⁸ Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 4 marca 2011 r., Dz.U. z 2011 r., nr 94, poz. 551.

¹⁹ Witryna internetowa Projektu Inteligentna Energia – Projekt CHANGE, <http://change.kig.pl>, dostęp: 23.08.2012.

²⁰ Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 114.

gę, że w tym samym dokumencie podkreślono różnicę pomiędzy efektywnością a oszczędnością energii. To drugie pojęcie rozumiane jest jako: „ilość zaoszczędzonej energii ustalona poprzez pomiar lub oszacowanie zużycia przed i po wdrożeniu jednego lub kilku środków poprawy efektywności energetycznej przy jednoczesnym zapewnieniu normalizacji warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii”²¹.

We wspomnianej już ustawie o efektywności energetycznej, w artykule 17 wyróżniono inicjatywy służące realizacji tego celu. Należą do nich:

- izolacja instalacji przemysłowych;
- przebudowa lub remont budynków;
- modernizacja urządzeń przeznaczonych do użytku domowego, oświetlenia, urządzeń potrzeb własnych, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych, lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła;
- odzysk energii w procesach przemysłowych;
- ograniczenie przepływów mocy biernej, strat sieciowych w ciągach liniowych, strat w transformatorach;
- stosowanie do ogrzewania lub chłodzenia obiektów energii wytwarzanej we własnych lub przyłączonych do sieci odnawialnych źródłach energii, ciepła wytwarzanego w procesach kogeneracji lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych²².

Z wyjątkiem ostatniego z wymienionych punktów, lista ta nie budzi zastrzeżeń. Jednakże zaskakujące jest, w jaki sposób korzystanie z odnawialnych źródeł energii może wpłynąć na efektywność jej wykorzystania, zwłaszcza w świetle cytowanej już definicji, przedstawionej w tej ustawie. Uwagi dotyczące pozyskiwania ciepła z procesów kogeneracji lub będącego efektem ubocznym procesów przemysłowych nie budzą takich wątpliwości.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że w dokumencie tym pominięto całkowicie rolę użytkownika końcowego i jego świadomości. Wynika to z celu, jakiemu służy ta ustawa, czyli uporządkowaniu sytuacji dotyczącej podmiotów gospodarczych. Jednakże warto pamiętać, że koszty wdrażania programów efektywności energetycznej dotyczą głównie niewielkich konsumentów (gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw)²³. Te podmioty będą najbardziej zainteresowane zakupem nowych, bardziej wydajnych urządzeń, konsumu-

²¹ Ibid.

²² Ustawa o efektywności energetycznej..., op. cit.

²³ K. Prandecki, Kształtowanie polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej – refleksje w perspektywie 2020, w: Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju, red. U. Płowiec, PWE, Warszawa 2010, s. 450.

jących mniej energii. Jednakże takie działania są możliwe jedynie przy odpowiednio wysokiej cenie energii, która będzie stanowiła bodziec do zamiany posiadanych urządzeń na bardziej wydajne. Zazwyczaj produkty bardziej efektywne energetycznie mają wyższą cenę, wynikającą z ich zaawansowania technologicznego lub działań marketingowych. Decyzja o zakupie podejmowana przez konsumenta musi być uzasadniona przyszłymi korzyściami, czyli oszczędnościami wynikającymi z mniejszego zużycia energii. Jednakże muszą być one zauważalne, aby miały wpływ na zakup urządzenia. Z tego powodu wysoka cena energii jest jednym z ważniejszych bodźców efektywności energetycznej. Z drugiej strony warto jednak pamiętać, że zrównoważony rozwój oznacza zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, co w przypadku energii rozumie się jako takie kształtowanie ceny tego dobra, aby nie była ona barierą w dostępie dla przeciętnego obywatela. Oznacza to konieczność ostrożnego podejścia do ceny jako bodźca powodującego wzrost efektywności.

Analizując problem efektywności, warto jeszcze zwrócić uwagę na paradoks Jevonsa. Ten dziewiętnastowieczny angielski ekonomista udowodnił, że wzrost efektywności wykorzystania węgla prowadzi do spadku jego ceny i tym samym wzrostu konsumpcji. W efekcie końcowym, wraz ze wzrostem efektywności urządzeń wykorzystujących dany rodzaj energii pierwotnej, jego zużycie wzrasta. Obserwacje sprzed prawie 150 lat znajdują potwierdzenie również we współczesnych badaniach prowadzonych w różnych krajach Europy i Ameryki²⁴. Oznacza to, że wzrost efektywności jest tylko pozornie skutecznym narzędziem służącym do osiągnięcia zrównoważonej energetyki. Podobnie trudne będzie zastosowanie oszczędzania energii, ponieważ z jednej strony mieszkańcy wysoko rozwiniętych państw coraz częściej zwracają uwagę na konieczność oszczędzania energii, ale jednocześnie posługują się coraz większą ilością urządzeń konsumujących to dobro. Z tego powodu większość prognoz dotyczących jego konsumpcji wskazuje na dalszy wzrost zapotrzebowania na energię.

Podsumowanie

W teorii zrównoważona energetyka to trwały i w miarę nieszkodliwy dla środowiska dostęp do energii elektrycznej i cieplnej. Jego zapewnieniu towarzyszą działania zmierzające do zwiększenia efektywności i oszczędności tego dobra. Przytoczone definicje oraz własna propozycja, a także charakterystyka jego

²⁴ J.M. Poliimeni, K. Mayumi, M. Giampietro, B. Alcott, *The Myth of Resource Efficiency. The Jevons Paradox*, Earthscan, London 2008, s. 141-146.

podstawowych aspektów pozwalają stwierdzić, że na podstawie współczesnej wiedzy nie można mówić o w pełni zrównoważonych technologiach produkcji. Procesy efektywności energetycznej również nie muszą przynieść spodziewanych efektów. Jednakże w tym drugim przypadku istnieje szansa, że wiele inicjatyw doprowadzi do pozytywnych rozwiązań. Do takich zaliczyć można m.in. procesy kogeneracji ciepła i energii elektrycznej. W efekcie zrównoważona energetyka to wciąż pojęcie teoretyczne, które na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego powinno być pojmowane jako dążenie do jak najmniej szkodliwych dla środowiska metod przetwarzania i dystrybucji energii uwzględniających społeczne i gospodarcze potrzeby obecnego i przyszłych pokoleń.

Literatura

- Boyle G., Everett B., Ramage J., *Energy Systems and Sustainability. Power for a Sustainable Future*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 114.
- Global Trends 2025: A Transformed World, National Intelligence Council, Washington 2008.
- Lemaire X., *Glossary of Terms in Sustainable Energy Regulation*, Renewable Energy and Efficiency Partnership, Centre for Management under Regulation, Warwick Business School, University of Warwick.
- Lorek E., Rozwój zrównoważonej energetyki w wymiarze międzynarodowym, europejskim i krajowym, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Białystok-Wrocław 2007.
- Malko J., Zrównoważony rozwój – cele i wyzwania elektroenergetyki, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Białystok-Wrocław 2007.
- Mitchel C., *The Political Economy of Sustainable Energy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Our Common Future, World Commission on Environment and Development, United Nations 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, dostęp: 10.09.2012.
- Patterson W., *Keeping the Lights On. Towards Sustainable Electricity*, Earthscan, London 2009.
- Pawłowski A., Uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego Polski a rozwój zrównoważony, w: *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011.

- Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Komisja Europejska, Bruksela, dnia 8.3.2011 KOM(2011) 112, wersja ostateczna.
- Poliimeni J.M., Mayumi K., Giampietro M., Alcott B., *The Myth of Resource Efficiency. The Jevons Paradox*, Earthscan, London 2008.
- Prandecki K., Bezpieczeństwo energetyczne Europy do 2050 roku, „Przyszłość Świat – Europa – Polska” 2010, nr 2.
- Prandecki K., Człowiek i społeczeństwo w koncepcji zrównoważonego rozwoju, w: *Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Prandecki K., Kształtowanie polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej – refleksje w perspektywie 2020, w: *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, red. U. Płowiec, PWE, Warszawa 2010.
- Project definition of sustainable energy, LG Action, <http://www.lg-action.eu/index.php?id=7292>, dostęp: 16.06.2012.
- Sustainable Energy. Opportunities and Limitations, ed. D. Elliot, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Tester J.W., Drake E.M., Golay M.W., Discoll M.J., Peters W.A., *Sustainable Energy, Choosing Among Options*, The MIT Press, London 2005.
- Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 4 marca 2011 roku, Dz.U. z 2011 r., nr 94, poz. 551.
- What is sustainable energy?, Citizens Network for Sustainable Development, http://citnet.org/issues/Energy+and+Climate+Change/citizens_guide_SE/What_is_sustainable_energy, dostęp: 16.06.2012.
- Witryna internetowa Projektu Inteligentna Energia – Projekt CHANGE, <http://change.kig.pl>, dostęp: 23.08.2012.

THE THEORETICAL BASIS OF SUSTAINABLE ENERGY

Summary

The concept of sustainable development is slowly deploying into various sectors of the economy. In the European Union, one of the areas where this idea is used is energy. The concept of sustainable energy is widely used and intuitively construed, however, it is difficult to discern the full definition of this phenomenon.

The purpose of this article is to define the concept of “sustainable energy”. It takes into account both the issue of permanence, as well as the inclusion of social and environmental needs for economic development. Moreover, the text consist general characterization of the main areas where application of this concept is possible.

Kazimierz Pająk
Joanna Mazurkiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

MECHANIZMY WSPIERANIA ROZWOJU ENERGETYKI ODNAWIALNEJ

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie systemów wspierania rozwoju energetyki odnawialnej w krajach Unii Europejskiej. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w świetle rozwiązań przyjętych w ramach pakietu klimatycznego oraz celów dyrektywy w sprawie promocji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynku energii. W artykule zaprezentowano charakterystykę funduszy europejskich wspierających rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz mechanizmów rynkowego wspierania popytu na energię produkowaną z tych źródeł: systemu kształtowania cen oraz systemu kształtowania wielkości produkcji (poprzez nałożenie obowiązku udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii elektrycznej). W dalszej części artykułu przedstawiono analizę skuteczności stosowanych systemów oraz rekomendacje dla Polski.

1. Uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej

Polityka energetyczna stała się w ostatnich latach obszarem aktywnej polityki państwa. Przyczyną tego są zarówno jakościowo nowe zjawiska występujące w międzynarodowym otoczeniu gospodarczym, jak i polityka energetyczna UE¹.

Definiując wyzwania stojące współcześnie przed Wspólnotą, Komisja Europejska sformułowała strategię Europa 2020², która zapewnić ma inteligentny,

¹ Wytyczne dla polityki energetycznej Unii Europejskiej zostały przedstawione w Komunikacie Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „Europejska Polityka Energetyczna”, COM(2007)1, Bruksela, 10.01.2007.

² Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela, 3.03.2010.

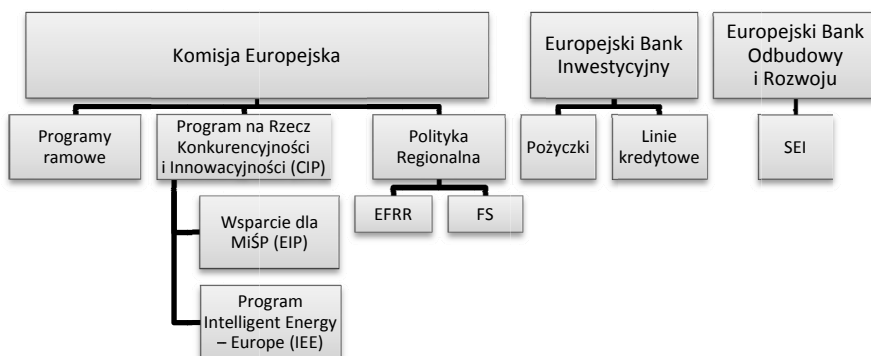
zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój gospodarczy. W dokumencie tym przyjęto, że miarą prowadzenia zrównoważonej polityki w sektorze energii będzie:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 roku (z możliwością 30% redukcji, o ile zawarte zostaną stosowne porozumienia międzynarodowe),
- zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 rok,
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, przy czym dla poszczególnych państw członkowskich cel ogólny skorygowano względem ukształtowania bilansów paliwowych oraz możliwości rozwoju energetyki odnawialnej. Polska została zobowiązana do osiągnięcia 15% udziału OZE w całkowitym zużyciu energii oraz zwiększenia do 10% udziału biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych.

Spełnienie powyższych postulatów wymaga wdrożenia systemu instrumentów określanych jako systemy wsparcia lub mechanizmy wsparcia rozwoju OZE. Zostały one wprowadzone zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i w poszczególnych państwach członkowskich.

2. Mechanizmy finansowania inwestycji energetycznych z funduszy europejskich

Głównymi źródłami finansowania projektów energetycznych w UE są środki budżetu ogólnego i funduszy strukturalnych oraz kapitał oferowany przez Europejski Banki Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Rys. 1 przedstawia instytucje oraz wybrane programy finansowania rozwoju odnawialnych źródeł energii.



Rys. 1. Źródła finansowania rozwoju OZE ze środków europejskich

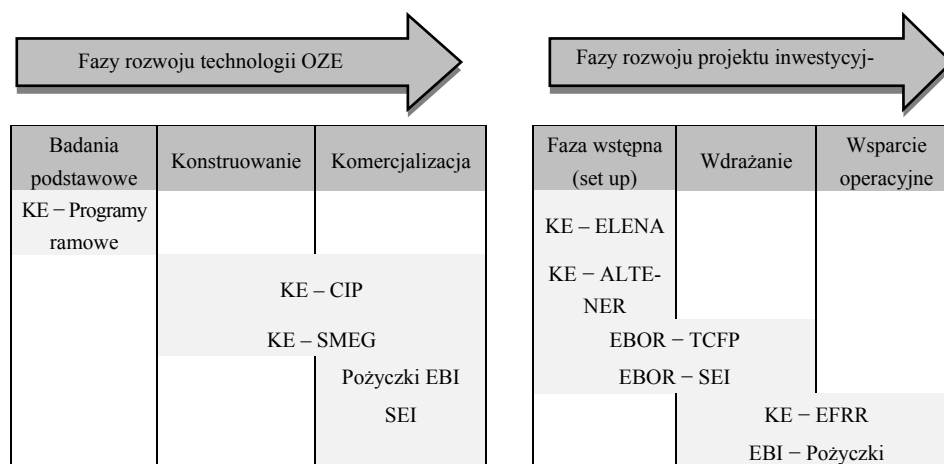
Źródło: Financing Renewable Energy in the European Energy Market, Ecofys, raport przygotowany dla Komisji Europejskiej, styczeń 2011, s. 57.

Cechą charakterystyczną instrumentów polityki strukturalnej oraz dotacji ze środków budżetu ogólnego UE jest ich niekomercyjny, bezzwrotny charakter. W perspektywie finansowej 2007-2013 na cele energetyczne (rozwój odnawialnych źródeł energii, wzrost efektywności energetycznej oraz budowę sieci transeuropejskich) przeznaczono blisko 11 mld EUR, co stanowi ok. 3% budżetu ogólnego UE.

Jednym z priorytetów UE jest rozwój technologii energetycznych, obniżenie kosztów pozyskania czystej energii oraz osiągnięcie pozycji lidera w zakresie wykorzystania technologii niskoemisyjnych. Działalność ta jest wspierana w ramach specyficznych mechanizmów finansowania. Ich utworzenie służy ograniczaniu różnych form ryzyka związanego z rozwojem technologii lub realizacją projektów inwestycyjnych.

Wybór mechanizmu finansowania zależy w głównej mierze od poziomu zaawansowania projektu lub technologii. Przykładowo, większość kosztów działalności badawczo-rozwojowej oraz tworzenia europejskiej infrastruktury badawczej finansowana jest w ramach programów ramowych. Faza realizacji projektów pilotażowych, komercjalizacji technologii i wdrażania projektów wspierana jest natomiast instrumentami polityki regionalnej oraz programami specjalnymi. Jednym z nich jest program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (*Competitiveness and Innovation Framework Programme* – CIP). Środki tego programu przeznaczone są na wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (*Entrepreneurship and Innovation Programme* – EIP) poprzez system poręczeń (instrument SMEG) oraz dofinansowanie kapitału rozwojowego innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw we wczesnych fazach rozwoju. Drugą grupę instrumentów obejmuje program Inteligentna Energia dla Europy (IEE), wspierający prowadzenie działań promocyjnych i edukacyjnych³. Komisja Europejska we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym uruchomiła też instrumenty ELENA oraz ALTENER, których celem jest m.in. dostarczanie środków na przygotowanie dużych programów inwestycyjnych, skutkujących poprawą efektywności energetycznej i rozwojem OZE. Przyporządkowanie instrumentów fazom procesów technologicznym i inwestycyjnych przedstawia rys. 2.

³ Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), Bruksela, 6.04.2005, KOM(2005) 121 końcowy, 2005/0050 (COD).



Rys. 2. Fundusze europejskie wspierające rozwój technologii oraz realizację inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii

Źródło: Ibid., s. 58.

Z punktu widzenia potencjału finansowania inwestycji energetycznych najważniejszym źródłem są środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), którego aktywność kredytowa jest zbieżna ze strategicznymi kierunkami rozwoju UE. Fundusze EBI oferowane są w postaci pożyczek oraz linii kredytowych. Pierwsza forma adresowana jest do instytucji publicznych, banków i dużych przedsiębiorstw prywatnych. Mechanizm linii kredytowych przeznaczony jest natomiast dla instytucji finansowych, które następnie, na własne ryzyko, rozdzielają przyznane środki zgodnie z priorytetami inwestycyjnymi EBI.

Tabela 1

Środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego na inwestycje energetyczne w krajach UE27 w latach 2007-2011

Lata	EBI mld EUR				
	Energetyczne sieci TEN	OZE	Efektywność energetyczna	Dywersyfikacja i bezpieczeństwo	Łącznie
2007	1,4	1,5	0,9	1,6	5,4
2008	2,7	6,2	0,7	3,1	12,7
2009	2,0	4,2	1,5	5,9	13,6
2010	3,8	6,2	2,3	3,7	16,0
2011	4,0	5,7	1,3	3,9	11,9
Razem	13,9	23,8	6,7	18,2	59,6

Źródło: Europejski Bank Inwestycyjny, raporty roczne z lat 2007-2011.

W latach 2007-2011 wartość środków przeznaczonych przez EBI na cele energetyczne wyniosła ponad 62 mld EUR (patrz tabela 1). W związku ze wzrostem zapotrzebowania na finansowanie inwestycji energetycznych w latach 2007-2011 EBI dokonał znacznego zwiększenia wysokości kredytów dla projektów energetycznych w UE. Kredyty na rzecz finansowania inwestycji energetycznych stanowią obecnie 20% łącznej wartości kredytów udzielonych przez EBI w UE.

W badanym okresie finansowania zmieniała się struktura udzielanych kredytów. Obecnie ponad 1/3 środków przeznaczana jest na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Zauważalna jest również tendencja do ograniczania wysokości finansowania projektów w sektorach charakteryzujących się większym natężeniem emisji dwutlenku węgla na rzecz wspierania odnawialnych źródeł energii (głównie energetyki wiatrowej), efektywności energetycznej, konwersji energii oraz innowacji (głównie w ramach programu finansowania demonstracyjnych i innowacyjnych projektów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla).

3. Charakterystyka rynkowych mechanizmów wspierania inwestycji w sektorze odnawialnych źródeł energii w państwach członkowskich UE

W literaturze, klasyfikując mechanizmy wspierania inwestycji energetycznych, podkreśla się zwykle ich dychotomiczny charakter, wyróżniając np. systemy stymulujące podaż lub popyt, systemy stymulujące wzrost mocy zainstalowanej lub wytwarzanie energii. Zasadniczo wyróżnić można jednak dwa podstawowe mechanizmy, które stały się podstawą funkcjonowania różnorodnych systemów wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych w krajach UE: system kształtowania cen (*price system*) oraz system kształtowania ilości wytworzonej energii (*quota system*)⁴. Tabela 2 przedstawia instrumenty stosowane w ramach omawianych systemów.

Cechą pozwalającą na wyróżnienie tych mechanizmów jest ukierunkowanie interwencji państwa. Pierwszy z wymienionych modeli wymaga odgórnego wyznaczenia ceny energii z OZE zakładając, że rynek wytworzy pożądaną jej ilość. Podstawą drugiego modelu jest natomiast gwarantowanie zakupu określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych i pozostawienie mechanizmowi rynkowemu ukształtowania ceny tej energii. Gwarancji zakupu udziela się poprzez zobowią-

⁴ B. Soliński, Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów, „Polityka Energetyczna” 2008, z. 2, s. 108.

zanie uczestników rynku do wypełnienia celów udziału energii odnawialnej w całości sprzedanej energii (system certyfikatów) lub poprzez bezpośrednie wyznaczenie wielkości zapotrzebowania na energię odnawialną przez regulatora rynku (system przetargowy).

Tabela 2

Instrumenty wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii

SYSTEM KSZTAŁTOWANIA CEN	
Ceny (taryfy) gwarantowane (<i>feed-in tariffs</i>)	Stosowanie gwarantowanych (w długim, najczęściej 10-20-letnim okresie) preferencyjnych cen energii dla źródeł odnawialnych. Wysokość cen ukierunkowana jest na wsparcie rozwoju technologii energetycznych. Możliwość stosowania stawek degresywnych.
Dopłaty gwarantowane/ środowiskowe (<i>fixed-premium systems</i>)	Stała dopłata otrzymywana przez wytwórcę energii odnawialnej, niezależnie od rynkowej ceny energii elektrycznej, jako dodatek (premia środowiskowa).
Ulgi podatkowe (<i>tax credits</i>)	Zwolnienia z podatku z działalności związanej z wytwarzaniem energii odnawialnej (VAT, akcyzy).
Subwencje inwestycyjne (<i>investment subsidies</i>)	Przybierają formę preferencyjnych kredytów lub subwencji do projektu inwestycyjnego.
SYSTEM KSZTAŁTOWANIA ILOŚCI WYTWORZONEJ ENERGII	
Przetargi (<i>tendering system</i>)	Przetargi na wyprodukowanie i dostarczenie określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych, na którą udziela się gwarancji zakupu, zawartej w ramach umów cywilnoprawnych.
Zielone certyfikaty (<i>tradable green certificates system</i>)	Mechanizm wymagalnego portfela energii ze źródeł odnawialnych polegający na nałożeniu na określony podmiot (producenta, dostawcę lub odbiorcę energii) obowiązku zakupu określonej ilości energii odnawialnej. Równolegle wprowadza się system zbywalnych certyfikatów (świadcstwa pochodzenia), nadawanych wytwórcom energii odnawialnej; ceny energii i certyfikatu ustalane odpowiednio na rynku energii elektrycznej i na wydzielonym rynku zbywalnych świadectw pochodzenia energii (certyfikatów).

Źródło: Ecofys, Financing Renewable Energy in the European Energy Market, raport przygotowany dla Komisji Europejskiej, styczeń 2011; Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych, CASE, Warszawa, grudzień 2009.

Omawiane modele różnią się także możliwością selektywnego oddziaływania na rozwój poszczególnych źródeł energii odnawialnej. W rozwiązaniach wykorzystujących system kwotowy wsparcie udzielane jest bez względu na specyfikę technologii, stopień rozwoju rynków, lokalizację i zapotrzebowanie. Może

zatem prowadzić do nadmiernej interwencji – dofinansowywania rozwoju źródeł i technologii, które mogłyby rozwijać się bez wsparcia publicznego. Natomiast system stałych cen pozwala na zróżnicowanie stawek taryfowych i wysokości dofinansowania poszczególnych technologii. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że system kwotowy, poprzez nieróżnicowanie źródeł, dopuszcza grę rynkową między inwestorami, prowadząc do silniejszego rozwoju relatywnie tańszych technologii⁵. System stałych cen odzwierciedla natomiast rządowe priorytety w zakresie struktury sektora energetycznego.

Ważną cechą z punktu widzenia rozwoju rynku jest poziom i ukierunkowanie ryzyka inwestycyjnego. System stałych cen pozwala inwestorom na precyzyjne oszacowanie przyszłych wpływów ze sprzedaży energii i tym samym ułatwia kredytowanie. Jest przy tym rozwiązaniem relatywnie łatwiejszym do wdrożenia. Należy jednak pamiętać, że ze względu na ustalanie poziomu taryf przez regulatora system ten obciążony jest ryzykiem politycznym. Ryzyko funkcjonowania systemu zielonych certyfikatów polega natomiast na oddzieleniu praw majątkowych wynikających z własności świadectw pochodzenia oraz faktycznego obrotu energią. Wytwórca energii z OZE, uzyskując przychody z dwóch źródeł: ze sprzedaży energii oraz z obrotu certyfikatami, narażony jest na zwiększone ryzyko rynkowe. Sprzedaż energii i certyfikatów na rynkach *spot* powoduje wzrost ryzyka inwestycyjnego oraz podnosi koszt pozyskania kapitału. Koszty te są zwykle przerzucane na konsumentów, co powoduje wzrost kosztów społecznych systemu certyfikowania energii.

Obecnie wszystkie kraje członkowskie UE wdrożyły instrumenty wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej (patrz tabela 3). Analiza stosowanych instrumentów wskazuje, że możliwe jest łączenie różnych ich typów i zakresu stosowania w zależności od stopnia zaawansowania rozwoju technologii, kategorii użytkowników czy rynków.

⁵ Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych, CASE, Warszawa, grudzień 2009.

Tabela 3

Mechanizmy wsparcia produkcji energii z OZE w państwach członkowskich UE

	Ceny gwarantowane	Dopłaty gwarantowane	Ulgi podatkowe	Kredyty preferencyjne	Przetargi	System certyfikatów
Austria	x	-	-	-	-	x
Belgia	x	-	x	-	-	x
Bulgaria	x	-	-	x	-	-
Cypr	x	-	-	-	-	-
Czechy	x	x	-	-	-	-
Niemcy	x	-	-	x	-	-
Dania	-	x	-	-	-	-
Estonia	x	x	-	x	-	-
Hiszpania	x	x	x	-	-	-
Finlandia	-	-	x	-	-	-
Francja	x	-	-	-	x	-
Grecja	x	-	x	-	-	-
Węgry	x	-	-	-	-	-
Irlandia	x	-	-	-	x	-
Włochy	x	-	-	-	x	x
Litwa	x	-	-	-	-	-
Luksemburg	x	-	-	-	-	-
Łotwa	x	-	x	-	x	-
Malta	x	-	-	x	-	-
Holandia	-	x	x	x	-	x
Polska	-	-	x	x	-	x
Portugalia	x	-	-	-	-	-
Rumunia	-	-	x	-	-	x
Szwecja	-	-	x	-	-	x
Słowenia	x	x	-	x	-	-
Słowacja	x	-	x	-	-	-
Wielka Brytania	x	-	x	-	-	x

Źródło: Ibid.

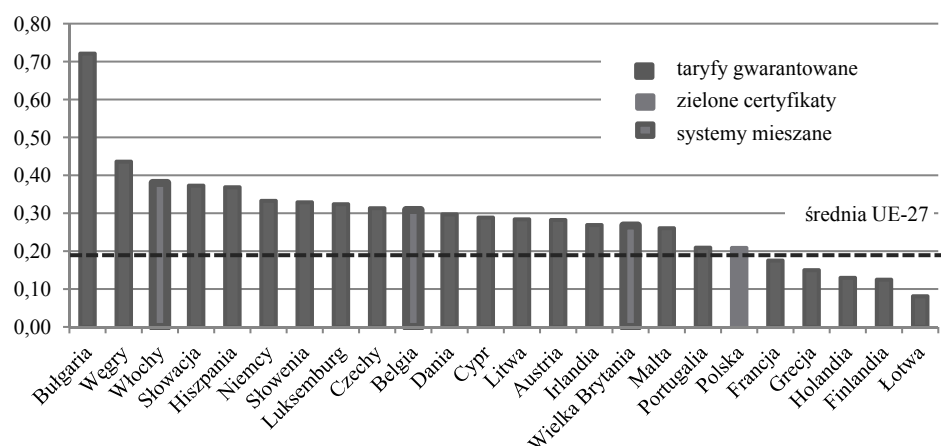
Skuteczność systemów wsparcia może być mierzona tempem wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w relacji do potencjału technologicznego produkcji energii ze źródeł odnawialnych, co przedstawia się wzorem:

$$E_n^i = \frac{Q_n^i - Q_{n-1}^i}{POT_{n-1}},$$

gdzie:

- E_n^i – wskaźnik skuteczności programów wsparcia dla technologii i w okresie n ,
- Q_n^i – udział energii odnawialnej i w końcowym zużyciu energii w okresie n ,
- POT_{n-1} – potencjał technologiczny produkcji energii ze źródeł odnawialnych w okresie n .

Zaletą tak zbudowanego wskaźnika jest jego uniwersalność oraz możliwość uwzględniania specyficznych warunków krajowych. Rys. 3 przedstawia kształtowanie się wartości indeksu dla państw członkowskich UE.



Rys. 3. Wskaźnik skuteczności systemów wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii w państwach członkowskich UE w latach 2006-2010

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

Wartości średnich przyrostów konsumpcji energii ze źródeł odnawialnych zostały obliczone dla lat 2006-2010. Za podstawę oszacowania wielkości średnioterminowego potencjału technologicznego OZE przyjęto udział energii ze źródeł odnawialnych w 2010 roku oraz wartości krajowych celów dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w 2020 roku.

W większości opracowań oceniających skuteczność systemów wsparcia⁶ wskazuje się na mechanizm gwarantowanych taryf jako najbardziej efektywny. Należy jednak pamiętać, że mechanizm wspierania rozwoju energii ze źródeł odnawialnych instrumentami takimi jak certyfikaty i obligacje zakupowe jest rozwiązaniem wprowadzonym później i stosowanym relatywnie rzadziej, a o jego skuteczności może świadczyć osiągnięcie pozycji liderów w zakresie rozwoju OZE przez dwa kraje stosujące wyłącznie ten system⁷ (Szwecja i Rumunia).

Analiza tempa rozwoju poszczególnych źródeł energii odnawialnej pozwala zauważyć, że system certyfikatów jest skuteczny dla dojrzałych technologii, podczas gdy system cen gwarantowanych silniej stymuluje rozwój technologii relatywnie nowych. Badania potwierdziły też większą skuteczność gwarancji cenowych dla rozwoju małych projektów inwestycyjnych.

Podsumowanie

Głównym celem rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce jest spełnienie do 2020 roku unijnego kryterium 15% udziału OZE w finalnym zużyciu energii i dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych. W latach 2006-2010 zużycie energii odnawialnej w Polsce wzrastało średnio o 7,8% rocznie. W końcu tego okresu w odnawialnych źródłach energii wytworzono blisko trzykrotnie więcej energii elektrycznej niż w 2005 roku, a ilość energii produkowanej w OZE w latach 2008-2009 była wyższa od prognozowanej o 10%⁸. Wysoką dynamikę wzrostu osiągnięto głównie dzięki wprowadzeniu mechanizmu zielonych certyfikatów. Jednocześnie od 2005 roku obserwuje się wyższe od prognozowanego zużycie energii elektrycznej ogółem, co utrudnia uzyskiwanie zakładanych wskaźników tempa rozwoju OZE. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁹

⁶ Analiza systemów wsparcia dla energetyki odnawialnej w UE została przeprowadzona m.in. w pracach: RE-Shaping: Shaping an effective and efficient European renewable energy market. Indicators assessing the performance of renewable energy support policies in 27 Member States OPTRES, Karlsruhe 2010; Assessment and optimization of renewable energy support schemes in the European electricity market – Recommendation for implementing effective and efficient renewable electricity policies. Intelligent Energy Europe, OPTRES, Karlsruhe 2007; B. Soliński, Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce na tle systemów stosowanych w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo AGH, Kraków 2008.

⁷ W 2010 r. Szwecja i Rumunia osiągnęły krajowe cele na rok 2020, wyznaczone przez Komisję Europejską w dyrektywie 2009/28/WE.

⁸ Prognozy rozwoju sektora energii przedstawia „Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej w latach 2005-2014”, obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31 sierpnia 2005 r., M.P. nr 53, poz. 731.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej, Raport z wyników kontroli, nr ewid. 45/2012/P/11/044/KGP KGP-4101-02-00/2011.

tendencja ta będzie utrzymywać się w latach 2011-2020, a w końcu tego okresu udział OZE w produkcji energii elektrycznej może kształtować się o 1,25 punktu proc. poniżej oczekiwanego poziomu.

Uwarunkowania te sprawiają, że spełnienie celów krajowej polityki energetycznej będzie możliwe pod warunkiem przyspieszonego rozwoju dostępnych źródeł energii odnawialnej. Największy potencjał w tym zakresie przypada w Polsce na zasoby biomasy oraz wytwarzanie energii w siłowniach wiatrowych, a także wspieranie technologii dotychczas pomijanych: energii fotowoltaicznej oraz produkcji energii z odpadów komunalnych. Działania te wymagają rozszerzenia obecnego systemu wspierania rozwoju energetyki odnawialnej o mechanizmy cen gwarantowanych.

Przyspieszenie rozwoju OZE wymaga także wprowadzenia mechanizmów zwiększających zaangażowanie kapitału prywatnego i poziomu lokalnej akceptacji dla projektów rozwoju energetyki odnawialnej. Wydaje się, że w polskich warunkach najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie tzw. własności lokalnej, czyli włączenie społeczności lokalnych w finansowanie inwestycji w OZE w zamian za możliwość korzystania z tańszej energii elektrycznej lub udział w zyskach.

Literatura

- Assessment and optimization of renewable energy support schemes in the European electricity market – Recommendation for implementing effective and efficient renewable electricity policies. Intelligent Energy Europe, OPTRES, Karlsruhe 2007.
- Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych, CASE, Warszawa, grudzień 2009.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela, 3.03.2010.
- Europejski Bank Inwestycyjny, raporty roczne z lat 2007-2011.
- Financing Renewable Energy in the European Energy Market, Ecofys, styczeń 2011.
- Komisja Europejska, Europejska Polityka Energetyczna, COM(2007)1, Bruksela, 10.01.2007.
- Najwyższa Izba Kontroli, Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej, raport z wyników kontroli, nr ewid. 45/2012/P/11/044/KGP KGP-4101-02-00/2011.
- Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej w latach 2005-2014, obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31 sierpnia 2005 r., M.P. nr 53, poz. 731.

RE-Shaping: Shaping an effective and efficient European renewable energy market. Indicators assessing the performance of renewable energy support policies in 27 Member States OPTRES, Karlsruhe 2010.

Soliński B., Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii – porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów, „Polityka Energetyczna” 2008, z. 2.

Soliński B., Systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce na tle systemów stosowanych w krajach Unii Europejskiej, Wydawnictwo AGH, Kraków 2008.

Wniosek dotyczący Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013), Bruksela, 6.04.2005, KOM(2005) 121 końcowy, 2005/0050 (COD).

THE SUPPORT INSTRUMENTS FOR RENEWABLE ENERGY SOURCES DEVELOPMENT

Summary

The paper provides an assessment of the support and financing instruments available for renewable energy sources (RES). The first part presents an overview on the different European bodies involved in financing RES development and lists specific funding programmes, pointing out the type and volume of financial support. The instruments have been identified for both, the project as well as the technology dimension.

The second part provides an overview of support and financing instruments available for renewable energy in the Member States and the main support instruments (feed-in tariffs and quota).

Finally the paper develops recommendations for improving financing and support instruments in Poland and closing the financing gap for reaching the 2020 targets.

Krzysztof Rutkiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

POMOC PUBLICZNA NA RESTRUKTURYZACJĘ GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO W ŚWIETLE POLITYKI KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2002-2010

Wprowadzenie

Pomoc publiczna należy do instrumentów polityki państwa, służąc realizacji celów gospodarczych i społecznych, a czasem także politycznych¹. Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji mogą ubiegać się o pomoc na restrukturyzację, która – udzielana wyjątkowo – stanowi jeden z najbardziej kontrowersyjnych przypadków publicznego wsparcia².

Celem tego artykułu jest omówienie roli pomocy publicznej w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w UE, a zwłaszcza jej efektów dla gospodarki Polski. Na zastosowaną metodę badawczą składa się: 1) przedstawienie argumentów teoretycznych przemawiających za ingerencją państwa w gospodarkę, 2) przybliżenie reguł polityki konkurencji i opis praktyki udzielania pomocy na restrukturyzację sektora węglowego w UE, 3) analiza procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w zakresie wielkości i kierunków pomocy dla krajowych kopalń, 4) identyfikacja czynników hamujących restrukturyzację i 5) ocena wykorzystanych w tym procesie środków. Weryfikowaną hipotezą jest twierdzenie, że efektywność pomocy w restrukturyzacji górnictwa węgla kamien-

¹ Zmiany w polityce konkurencji na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, red. M. Krasnodębska-Tomkiel, UOKiK, Warszawa 2010, s. 343.

² J. Choroszczak, M. Mikulec, Pomoc publiczna a rozwój firmy, Poltext, Warszawa 2009, s. 35.

nego w Polsce jest niska. Praca zawiera dane empiryczne pochodzące z opracowań, dokumentów i raportów Komisji Europejskiej, Ministerstwa Gospodarki, Najwyższej Izby Kontroli oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

1. Istota pomocy publicznej w świetle ogólnej teorii ekonomii

W teoretycznym modelu konkurencji doskonałej alokacja zasobów między alternatywne sposoby ich wykorzystania realizowana jest jedynie w ramach mechanizmu rynkowego. Niemniej wskutek tzw. niedoskonałości rynku³ założenia idealnej konkurencji w gospodarce realnej nie są spełnione, a ukształtowana struktura produkcji nie zawsze odpowiada optymalnej alokacji zasobów⁴. Państwu powierza się wówczas funkcje korygujące system rynkowy. W tym celu może ono dokonywać różnych interwencji, stosując m.in. środki stanowiące pomoc publiczną⁵.

Generalnie przyjmuje się, że pomoc publiczna polega na podejmowaniu działań przez organy państwa lub przedsięwzięć finansowanych z jego zasobów, wspierających ekonomicznie działalność określonych przedsiębiorstw. Źródła korzyści dla beneficjentów pomocy stanowią⁶:

- środki czynne – stosowane *ex ante*, które wyprzedzają działania przedsiębiorcy i mogą być łatwo kontrolowane (np. dotacje),
- środki bierne – stosowane *ex post*, korygujące skutki działań przedsiębiorcy, które, chociaż trudno je monitorować, uwalniają firmę od zobowiązań finansowych (np. umorzenia podatkowe).

Według kierunków przeznaczenia pomoc publiczną dzieli się na:

- horyzontalną – adresowaną do wszystkich przedsiębiorstw niezależnie od formy ich własności, miejsca prowadzenia działalności i sektora, w którym działają, np. na prace badawczo-rozwojowe, ochronę środowiska, inwestycje w kapitał ludzki itp.,
- regionalną – służącą przyspieszaniu wzrostu gospodarczego najuboższych regionów i uzasadnianą koniecznością wyrównania rozwoju kraju lub grupy państw,

³ Niesprawności rynku stanowią fundament rozbudowanej argumentacji na rzecz interwencji państwa w gospodarkę, a często cytowany zestaw zadań dla rządu zaproponował R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

⁴ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, PWN, Warszawa 1990, s. 41.

⁵ A. Fornalczyk, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w UE i Polsce*, KIE, Warszawa 1998, s. 43.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11.08.2004 r. w sprawie sprawozdań beneficjentów pomocy publicznej, Dz.U. nr 194, poz. 1984.

- sektorową – skierowaną na restrukturyzację tzw. sektorów wrażliwych (górnictwa, stoczni itp.), znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

W literaturze pomoc publiczną uznaje się za główne narzędzie polityki przemysłowej, w ramach której możliwa jest⁷:

- promocja zwycięzców w postaci wspierania zmian dostosowawczych i restrukturyzacji gałęzi wzmacniających konkurencyjność gospodarki,
- ochrona sektorów schyłkowych, zmierzająca do łagodzenia dolegliwości związanych z procesami starzenia się produktów i całych dziedzin gospodarki, zorientowana głównie na realizację celów społecznych.

Relacje między skalą zaangażowania państwa w interwencje defensywne i ofensywne zależą od rangi problemów istniejących w danym kraju. Przeciwnicy ekonomicznej aktywności państwa przekonują, że podtrzymywanie egzystencji trwale nieefektywnych przedsiębiorstw oznacza odsuwanie w czasie rozwiązania problemu i blokuje przepływ pracy i kapitału do bardziej efektywnych miejsc ich zaangażowania⁸.

Współczesna polityka przemysłowa odchodzi od polityki skupiającej się wyłącznie na wybranych sektorach w kierunku ogólnego porządku rynkowego⁹. Znalazło to odzwierciedlenie w polityce konkurencji UE, która przy udzielaniu pomocy publicznej zaleca realizację celów mających charakter powszechny, a nie selektywny.

2. Reguły polityki konkurencji i wartość pomocy publicznej na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w krajach UE

Polityka konkurencji w dziedzinie pomocy publicznej w państwach członkowskich UE podlega jednolitemu systemowi kontroli, którego podstawę stanowią reguły zawarte w art. 107-109 TFUE¹⁰. Generalnie uznano, że pomoc publiczna wpływa negatywnie na efektywną alokację zasobów, ponieważ zakłóca konkurencję i handel międzynarodowy. Z tego powodu art. 107(1) TFUE zawiera zapis, że wszelka pomoc udzielana przez państwa jest zasadniczo niezgodna z zasadami funkcjonowania UE.

⁷ A. Michoński, Polityka przemysłowa Unii Europejskiej – dostosowania Polski, w: Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość, red. U. Płowiec, Placet, Warszawa 2000, s. 156.

⁸ Przemysły tradycyjne (np. lekki, energetyczny, stoczniowy itp.) wymagają przy tym głębokiej i kosztownej restrukturyzacji. Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, UŚ, Szczecin 2008, s. 167.

⁹ H. Ćwikliński, Polityka gospodarcza, UG, Gdańsk 2003, s. 152.

¹⁰ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 115, 09.05.2008.

Sformułowanie to traktowane jest jednak elastycznie, w związku z tym w art. 107(2) TFUE przewidziano wyłączenia z mocy prawa, a w art. 107(3) TFUE – wyjątki fakultatywne, zgodnie z którymi pomoc jest dopuszczalna na mocy decyzji organów UE. Dzięki takiemu podejściu działania państw członkowskich umożliwiają realizację celów leżących w interesie UE (np. niwelowanie dysproporcji między regionami, wzmacnianie roli MSP, walka z bezrobociem, ochrona środowiska itp.), które trudno byłoby osiągnąć w normalnych warunkach rynkowych¹¹.

Zgodnie z art. 108 TFUE Komisja Europejska (dalej: KE) pełni główną rolę w europejskim systemie kontroli pomocy publicznej, oceniając zgodność programów, projektów i pomocy dla indywidualnych przedsiębiorstw z regułami rynku wewnętrznego. Tym samym KE, współpracując z Radą i Parlamentem Europejskim, odpowiada za wydawanie przepisów regulujących powyższe kwestie oraz nadzoruje prawidłowe wykorzystanie zaaprobowanych środków.

Największe kontrowersje wzbudza pomoc przyznawana wybranym przedsiębiorstwom w trybie *ad hoc* na ich ratowanie lub restrukturyzację. KE uważa, że wywiera ona szczególnie niekorzystny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku, dlatego spośród wszystkich środków jest najmniej preferowana. Wprowadzona zasada „jeden raz, ostatni raz” wyklucza możliwość ponownego wsparcia ze środków na restrukturyzację, jeśli nie minęło 10 lat od pierwszej restrukturyzacji. Ponadto pomoc na ratowanie może być udzielana jedynie po zbadaniu szans na pomyślny rozwój, a na restrukturyzację – pod warunkiem wdrożenia planu umożliwiającego przetrwanie firmy w długim okresie. Zgoda na przyznanie pomocy implikuje często konieczność redukcji mocy wytwórczych.

Opierając się na wykładni sformułowanej przez KE w 1978 roku postanowiono, że pomoc sektorowa będzie używana do rozwiązywania problemów długofalowych według reguł:

- proporcjonalności, oznaczającej, że wysokość środków wydatkowanych na dany cel winna być adekwatna do osiągniętych rezultatów,
- degresywności, tj. stopniowego zmniejszania wartości pomocy.

Chociaż w 1951 roku, kiedy podpisano TEWWiS¹², przemysł węglowy przeżywał okres świetności, to jednak już kilkanaście lat później przeobrażenia gospodarek państw Wspólnoty doprowadziły do marginalizacji sektora węglowego i na stałe uzależniły go od środków budżetowych. Decyzja KE z 1965 roku (tzw. pierwszy kodeks węglowy) określiła zasady pomocy w tym przemyśle.

¹¹ E. Kaliszuk, Dziedziny polityki wspólnotowej wykorzystywane do realizacji celów polityki przemysłowej, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 9, s. 39-40.

¹² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Dz. Urz. 1997, C 340.

W następnych kodeksach (z lat: 1965, 1970, 1976, 1986, 1993) były one modyfikowane w zależności od sytuacji na europejskim i światowym rynku energii¹³.

W rozporządzeniu Rady nr 1407 z 23.07.2002 roku postawiono tezę, że przemysł węglowy w krajach UE nie jest i nigdy nie będzie w stanie konkurować z węglem importowanym. Celem tych przepisów, obok wsparcia procesów restrukturyzacji sektora, stała się poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE poprzez utrzymanie racjonalnego dostępu do zasobów węgla. W związku z tym do końca 2010 roku dopuszczano pomoc na:

- pokrycie bieżących strat w kopalniach objętych planem likwidacji,
- zagwarantowanie dostępu do złóż, w tym inwestycje początkowe,
- pokrycie kosztów nadzwyczajnych (głównie odziedziczonych zobowiązań społecznych i środowiskowych).

Zgodnie z decyzją Rady nr 787 z 10.12.2010 roku w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, polityka UE promująca odnawialne źródła energii oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarkę niskoemisyjną nie uzasadnia nieograniczonego w czasie wsparcia dla nierentownych przedsiębiorstw z tego sektora. W myśl nowych przepisów możliwa jest jedynie pomoc na pokrycie bieżących strat produkcyjnych oraz kosztów nadzwyczajnych jednostek przewidzianych do zamknięcia w terminie do 31.12.2018 roku. Wartość pomocy musi mieć tendencję malejącą, przy czym obniżka ta (w stosunku do pułapu pomocy udzielonej w 2011 roku) musi wynosić co najmniej: 25% w 2013 roku, 40% w 2015 roku, 60% w 2016 roku i 75% do końca 2017 roku.

W latach 2002-2010 całkowita kwota pomocy w sektorze węgla w krajach UE wyniosła 43,1 mld EUR (tabela 1). W porównaniu z 2002 rokiem ogólna wartość pomocy w UE w 2010 roku zmniejszyła się o 58%. Największe środki do górnictwa kierowały Niemcy (23,6 mld EUR, tj. 55% w badanym okresie), Hiszpania (9,2 mld EUR – 21%), Polska (6,0 mld EUR – 14%) i Francja (3,0 mld EUR – 7%). Duża wartość wsparcia (9,8 mld EUR) w 2003 roku, stanowiąca 23% łącznej pomocy w sektorze węgla w UE w latach 2002-2010, wynikała z przyznania 4,0 mld EUR na restrukturyzację kopalń w Polsce.

¹³ E. Kaliszuk, Czy koniec nierentownych kopalni węgla kamiennego w Unii Europejskiej?, „Wspólnoty Europejskie” 2010, nr 4, s. 36.

Tabela 1

Wartość (mln EUR) i udział (%) pomocy publicznej w przemyśle węglowym w krajach UE w latach 2002-2010

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem	Udział
Razem UE	6885	9808	6075	4565	3690	3540	2940	2749	2873	43 125	100,0
Niemcy	3918	3486	3138	2879	2471	2413	1818	1752	1758	23 633	54,8
Hiszpania	1305	1300	1243	1224	874	843	819	776	816	9 200	21,3
Polska	493	3977	527	252	168	108	154	97	194	5 970	13,8
Francja	1092	985	942	-	-	-	-	-	-	3 019	7,0
Rumunia	5	-	47	76	102	112	88	71	59	560	1,3
Węgry	14	11	107	42	34	41	37	31	29	346	0,8
Wielka Brytania	28	24	31	63	12	1	2	-	-	161	0,4
Słowenia	20	18	15	16	17	18	18	17	12	151	0,4
Słowacja	4	5	1	4	6	4	4	5	5	38	0,1
Bułgaria	2	2	9	9	6	-	-	-	-	28	0,06
Czechy	4	0	15	-	-	-	-	-	-	19	0,04
Udział	16,0	22,7	14,1	10,6	8,6	8,2	6,8	6,3	6,7	100,0	[%]

Źródło: Witryna Komisji Europejskiej: Scoreboard – data on state aid expenditure, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

Do grupy państw, które zakończyły proces restrukturyzacji i już nie udzielają dotacji węglowych, należy Francja (zamknęła w 2004 roku ostatnią kopalnię), Wielka Brytania, Słowacja i Czechy, które po prywatyzacji kopalń zmniejszyły wydobycie i zatrudnienie.

Z kolei państwa korzystające z pomocy operacyjnej to: Rumunia, Węgry, Słowenia i Bułgaria, które w opinii KE w górnictwie osiągnęły granice możliwej efektywności mimo niezwykle wysokich kosztów produkcji w porównaniu z cenami węgla na światowym rynku.

W ramach ogólnej strategii energetycznej Polska, Wielka Brytania i Słowacja zamierzają utrzymać swe kopalnie węgla, które mają być rentowne bez pomocy operacyjnej. Węgry zakończą jej udzielanie w 2014 roku, Niemcy – w 2018 roku, a Hiszpania – w związku z deficytem finansów publicznych – w 2012 roku postanowiła zmniejszyć subsydia węglowe o 63%.

3. Ocena pomocy publicznej wykorzystanej w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce

Przełom polityczno-gospodarczy w Polsce u progu lat 90. XX wieku ujawnił bardzo niekorzystną sytuację ekonomiczno-finansową górnictwa węgla kamiennego. Spadek zapotrzebowania na węgiel, nadmierne zdolności produkcyjne kopalń i podjęte działania antyinflacyjne pogłębiły kryzys polskiego górnictwa. Aby dostosować przemysł węglowy do realiów gospodarki rynkowej konieczna była jego gruntowna restrukturyzacja, uwzględniająca znaczne nakłady środków publicznych.

Wdrażane po 1990 roku reformy miały na celu zmniejszenie kosztów funkcjonowania sektora, poprawę wydajności, redukcję mocy produkcyjnych i zatrudnienia oraz wzrost inwestycji w nowoczesne technologie.

Mimo dużej skali realizowanych przedsięwzięć i ich wysokiego kosztu, związanego m.in. z restrukturyzacją zatrudnienia i zaciągniętych zobowiązań przedsiębiorstw (w postaci umorzeń, odroczeń, rozłożenia spłat na raty), efekty opracowanych w latach 1990-2001 rządowych programów i reform sektora górnictwa były niezadowalające. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczno-finansowa górnictwa (tabela 2), rosnące straty i zadłużenie przybliżały groźbę paraliżu sektora, w tym ryzyko upadku 5 spółek węglowych. Niemniej do końca 2000 roku ograniczono wydobycie (o 45 mln ton) i zatrudnienie (o 233 tys. osób) oraz osiągnięto wzrost wydajności produkcji (o 1421 kg/pdn)¹⁴.

Tabela 2

Sytuacja ekonomiczno-finansowa górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2010

Rok	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Liczba kopalń	70	69	63	58	54	41	41	39	33	31	30
Wydobycie (mln ton)	147	131	133	136	116	102	102	99	94	84	76
Zatrudnienie (tys. osób)	388	336	292	259	208	155	141	127	119	119	114
Wydajność (kg/pdn)	1866	1946	2310	2647	2658	3287	3681	3798	3945	3593	3119
Wynik finan. netto (mld PLN)	-0,04	-1,26	-0,19	-1,79	-4,28	-1,76	-0,6	2,71	0,41	0,71	1,41

Źródło: Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001, NIK, Katowice 2002, s. 6 i 51; Sytuacja górnictwa węgla kamiennego, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 24; Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (za lata 2004-2010), MG, Warszawa 2005, s. 6; 2007, s. 21; 2009, s. 22; 2011, s. 4.

Proces restrukturyzacji zintensyfikowano po 1998 roku w związku z planowaną akcesją Polski do UE i chęcią zapewnienia krajowym podmiotom silnej pozycji konkurencyjnej. W okresie 1998-2001 wydatkowane w sektorze górnictwa środki budżetowe przeznaczono na: restrukturyzację zatrudnienia (3,7 mld PLN, tj. 71%), całkowitą lub częściową likwidację kopalń (1,3 mld PLN – 25%), usuwanie szkód górniczych (200 mln PLN – 4%) oraz tworzenie miejsc pracy (300 tys. PLN – poniżej 0,01%).

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001, NIK, Katowice 2002, s. 6 i 51; Sytuacja górnictwa węgla kamiennego, MGPIPS, Warszawa 2003, s. 4.

Apogeum procesów naprawczych miało miejsce w 2003 roku, w którym wartość udzielonej pomocy wyniosła 17,5 mld PLN, z czego 15 mld PLN przeznaczono na umorzenie długów kopalń wobec państwa (tabela 3). Umorzenie zaległości podatkowych na taką skalę było ewenementem w historii wspierania górnictwa węgla kamiennego.

Całkowita kwota środków publicznych dla przemysłu węglowego w latach 2002-2010 wyniosła 25,1 mld PLN. Organem, który udzielił pomocy o najwyższej wartości (8,5 mld PLN, tj. 34% w badanym okresie) był Prezes ZUS. Na drugim miejscu znalazł się Minister Gospodarki, który wsparł restrukturyzację sektora kwotą 5,8 mld PLN (23%). Z kolei urzędy skarbowe i celne udzieliły pomocy o wartości 4,1 mld PLN (16%), organy samorządu terytorialnego – 1,9 mld PLN (8%), Minister Środowiska – 1,6 mld PLN (6%), a Minister Skarbu Państwa – 0,9 mld PLN (4%).

Przyznana w latach 2002-2010 dotację budżetową (5,8 mld PLN) skierowano na restrukturyzację zatrudnienia (43% środków), likwidację kopalń (33%), naprawę szkód górniczych (6%) oraz wypłaty ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (15%).

Łączną wartość pomocy publicznej wykorzystaną w restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2010 oszacowano na 40 mld PLN, przy czym do 2004 roku całkowita kwota uszczupień do budżetu wyniosła 21 mld PLN, a dotacji – 13 mld PLN. Świadczyło to o praktyce odgórnego umarzania długów przedsiębiorstw generujących straty. Łączenie kopalń w spółki, w których pomoc trafiała głównie do jednostek na skraju bankructwa, a w mniejszym stopniu do podmiotów rentownych, pogorszyło stan kopalń efektywnych. W tej sytuacji redystrybucja dochodów i wypracowanych zysków na poczet kopalń słabych obniżała motywację do osiągania lepszych wyników oraz spowalniała rozwój zdrowych podmiotów. Dodatkowo silna defensywna pozycja związków zawodowych, wypaczenie struktur zarządzania i nieskuteczny nadzór właścicielski doprowadziły do zjawiska klientelizmu polityczno-ekonomicznego o specyficznej racjonalności ignorującej bodźce rynkowe oraz skłaniającej się do nieefektywnych zachowań.

Tabela 3

Wartość pomocy publicznej w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w latach 2002-2010

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Łącznie 2002-2010	
										Suma (mln PLN)	Udział (%)
Organ udzielający pomocy	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Wartość (mln PLN)	Suma (mln PLN)	Udział (%)
Minister Gospodarki	888,5	809,9	948,5	729,7	586,2	399,6	360,4	356,6	765,3	5844,7	23,3
Minister Skarbu Państwa	-	-	900,0	-	-	-	-	-	-	900,0	3,6
Minister Finansów	-	-	267,8	-	-	-	-	-	-	267,8	1,1
Prezes ZUS	-	8 268,5	-	-	-	-	224,8	-	-	8493,3	33,9
Prezes PFRON	112,4	620,8	-	-	-	-	0,7	0,7	0,8	735,4	2,9
Prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie	-	1 816,1	0,3	97,8	3,6	-	-	-	-	1917,8	7,6
Marszałkowie województw	-	207,6	-	-	-	-	2,6	2,9	5,3	218,4	0,9
Starostowie powiatów	-	13,2	5,4	8,3	-	-	-	-	-	26,9	0,1
Urzędy skarbowe i celne	102,4	3 828,8	120,1	-	4,8	-	-	-	-	4056,1	16,2
Minister Środowiska	602,5	963,2	0,1	17,1	-	-	-	-	-	1582,9	6,3
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	-	907,7	-	-	-	-	-	-	-	907,7	3,6
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	-	53,1	-	-	1,6	-	-	21,1	3,5	79,3	0,3
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	-	-	47,0	11,0	-	-	-	-	-	58,0	0,2
Suma	1705,8	17 488,9	2289,2	863,9	596,2	399,6	588,5	381,3	774,9	25 088,3	100,0
Struktura (%)	6,8	69,7	9,1	3,4	2,4	1,6	2,3	1,5	3,2	100,0%	

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom (za lata 2002-2010), UOKiK, Warszawa 2003, s. 16; 2004-2005, s. 15; 2006-2007, s. 14; 2008, s. 16; 2009-2010, s. 20; 2011, s. 24.

W latach 2004-2010 nastąpiła poprawa kondycji finansowej polskiego górnictwa, spowodowana korzystną koniunkturą na światowych rynkach zbytu w związku ze wzmożonym popytem oraz wzrostem cen węgla i przychodów z jego sprzedaży. Niemniej już z końcem 2008 roku kryzys finansowy doprowadził do gwałtownego załamania koniunktury, spadku cen (w tym frachtów i transportu lądowego z państw trzecich) i zjawiska nadpodaży na rynku węgla kamiennego. Analiza kosztów produkcji w zakresie zatrudnienia i wydobywania (niekorzystne warunki geologiczne) wskazuje na stałe zagrożenie konkurencyjności polskiego węgla względem tańszego i jakościowo lepszego surowca importowanego na rynek UE z Australii, Indonezji, Rosji, Kolumbii, RPA, USA i Kanady.

Podsumowanie

Zasadność udzielania pomocy publicznej na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego w UE odzwierciedla sytuację panującą w tym sektorze w ostatnich kilkudziesięciu latach. Duże znaczenie górnictwa dla gospodarki UE, wahań popytu i cen węgla na świecie oraz problemy społeczne skutkowałe postawą protekcyjną wobec tego sektora. Niemniej nieograniczone w czasie dotowanie niekonkurencyjnych kopalń jest niezgodne z polityką promowania energii odnawialnej oraz zrównoważoną i bezpieczną gospodarką niskoemisyjną.

Pomoc udzielana w sektorze górnictwa węgla kamiennego w Polsce w niewielkim stopniu przyczyniła się do podniesienia konkurencyjności krajowych kopalń. Miała ona charakter pasywny, a nie rozwojowy, ukierunkowany na odciążenie i pokrycie nadzwyczajnych kosztów świadczeń socjalnych oraz rekultywację terenów górniczych.

Dodatkowo wyniki finansowe i poprawa niektórych wskaźników techniczno-ekonomicznych polskiego górnictwa w latach 2003-2010 przy trudnej do przewidzenia koniunkturze na światowym rynku węgla oraz obecności mocno dotowanej, tańszej produkcji z krajów trzecich, nie gwarantują osiągnięcia trwałej rentowności przez polskie kopalnie. Poprawa stopnia innowacyjności, inwestycje w technologie proekologiczne i redukujące koszty produkcji mogą być kluczowymi czynnikami długofalowej polityki zapewnienia stabilności funkcjonowania polskich kopalń.

**STATE AID FOR RESTRUCTURING OF THE HARD COAL MINING INDUSTRY
IN THE EUROPEAN UNION'S COMPETITION POLICY
IN THE PERIOD 2002-2010**

Summary

State aid in the hard coal mining industry reflects the long-term EU policy on balanced support for adaptation and restructuring processes in this sector. The greatest beneficiaries of the restructuring aid in 2002-2010 were mines in Germany, Spain, Poland, France and Romania. The reform of the coal sector in Poland to 2003 was characterized by poor effectiveness due to the recurring problem of rising debt, fear of political consequences and strong industry lobbies. Improvement of a technological innovation degree in Polish mines implies the need to provide increased funds for research and development, training employees and environmental protection. This will ensure more effective management of change, transforming coal mines in modern and profitable companies.

Joanna Kulczycka
Ryszard Uberman
Marcin Cholewa

Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN

ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW Z GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO

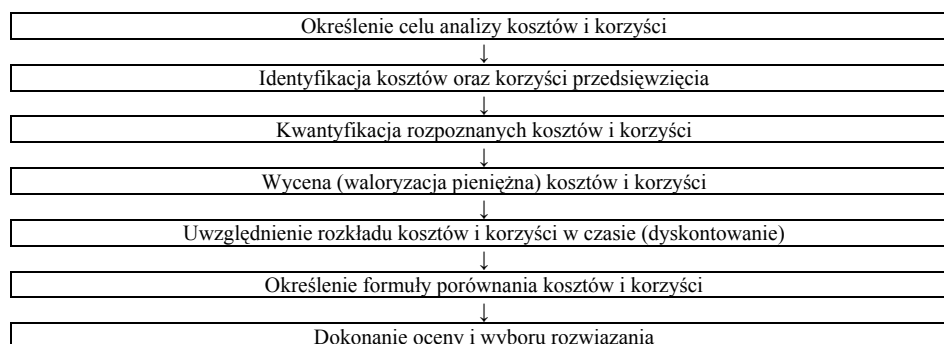
Wprowadzenie

Znacząca ilość odpadów generowanych przez przemysł wydobywczy i przetwórczy węgla kamiennego wymusza na zainteresowanych podmiotach analizę aspektów ekonomicznych, prawnych, technicznych, ekologicznych i społecznych związanych z możliwością zagospodarowania składowanych materiałów, a także sprzyja poszukiwaniu uniwersalnej metody oceny opłacalności takich przedsięwzięć. W prezentowanej publikacji zaproponowano wykorzystanie do tego celu metody analizy kosztów i korzyści (AKK). Przedstawiono także aktualny stan prawny, metodę analizy kosztów i korzyści w zakresie gospodarki odpadami wydobywczymi, a także zaprezentowano wyniki analiz na konkretnym przykładzie zagospodarowania odpadów z górnictwa węgla kamiennego. Zaproponowane modelowe rozwiązanie może być podstawą do podobnego typu analiz dotyczących problematyki zagospodarowania odpadów z przemysłu wydobywczego.

1. Podstawowe założenia analizy kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści (AKK) ujmuje zarówno elementy ilościowe, jak i jakościowe. Są wśród nich kwestie ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Sama analiza dostarcza wielu istotnych informacji o możliwych do uzyskania korzyściach, a także wskazuje opcje najkorzystniejsze z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów. AKK posiada swój własny algorytm realizacji, który

składa się z kolejnych etapów, począwszy od określenia celu analizy, po dokonanie oceny i wyboru optymalnego rozwiązania (rys. 1), którego kryterium podawane jest w ujęciu finansowym.



Rys. 1. Algorytm realizacji analizy kosztów i korzyści

Źródło: A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Analiza kosztów i korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012, s. 119.

AKK można prowadzić na podstawie założeń metodycznych opisanych w *Przewodniku do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*¹ z uwzględnieniem propozycji zawartych w *Podręczniku ewaluacji projektów infrastrukturalnych*².

Metoda AKK należy do grupy technik analiz finansowo-ekonomicznych (pozostałe to analiza efektywności kosztowej, ocena wpływu ekonomicznego, ocena wpływu inwestycji na środowisko czy metoda analizy logicznej) często stosowanych w wyborze projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych, gdyż szacowane efekty projektu są zazwyczaj przedstawiane w kategoriach finansowych. Procedura postępowania polega na obliczaniu tzw. zaktualizowanej wartości netto (NPV) oraz finansowej wewnętrznej stopy zwrotu (IRR), a w dalszej fazie na włączeniu w formie opisowej lub finansowej również tych czynników, które nie dają się łatwo ująć w kategoriach finansowych kosztów i korzyści (np. wpływ projektu na środowisko). Z tego względu kluczowym wskaźnikiem stosowanym przy prowadzonej ocenie jest ekonomiczna stopa zwrotu (ERR). Dlatego też w AKK istotne znaczenie mają ustalenia dotyczące³:

¹ Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Przewodnik. Raport końcowy 2008, Komisja Europejska, DG Polityka Regionalna, Bruksela 2008.

² Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, PSDB Sp. z o.o., Warszawa 2009.

³ A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Analiza kosztów i korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa 2012, s. 46-51.

- realnej analizy i oceny nakładów inwestycyjnych,
- czasu trwania inwestycji i całego przedsięwzięcia (np. na podstawie oceny potencjalnej bazy zasobowej),
- weryfikacji kosztów (energii, materiałów, wynagrodzenia, amortyzacji, opłat i podatków),
- analizy przychodów (w tym cen z uzyskiwanych produktów oraz korzyści z odzyskanego lub oczyszczonego terenu, a także korzyści dla społeczeństwa i środowiska),
- przyjętej do oceny stopy dyskontowej (proponowana dla przedsiębiorcy to 10-12%, natomiast dla inwestycji gminnej – 5%).

Ponieważ AKK wymaga także zbadania wpływu projektu netto na dobrobyt gospodarczy, to często w analizach dokonuje się również⁴:

- przeliczenia cen rynkowych na ceny kalkulacyjne,
- monetyzacji oddziaływań pozarynkowych (projekt może przynieść skutki w postaci zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne, społeczeństwo lub na zdrowie. Nie mają one ceny rynkowej, ale są istotne dla osiągnięcia celu projektu i dlatego muszą zostać ocenione i włączone do oceny projektu, np. model *Environmental Landscape Feature*),
- włączenia dodatkowych efektów pośrednich (jeśli są istotne);
- zdyskontowania oszacowanych kosztów i korzyści,
- obliczenia wskaźników efektywności ekonomicznej (ekonomiczna zaktualizowana wartość netto, ekonomiczna stopa zwrotu i wskaźnik K/K).

Jednak dla specyficznych przedsięwzięć dotyczących możliwości zagospodarowania odpadów z przemysłu wydobywczego przed przystąpieniem do wyceny konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy uwarunkowań prawnych, które często decydują o możliwości rozpoczęcia projektu inwestycyjnego.

2. Stan prawny w zakresie gospodarki odpadami wydobywczymi w Polsce

Postępowanie z odpadami z działalności górniczej do 2008 roku regulowały przepisy ustawy o odpadach⁵. Zdefiniowane zostało w niej pojęcie odpadów wydobywczych oraz wprowadzono termin „obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych” będący odpowiednikiem „składowiska” w dotychczasowych polskich przepisach. Natomiast od 2008 roku, w myśl ustawy o odpadach wydobyw-

⁴ Ibid., s. 83-86.

⁵ Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2010 r., nr 185, poz. 1243, tekst ujednolicony.

bywczyc⁶, rozumiane są one jako „odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż”.

Zarówno przepisy ustawy o odpadach, jak i ustawy o odpadach wydobywczyc⁷ zalecają odzysk odpadów, które to działania skutkować mogą wielorakimi korzyściami zarówno wymiernymi, jak i o charakterze niedającym się wyrazić parametrycznie. Przede wszystkim będą to korzyści ekonomiczne, jeśli przychód ze sprzedaży choćby częściowo zniweluje potencjalne koszty utrzymania obiektu⁷. Istotne będą też korzyści natury ekologicznej. Likwidacja obiektu przyczyni się bowiem do:

- oszczędności terenu i złóż, dla których odzyskane z odpadów surowce będą ekwiwalentami,
- poprawy stanu środowiska przez likwidację ujemnych skutków składowania odpadów,
- odzysku i przeznaczenia na inne cele terenów zajmowanych przez składowiska.

Przepisy przywoływanych ustaw o odpadach i odpadach wydobywczyc⁸ generalnie zakazują odzysku odpadów poza instalacjami, ale dopuszczają możliwość wykorzystania niektórych grup odpadów wydobywczyc⁸ po spełnieniu określonych warunków wymienionych w *Rozporządzeniu w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami*⁸. W praktyce możliwe są następujące rozwiązania:

- 1) wykorzystanie odpadów bezpośrednio z bieżącej produkcji,
- 2) odzysk odpadów znajdujących się na czynnym jeszcze obiekcie,
- 3) pozyskiwanie odpadów z zamkniętego, ale jeszcze niezrekultywowanego składowiska,
- 4) zagospodarowanie odpadów zdeponowanych na zamkniętym i zreultywowanym obiekcie.

W każdym z wymienionych przypadków pozyskiwane odpady mogą być wykorzystywane bezpośrednio, bez żadnych zabiegów zmieniających ich stan (fizyczny, mineralogiczny itp.), tzn. bez poddania procesowi przeróbczemu. Oczywiście jest, że przydatność odpadów w takim stanie jest ograniczona, a ich wartość niewielka. Niektóre z grup odpadów wydobywczyc⁸ mają cechy surowcowe i po odpowiedniej przeróbce możliwe jest uzyskanie surowców mineral-

⁶ Ustawa o odpadach wydobywczyc⁸ z 10 lipca 2008 r., Dz.U. z 2008 r., nr 138, poz. 865.

⁷ B. Kryk, Rachunek sozoeconomiczny działalności gospodarczej na przykładzie energetyki zawodowej regionu szczecińskiego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2003, s. 9.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami, Dz.U. z 2006 r., nr 49, poz. 356.

nych o znacznej nieraz wartości. W zależności od źródła (miejsca) pozyskania odpadów, charakterystyki obiektu oraz od stopnia przeróbki odpadu stosować należy odpowiednie procedury formalnoprawne postępowania dla uzyskania decyzji (pozwoleń) na odzysk odpadów. Najprostszą procedurą pozwalającą na odzysk odpadów charakteryzuje się wykorzystanie odpadów z bieżącej produkcji. Potrzebne pozwolenia na odzysk odpadów można uzyskać w ramach ubiegania się o pozwolenie na wytwarzanie odpadów zgodnie z przepisami ustawy o odpadach wydobywczych.

Z kolei najbardziej złożoną procedurą charakteryzuje się przypadek odzysku odpadów z zamkniętego już i zrehabilitowanego składowiska. Należy też podkreślić, że przedsięwzięcie takie może być bardzo kosztowne i przez to opłacalne tylko dla pozyskania cennych mineralnych surowców odpadowych (np. składowiska ubogich rud metali uznawanych kiedyś za nieopłacalne do przeróbki). Praktyka ostatnich lat w Polsce wskazuje, że największym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów cieszą się przede wszystkim nieczynne, ale jeszcze niezrehabilitowane składowiska. Zagospodarowanie tego typu składowiska wymaga przygotowania stosownych dokumentacji, uzyskania uzgodnień i opinii oraz decyzji wymaganych przepisami stosownych ustaw.

3. Analiza kosztów i korzyści zagospodarowania składowanych odpadów z kopalni węgla kamiennego

Metodę AKK wykorzystano do oceny *ex post* opłacalności produkcji kruszywa pozyskiwanego ze składowiska odpadów jednej z kopalń węgla kamiennego w Polsce. Na składowisku zgromadzono około 19 mln Mg odpadów wydobywczych, a badania jakościowe wykazały przydatność odpadów do produkcji kruszyw drogowych. Zagospodarowaniem składowiska zainteresowała się firma, która wydzierżawiła je od właściciela. W celu uruchomienia produkcji kruszyw przygotowała wymagane dokumentacje, uzyskała stosowne decyzje oraz zainwestowała w budowę układu technologicznego do eksploatacji składowiska i produkcji kruszyw. W negocjacjach z kopalnią (właścicielem składowiska) ustalono, iż kopalnia za dzierżawę składowiska uzyska 15% przychodów ze sprzedaży produktów. Do obowiązków firmy eksploatującej składowisko należy też rekultywacja terenów po zakończeniu działalności.

Dla określenia opłacalności zagospodarowania odpadów zidentyfikowano koszty i korzyści takiej działalności i porównano je z wariantem zaniechania inwestycji (tzn. „nie robić nic”):

Efekty pozytywne (korzyści)

- utylizacja odpadów – korzyści w obszarze racjonalnej gospodarki zasobami złóż,
- zagospodarowanie składowiska – zmniejszenie negatywnego wpływu na zdrowie ludzkie, środowisko (poprawa klimatu),
- odzysk energii,
- zwiększenie atrakcyjności obszaru,
- wpływ na cykl hydrologiczny – zarządzanie wodami opadowymi,
- funkcje socjalne i społeczne związane z bezpośrednim wykorzystaniem przestrzeni otwartych przez ludzi i poprzez:
 - zapewnianie przestrzeni i udogodnień umożliwiających spędzanie wolnego czasu i rekreację,
 - rozwijanie kontaktów społecznych i komunikacji, włącznie z promowaniem aktywności kulturalnej i handlowej,
 - umożliwienie dostępu i doświadczeń związanych z przyrodą,
 - wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne oraz ogólnie dobrą kondycję.

Efekty negatywne (koszty):

- hałas (związany najczęściej z transportem i robotami budowlanymi, wywiera negatywny wpływ m.in. na obniżenie koncentracji, mniejszą produktywność, zmęczenie, większe koszty opieki zdrowotnej),
- wypadki transportowe (niepokrywane przez sprawcę wypadku czy ubezpieczenia),
- szkody środowiskowe, m.in. skażenie wody i gleby,
- wpływ na zdrowie ludzkie (zachorowalność lub śmiertelność ze względu na zanieczyszczenia powietrza, wody lub gleby),
- oddziaływanie estetyczne, zmiany krajobrazu,
- wpływ na mobilność, istniejącą infrastrukturę itd. w związku z nasileniem się ruchu lokalnego (transport odpadów na składowisko lub do zakładu utylizacji, eksploatacja i degradacja dróg).

Szacunkowe korzyści społeczne i ekologiczne dla zagospodarowania hałdy odpadów wydobywczych przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Koszty i przychody innych podmiotów oraz korzyści ekologiczne i społeczne

Lp.	Korzyści/koszty	Jednostka
1.	Zwiększenie bazy zasobowej kopalin – oszacowanie wielkości potencjalnych zasobów kopaliny możliwej do pozyskania z odpadów. W analizowanym przykładzie dotyczy wykorzystania składowanego materiału do produkcji kruszywa znajdującego zastosowanie w budownictwie drogowym i inżynieryjnym; wyprodukowanie kruszywa alternatywnego, które jest tańsze od kruszyw naturalnych.	tys. Mg/mln PLN
2.	Odzyskanie zrehabilitowanego terenu – oddziaływanie estetyczne, zmiana krajobrazu – oszacowanie dotyczy wielkości oraz spadku lub wzrostu ceny odzyskanego terenu w stosunku do wartości pierwotnej jego nabycia.	ha/mln PLN
3.	Zwiększenie zatrudnienia – zmniejszenie liczby osób bezrobotnych w gminie/regionie poprzez zwiększenie poziomu zatrudnienia w firmach podwykonawczych i usługowych związanych z górnictwem.	Liczba osób
4.	Zwiększenie przychodów środków finansowych do budżetu gmin: – podatki lokalne (od nieruchomości).	mln PLN
5.	Zwiększenie przychód z podatku dochodowego PIT i CIT. W przypadku podatków PIT i CIT udział gminy we wpływach określono w art. 4-6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i wynoszą one 6,71% całkowitych wpływów w przypadku CIT i 39,34% dla PIT.	mln PLN
6.	Zwiększenie wpływów z podatku VAT.	mln PLN
7.	Poprawa oddziaływania na środowisko oraz na zdrowie społeczności lokalnej. W analizowanym przykładzie dotyczy zmniejszenia, a w końcowym efekcie wyeliminowania emisji dymów i gazów pożarowych.	mln PLN
8.	Negatywny wpływ procesu transportu na mobilność, istniejącą infrastrukturę itd. w związku z nasileniem się ruchu lokalnego.	mln PLN
9.	Niekorzystne efekty środowiskowe samego procesu odzysku w postaci hałasu, emisji pyłów i gazów, zrzutu ścieków, przekształceń krajobrazu i składowania odpadów.	mln PLN

Dla małych przedsięwzięć prezentowane aspekty ekologiczne i społeczne są trudne do wyrażenia w ujęciu finansowym i dlatego są rekomendowane do prowadzenia w formie opisowej. Wynika to z faktu, iż prezentowane efekty środowiskowe w takim przypadku są ograniczone i mogą nie przekładać się na mierzalne zmiany jakości aktywów środowiskowych (zagospodarowanie małej ilości odpadów nie wpływa na zmianę klasy jakości wody dużej rzeki). Dlatego też prowadzenie pełnej AKK – jak wynika z zaleceń prezentowanych w przewodniku⁹ – powinno być stosowane tylko do dużych projektów, tj. o kosztach inwestycyjnych powyżej 25 mln EUR. W przypadku małych projektów należy przeprowadzić jakościową i ilościową ocenę ekonomicznych, społecznych i środowiskowych korzyści, które nie zostały uwzględnione w analizie finansowej i prezentować w postaci opisanej, bez ich przeliczania na wartości pieniężne.

⁹ Analiza kosztów i korzyści..., op. cit., s. 12.

4. Analiza kosztów i korzyści – przykład praktyczny

Analizę ekonomiczną przeprowadzono w 3 wariantach: z punktu widzenia dzierżawcy (firmy wydzierżawiającej teren składowiska od kopalni), wydzierżawiającego (śląskiej kopalni o dziennym wydobyciu netto ponad 10 mln Mg) oraz społeczności lokalnej (gminy).

Analiza została wykonana przy założeniu, iż czas funkcjonowania projektu będzie wynosił 13 lat – przez pierwsze 2 lata będą realizowane prace inwestycyjne, natomiast kolejne 11 lat to eksploatacja składowiska, z którego odzyskiwane jest kruszywo w ilości 0,5 mln Mg rocznie, przy czym w pierwszym roku eksploatacji – 0,23 mln Mg, podatki będą odprowadzone wyłącznie od części wydzierżawionej składowiska – założono, że w tym celu eksploatowana jest powierzchnia 3 ha, przygotowanie miejsca pod odpady na składowisku (5 mln Mg odpadów pochodzących z kopalni).

A. AKK z punktu widzenia przedsiębiorcy odzyskującego surowce ze składowiska (dzierżawca)

Przychód firmy będzie pochodził wyłącznie ze sprzedaży odzyskanego kruszywa w ilości 0,5 mln Mg/rok w cenie ok. 12,95 PLN/Mg, z wyjątkiem pierwszego roku eksploatacji, w którym założono niższy poziom sprzedaży. Na podstawie tych założeń przyjęto roczne przychody z tytułu sprzedaży kruszywa (0,5 mln Mg) na poziomie 6,47 mln PLN. Natomiast koszty obejmujące takie pozycje jak koszty zakupu materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia oraz pozostałe koszty wyniosły łącznie prawie 6,13 mln PLN rocznie. Zaznaczyć należy, iż w kosztach ujęto także opłaty ponoszone na rzecz kopalni, które wynoszą 15% osiągniętych w danym roku przychodów (tj. ok. 970 tys. PLN rocznie). Ponieważ koszt podatku od gruntów jest ponoszony przez kopalnię, nie ujęto go w obliczeniach.

W przeprowadzonej analizie założono, że zostaną poniesione nakłady inwestycyjne w wysokości 200 tys. PLN celem uzyskania stosownych pozwoleń (nakłady podzielono proporcjonalnie na 2 lata). Natomiast niezbędne maszyny są leasingowane. Przychody pozwoliły osiągnąć zysk i wypracować dodatni wynik NPV wynoszący 1,24 mln PLN w okresie trzynastoletnim. Przepływy finansowe oraz wynik analizy przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Przepływy finansowe podmiotu odzyskującego surowce ze składowiska (tys. PLN)

pozycja/rok	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Razem
Przychody ze sprzedaży	0,0	0,0	2977,5	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	6472,8	67 705,7
Koszty/wydatki ogółem	100,0	116,0	2829,2	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6139,6	64 369,3
– operacyjne, w tym:	0,0	16,0	2829,2	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6131,6	6139,6	64 169,3
koszty	0,0	0,0	2813,2	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	6115,6	63 969,3
amortyzacja	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	24,0	200,0
– nakłady inwestycyjne	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	200,0
EBIT	-100,0	-116,0	148,3	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	333,2	3336,4
Podstawa opodatkowania	-100,0	-116,0	148,3	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	341,2	333,2	3336,4
Podatek	0,0	0,0	28,2	64,8	64,8	64,8	64,8	64,8	64,8	64,8	64,8	64,8	63,3	674,9
CFAT	-100,0	-100,0	136,1	292,4	292,4	292,4	292,4	292,4	292,4	292,4	292,4	292,4	293,9	2861,4
NPV	1236,6													

B. AKK z punktu widzenia podmiotu właściciela składowiska (kopalnia – wydzierżawiający)

Kopalnia otrzymuje od dzierżawcy 15% przychodów, tj. około 1,94 PLN z ceny 1 Mg odzyskanego kruszywa, co pozwala rocznie osiągnąć przychód w wysokości ok. 970 tys. PLN. Wyjątkiem jest tu pierwszy rok eksploatacji składowiska, kiedy to sprzedano mniejszą – w porównaniu do innych lat – ilość kruszywa (230 tys. Mg), osiągając też niższy przychód (446,7 tys. PLN). Natomiast po stronie kosztów ujęto podatek od nieruchomości wynoszący 0,83 PLN /m². Poza przychodami finansowymi istotną korzyścią omawianego wariantu jest możliwość powtórnego składowania odpadów na obszarze, z którego odzyskano kruszywo w ilości ok. 5 mln Mg. Założono, iż rozwiązanie to pozwala zaoszczędzić na rozbudowie składowiska ok. 300 tys. PLN.

Analiza ekonomiczna opisanych przychodów i kosztów wykazała, iż poprzez dzierżawę i przygotowanie miejsca pod składowanie 5 mln Mg odpadów na składowisku osiąga się również dodatni wynik NPV wynoszący 3,75 mln PLN. Zauważyć należy, iż zaoszczędzone nakłady inwestycyjne na rozbudowę składowiska potraktowano jako przychód. W tabeli 3 przedstawiono wyniki analizy NPV oraz przepływy finansowe kopalni.

Tabela 3

Wyniki analizy NPV oraz przepływy finansowe właściciela składowiska – kopalni (tys. PLN)

pozycja/rok	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Razem
Przychody ze sprzedaży	0,0	0,0	446,6	970,9	970,9	970,9	970,9	970,9	970,9	970,9	970,9	970,9	1 270,9	10 455,9
Koszty/wydatki ogółem	0,0	0,0	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	233,1	464,1
– operacyjne, w tym:	0,0	0,0	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	233,1	464,1
	0,0	0,0	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	23,1	254,1
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0	210,0
EBIT	0,0	0,0	423,5	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	1 037,8	9991,8
Podstawa opodatkowania	0,0	0,0	423,5	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	947,8	1 037,8	9991,8
Podatek	0,0	0,0	80,5	180,1	180,1	180,1	180,1	180,1	180,1	180,1	180,1	180,1	197,2	1898,4
CFAT	0,0	0,0	343,1	767,7	767,7	767,7	767,7	767,7	767,7	767,7	767,7	767,7	840,6	8093,3
NPV	3750,3													

C. AKK z punktu widzenia gminy i społeczności lokalnej

W przeprowadzonej analizie po stronie przychodów rocznych gminy wykazano:

- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w wysokości ok. 15 tys. PLN oraz od osób prawnych (CIT) – ok. 4,4 tys. PLN;
- wpływy do budżetu z tytułu podatków od:
 - nieruchomości (3 ha) – 23,1 tys. PLN,
 - od środków transportowych – 2,5 tys. PLN.

Poza wskazanymi powyżej korzyściami finansowymi, w analizie nie uwzględniono korzyści społecznych i środowiskowych oraz nie przeliczono ich na wartości pieniężne, które z całą pewnością stanowią dodatkowy atut tej analizy, chociaż niemierzalny. Takimi korzyściami są m.in. zwiększenie bazy zasobowej, zwiększenie zatrudnienia/zmniejszenie bezrobocia, poprawa stanu środowiska, czy też zmniejszenie zagrożenia pożarowego na terenie składowiska.

Gmina w zakładanym wariantcie nie była inwestorem, dlatego też nie poniosła żadnych nakładów inwestycyjnych. Ma ona jednak wpływy do budżetu w wysokości prawie 45 tys. PLN rocznie.

Podsumowanie

Każdy projekt inwestycyjny podlega różnym ocenom w trakcie przygotowywania, realizacji i po zakończeniu działań inwestycyjnych. Oceny te odbywają się na kilku zasadniczych płaszczyznach – celowości, efektywności ekonomiczno-finansowej oraz skuteczności.

Prezentowana analiza zawiera ocenę opłacalności przedsięwzięcia w odniesieniu do procesu odzysku surowców z odpadów wydobywczych zdeponowanych na składowisku z punktu widzenia posiadającego odpady, odzyskującego odpady oraz gminy. Dla każdego z tych wariantów eksploatacja przyniosła konkretne korzyści finansowe, z których najlepszy wynik NPV w okresie trzynastoletniej inwestycji osiągnęła kopalnia z wynikiem $NPV = 3,75$ mln PLN. Jest to efektem zawartej umowy dzierżawnej, w której jedynym kosztem ponoszonym przez kopalnię jest podatek od nieruchomości. Dodatkowo przepływy finansowe wykazane zostały również dla firmy dzierżawiącej obiekt, dla której NPV wynosi 1,24 mln PLN, co wynika z możliwości sprzedaży kruszywa po korzystnych cenach. Natomiast przepływ finansowy gminy wynosi 192,8 tys. PLN i wynika z uzyskanych podatków. Dodatkowe korzyści, których nie przeliczono na wartość pieniądza, są nie mniej ważne. Są to przede wszystkim opisane zyski uwzględniające aspekty społeczne i środowiskowe. Ich wyrażenie w ujęciu finansowym zapewne poprawiłoby całkowite wyniki opłacalności przedsięwzięcia, szczególnie z punktu widzenia gminy i posiadającego składowisko (kopalnia).

HARD COAL MINING WASTE MANAGEMENT COST – BENEFIT ANALYSIS

Summary

Economic entities, along with increasing demands in politics as well as Polish and EU strategies in the field of the protection of environment, seek the minimalization of the pressure inflicted. The hard coal mining and processing industry, despite much success, is still producing considerable amount of solid waste. What is more, there are still many uncultivated mounds. The annual amount of waste produced is 31,5 mln of tons, and 568,8 mln of tons so far stored (as of the end of 2010). The waste from the current production is, in more than 90%, subjected to recycling and used mainly for the terrain leveling as well as engineering works, and those lingering on the mounds are being more often used. However, the generally accepted and standardized methods of such enterprise solvency are still lacking. It is connected with the fact that they require taking into consideration many aspects such as law, technical, economical, ecological and social ones.

The cost-benefit analysis method, conducted from the point of view of a waste owner as well as a businessman wanting to cultivate waste and local authorities, on the terrain where the mound is located, has been suggested in the report. The proposed model solutions may be the basis for the analyses of similar type. Its application (use), along with the analyses results, has been presented on a particular example.

Sylwia Słupik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

RESTRUKTURYZACJA ZATRUDNIENIA W SEKTORZE ENERGETYCZNYM W POLSCE

Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy, poziom życia, konkurencyjność przedsiębiorstw to czynniki od zawsze związane z jakością kapitału ludzkiego: wiedzą, postawami i umiejętnościami ludzi. W Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpił okres zasadniczych zmian w funkcjonowaniu każdej z gałęzi polskiej gospodarki. Jakość, elastyczność i dostępność wykwalifikowanych pracowników stanowią więc podstawowe źródło utrzymania dynamiki rozwoju gospodarczego. Uruchomienie potencjału wiedzy, umiejętności i pozytywnych postaw ludzi jest podstawą budowania rynkowej przewagi konkurencyjnej. Przechodząc transformację ustrojową i związaną z nią restrukturyzację zatrudnienia, liczne przedsiębiorstwa – mimo to – pozostają w sytuacji niedoboru kadr¹.

Sektor energetyczny w Polsce również wpisuje się w sygnalizowane zmiany. Kierunki kariery zawodowej w energetyce są w dzisiejszych czasach determinowane przez wiele czynników, takich jak rozwój technologii, geopolityka, rozwój wiedzy, poziom wykorzystania zasobów naturalnych czy dbałość o środowisko naturalne. Rozwój sektora determinować będą zmiany dotyczące struktury wytwarzania energii, powodujące zmniejszenie zatrudnienia w wielkoskalowej, korporacyjnej energetyce. Prognozuje się wzrost popytu na specjalistów z zakresu nowych technologii energetycznych, logistyki i rolnictwa energetycznego. Dotyczy to zarówno specjalistów z zakresu projektowania, badań i rozwoju, jak też eksploatacji. Duże zapotrzebowanie kadrowe wystąpi w obszarze efektywności energetycznej. Ważnym segmentem popytu na rynku będzie także zapotrzebowanie na menedżerów energetyki rozproszonej i specjalistów w zakresie bezpieczeństwa infrastrukturalnego².

¹ Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy, red. U. Sztander-Sztanderska, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Badań Rynku Pracy, Warszawa 2010, s. 12 i nast.

² Zob.: Foresight kadr nowoczesnej gospodarki, red. K.B. Matusiak, J. Kuciński, A. Gryzik, PARP, Warszawa 2009, s. 14.

Odchodzenie od gospodarki opartej wyłącznie na konwencjonalnych źródłach energii będzie miało poważny wpływ na zatrudnianie pracowników w sektorach energetyki opartej na alternatywnych źródłach energii, ochronie środowiska, utylizacji odpadów, budownictwie, transporcie, rolnictwie i leśnictwie. Jak prognozuje Światowa Organizacja Pracy, globalny rynek związany z usługami i produktami ekologicznymi podwoi się i wyniesie w 2020 roku 2740 mld USD³. Sektor energetyczny stoi zatem przed licznymi procesami prywatyzacyjnymi, zmianami organizacyjnymi oraz wzrastającym znaczeniem wizerunku dla konkurencyjności. Polska energetyka musi stawić czoła wyzwaniom związanym z liberalizacją rynku i walką o klienta, jednocześnie przygotowując się do prac nad unowocześnieniem sieci i wdrożeniem nowych projektów związanych z energetyką jądrową czy odnawialnymi źródłami energii.

Celem artykułu jest analiza i ocena perspektyw restrukturyzacji zatrudnienia w sektorze energetycznym w Polsce obejmującym elektroenergetykę, gazownictwo, ciepłownictwo, a także sektor paliw. Ponadto celem jest zidentyfikowanie i scharakteryzowanie zmian poziomu i struktury zatrudnienia w energetyce na podstawie dostępnych danych, m.in.: Głównego Urzędu Statystycznego oraz Agencji Rynku Energii.

1. Uwarunkowania działalności sektora energetycznego

W obecnych czasach energetyka uznawana jest za jeden z najważniejszych działów gospodarki. Ma kluczowe znaczenie dla każdej jednostki społecznej i całego życia gospodarczego. Polski sektor energetyczny, obejmujący łańcuch procesów związanych z pozyskaniem i wykorzystaniem energii, przechodzi poważne zmiany systemowo-strukturalne. Sektor zdominowany jest przez duże i bardzo duże podmioty (niemal 2/3 zatrudnionych pracuje w jednostkach liczących co najmniej 100 pracowników), głównie państwowe koncerny i grupy energetyczne, które często nie nadążają za zmianami technologicznymi, ekonomicznymi i społecznymi. W rezultacie mówi się o „energetyce dwóch prędkości”⁴, aby zasygnalizować dysproporcje i pogłębiającą się przepaść między sektorem państwowym a prywatnym. Częściowa prywatyzacja przedsiębiorstw energetycznych jest jednym z głównych „filarów”, na które składa się restrukturyzacja sektora.

³ Ibid., s. 49.

⁴ Więcej na ten temat w tabeli „Energetyka dwóch prędkości – porównanie sektora państwowego i prywatnego”, w: Analiza trendów rozwoju branży energetycznej. Raport Związku Pracodawców Prywatnych Energetyki, PKPP Lewiatan, Warszawa 2010, s. 46.

Kolejny z nich to konieczność modernizacji i zmiany struktury produkcji. Większość urządzeń jest już przestarzała i wymaga wielu remontów i unowocześnień, a szybko rosnący popyt jest ogromnym wyzwaniem w zakresie budowy nowych mocy. Obecnie ponad 60% mocy wytwórczych liczy ponad 30 lat i tym samym dysponują one sprawnością na poziomie 32-36%, a – dla porównania – nowo powstające elektrownie osiągają sprawność o ok. 25% wyższą⁵. Brak koniecznych inwestycji odtworzeniowych doprowadził energetykę do dramatycznego stanu technicznej degradacji. Zakładając średnio 40-, 50-letni czas życia elektrowni systemowej, w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat elektrownie systemowe zużyły się w 20-25%. W tym samym czasie oddano do użytku zaledwie ok. 850 MW nowych mocy. Oznacza to zwiększenie potencjału polskiej energetyki systemowej o 3,4%, a całej energetyki o 2,86%⁶. A zatem proces dekapitalizacji infrastruktury technicznej polskiej energetyki postępuje dramatycznie. Dekapitalizację infrastruktury technicznej w sektorze należy porównać z ogólnym stanem majątku trwałego w Polsce – jego średnia dekapitalizacja to ok. 46%. W energetyce jest od 20 do 30% gorzej – to oznacza zapóźnienie 8-12-letnie⁷. Jednocześnie sytuacja w energetyce cechuje się niepewnością zachowań rządu oraz postanowień Komisji Europejskiej dotyczących zwłaszcza kwot i cen emisji dwutlenku węgla.

Konieczność modernizacji i restrukturyzacji sektora energetyki w Polsce oznacza ponoszenie dużych nakładów inwestycyjnych, a co za tym idzie wzrost kosztów, które sektor będzie się starał w pewnym stopniu przerzucić na odbiorcę końcowego. Pociągnie to za sobą wzrost cen energii, który dotknie gospodarstwa domowe oraz pozostałe przedsiębiorstwa. Według prognoz Agencji Rynku Energii do 2015 roku średnie potrzeby inwestycyjne sektora energetycznego w Polsce będą wynosiły 10,7 mld PLN. W 2011 roku na środki własne sektora składa się m.in. 10 mld PLN zysku oraz ponad 4 mld PLN odpisów amortyzacyjnych, co w sumie daje powyżej 14 mld PLN⁸. Kwota ta przewyższa średnioroczne prognozy wpływów finansowych w energetyce, zatem można uznać, że elektroenergetyka ma duże szanse na realizację swoich planów inwestycyjnych.

Wzrost cen energii elektrycznej będzie bez wątpienia najbardziej odczuwalnym skutkiem modernizacji sektora. Jednak restrukturyzacja wpłynie na zwiększoną konkurencję, która z kolei przyczyni się do większej efektywności

⁵ M. Kleiber, J. Steinhoff, K. Żmijewski, Infrastruktura energetyczna – potrzebny „Plan Marshalla”, www.rada-npre.pl, dostęp: 8.09.2011.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Kwartalnik „Wyniki Finansowe Sektora Paliwowo-Energetycznego”, ARE 2012.

i stabilizacji polskiej energetyki. Zróżnicowanie źródeł wytwarzania energii zwiększy bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz pozwoli w pewnym stopniu uniezależnić się od dostaw paliw i surowców z innych państw. Ponadto wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych będzie oznaczał m.in. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, wzrost zatrudnienia w sektorze energii odnawialnej, jak również roczny obrót sięgający 20 mld EUR, dający europejskiemu przemysłowi doskonałą pozycję na rozwijającym się rynku światowym.

2. Poziom i struktura zatrudnienia w energetyce

Według Agencji Rynku Energii⁹ w sektorze energetycznym w Polsce w 2011 roku zatrudnionych było 293,5 tys. osób, nie uwzględniając osób zatrudnionych w spółkach córkach holdingów energetycznych zajmujących się świadczeniem usług turystycznych, transportowych, informatycznych itp. Spośród pracowników sektora niecałe 125 tys. osób zajmuje się wydobywaniem węgla, a prawie 150 tys. osób pracuje przy wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną i gaz. Jednakże zatrudnienie w energetyce ulega ciągłej redukcji. Zgodnie z danymi GUS – na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności – między rokiem 1995 a 2011 zatrudnienie w tej branży spadło o około 20%¹⁰. Dynamika zatrudnienia w sektorze energetycznym nie pokrywa się ściśle ze zmianami koniunktury, zależy w większym stopniu od zmian w majątku wytwórczym – wiąże się z oddawaniem do użytku nowych obiektów energetycznych, zwykle wymagających mniejszych jednostkowych nakładów pracy, jak i procesami restrukturyzacji – łatwiejszymi w realizacji w okresach stosunkowo dobrych tendencji na rynku pracy. W badaniu zauważono najwyższą dynamikę zatrudnienia w „słabszych” latach 2000-2001 oraz w 2005 roku. Z kolei w czasach dobrej koniunktury z 1997 roku i na przestrzeni ostatnich dwóch lat dynamika ta wyraźnie osłabła¹¹.

Polska energetyka charakteryzuje się znacznie niższą efektywnością niż w najbardziej rozwiniętych krajach, a przeciętne pensje w sektorze przewyższają przynajmniej o 1/2 średnią krajową. Tylko w czterech największych grupach energetycznych pracuje ponad 90 000 osób. Ze względu na koszty, efektywność działania oraz skalę niezbędnych inwestycji restrukturyzacja zatrudnienia wydaje się w pełni uzasadniona, przy czym potencjał redukcji zatrudnienia w polskiej

⁹ Ibid.

¹⁰ BAEL – dane za lata 2010, 2011, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13729_PLK_HTML.htm, dostęp: 8.03.2011; Analiza trendów rozwoju branży energetycznej, op. cit., s. 48-49.

¹¹ Ibid.

elektroenergetyce jest duży. W spółkach produkcyjnych zatrudnionych jest nawet czterokrotnie więcej pracowników, w przeliczeniu na 1 MWh, w stosunku do poziomu zachodnioeuropejskiego. Przykładowo w należącej do RWE elektrowni Niederaussem koło Kolonii zatrudnionych jest 100 pracowników obsługujących elektrownię na węgiel brunatny o mocy 1000 MW. Natomiast w dwukrotnie większej elektrowni Turów zatrudniona jest aż osiemnastokrotnie większa załoga (zob. tabela 1)¹².

Tabela 1

Zatrudnienie w przeliczeniu na megawatogodzinę w wybranych polskich i zagranicznych elektrowniach węglowych w 2010 roku

Węgiel brunatny	Kraj	Właściciel	Moc (MWh)	Zatrudnienie	Pracochłonność [os/MWh]
Elektrownia Turów	Polska	PGE	2106	1800	0,85
Elektrownia Bełchatów	Polska	PGE	4400	4200	0,95
Niederaussem	Niemcy	RWE	965	100	0,10
Schwarze Pumpe	Niemcy	Vattenfall	1600	300	0,19
Węgiel kamienny					
ZE Dolna Odra	Polska	PGE	1832	1800	0,98
Elektrownia Kozienice	Polska	ENEA	2905	2372	0,82
Elektrownia Drax	Anglia	rozprosz.	3960	760	0,19
Opalenie (plany)	Polska	Vattenfall	1600	250	0,16

Źródło: CIRE, dane ze spółek w: Zarobki i praca w energetyce. Raport CIRE, www.cire.pl, dostęp: 8.03.2011.

Na możliwość zdecydowanej redukcji zatrudnienia w Polsce wskazuje przykład Vattenfalla, który w nowej elektrowni o mocy 1600 MW w Opaleniu na Pomorzu planował zatrudnić jedynie 250-osobową załogę i dać pracę dodatkowym 200 osobom w spółkach obsługujących zakład. Wysoki poziom płac i przerost zatrudnienia są odzwierciedleniem wyjątkowo silnej pozycji związków zawodowych w energetyce. W całym kraju średnio co siódmy pracownik sektora należy do związku zawodowego. W dużych koncernach energetycznych jest to zazwyczaj ponad połowa załogi, natomiast w kopalniach wskaźnik ten niekiedy przekracza 100%, gdyż górnicy zapisywali się do dwóch związków równocześnie. Dokonania związków zawodowych spowodowały podwyżki wynagrodzeń w 2009 roku. W czasie, gdy płace w całej gospodarce stanęły w miejscu, pracownicy PGNiG otrzymali średnio podwyżki w wysokości 3,5%, płace pracowników grupy Energa

¹² Zarobki i praca w energetyce. Raport CIRE, www.cire.pl, dostęp: 8.03.2011.

wzrosły o 4,2%, z czego w centrali o 3,17%, w dystrybucji o 4,6%, a w EC Elbląg o 11, 16%. W 2010 roku płace w Enei wzrosły nieco mniej – o ok. 2%¹³.

W wyniku przeprowadzenia kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki obejmującej lata 2005-2009¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania władz spółek sektora elektroenergetycznego ustalające zakres uprawnień i świadczeń na rzecz pracowników sektora. W dokumencie wskazano m.in. na powstanie znacznych kosztów, wynikających z zawartych umów ze związkami zawodowymi, zapoczątkowanych już w 1998 roku, powodujących utrudnienia przekształceń całego sektora oraz restrukturyzacji zatrudnienia w poszczególnych spółkach. NIK w informacji pokontrolnej podkreśla niekorzystny wpływ świadczeń finansowych dla pracowników w branży oraz gwarancji zatrudnienia na sytuację ekonomiczną spółek sektora energetycznego. Podczas przekształceń własnościowych polskiej elektroenergetyki związkom zawodowym udało się wywalczyć układy zbiorowe pracy z gwarancjami do 2013 czy 2017 roku (PGE i Energa). Zakres gwarantowanych świadczeń na rzecz pracowników nie był jednak powiązany z sytuacją ekonomiczną spółek. Gwarancje zatrudnienia zostały przyznane w sytuacji zasadniczej restrukturyzacji sektora, ograniczając możliwości podejmowania decyzji o optymalizacji zatrudnienia. Ponadto należy zauważyć, iż pracownicy sektora elektroenergetycznego już wcześniej mieli szerokie uprawnienia, wynikające z postanowień ponadzakładowego układu zbiorowego pracy oraz zakładowych układów zbiorowych pracy.

W przypadku państwowych spółek energetycznych optymalizacja zatrudnienia wydaje się warunkiem koniecznym, aby stały się one konkurencyjne rynkowo. Wobec potrzeb restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach sektora energetycznego (zwłaszcza wytwórczych) realizowane są tzw. programy dobrowolnych odejść, w ramach których w zamian za rozwiązanie umowy o pracę pracownicy otrzymują odprawy. W pięciu spółkach w latach 2005-2009 rozwiązano umowy z 2500 pracownikami, co kosztowało łącznie 174 961 tys. PLN (średnio 70 tys. PLN na jednego pracownika)¹⁵. Według informacji zarządu grupa kapitałowa PGNiG w ciągu ostatnich dziesięciu lat zmniejszyła zatrudnienie o ponad 20 tys. osób w efekcie realizacji programów dobrowolnych odejść. Ma to pozwolić grupie na restrukturyzację zatrudnienia i przygotowanie do rywalizacji na otwierającym się rynku¹⁶.

¹³ Ibid.

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych, NIK, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa 2009, s. 73-75.

¹⁵ Ibid., s. 75.

¹⁶ PGNiG zmniejszyło zatrudnienie o ponad 20 tys. osób, Materiały CIRE, <http://www.zedolnaodra.pgegiek.pl/wp-content/uploads/2011/07/cire-i-wnp-01.07.2011.pdf>, dostęp: 8.03.2011.

3. Kierunki rozwoju kadr sektora energetycznego

Przekształcenia rynku elektroenergetycznego (a wkrótce także gazowego) wymuszają zmiany w strukturze zatrudnienia w polskiej energetyce. Mechanizmy rynkowe wymuszają na energetyce dobór odpowiednio wykwalifikowanych kadr. Wśród najczęściej poszukiwanych w energetyce pracowników znaleźli się specjaliści od sprzedaży oraz obsługi klienta i call center. W sektorze energetycznym problemem może być zapewnienie wystarczającej liczby pracowników z odpowiednimi kompetencjami.

Analizując dane GUS, należy zauważyć, że populacja pracujących w energetyce jest wyraźnie starsza niż populacja pracujących ogółem. Udział pracowników w wieku 45-54 lata wyniósł około 37%, a kolejne 14% weszło już w wiek przedemerytalny¹⁷. Tak więc łącznie ponad połowa pracowników w tym sektorze zalicza się do grupy w wieku niemobilnym, podczas gdy przeciętnie w gospodarce odsetek ten wynosi zaledwie 35%. Powyższe liczby wyraźnie pokazują, że w niedalekiej przyszłości energetyka będzie musiała zmierzyć się z falą odejść emerytalnych. To z kolei już teraz wymaga planowania sukcesji na poszczególnych stanowiskach, zwłaszcza w obszarze dozoru.

Według danych GUS¹⁸ w branży energetycznej przede wszystkim dominują pracownicy z wykształceniem średnim zawodowym (36,8% w 2008 roku) oraz zasadniczym zawodowym (28,7%). Najczęściej występującymi zawodami są: operatorzy (6,3%), maszyniści (5,2%), elektroenergetycy (4,5%), a także monterzy linii elektrycznych (5,2%), elektromonterzy (5,7%) i monterzy sieci komunalnych (5,4%). I chociaż w energetyce nie ma jednej dominującej grupy zawodowej, to stosunkowo duże znaczenie mają tutaj techniczne zawody specjalistyczne, gdzie kluczowa jest znajomość branży oraz umiejętności praktyczne.

Jak wynika z raportu *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców*¹⁹, w energetyce za kluczową grupę zawodową uważani są obecnie pracownicy produkcyjni zajmujący się produkcją i przesyłem energii elektrycznej (w tym obsługą sieci) oraz z działów sprzedaży i handlu. Wykształcenie branżowe wymagane jest przede wszystkim od pracowników produkcji i inżynierów nadzorujących pracę kadry niższej. Większość zakładów energetycznych stwarza warunki do tego, aby pracownicy poszerzali swoje kwalifikacje i stawali się coraz bardziej wielofunkcyjni. Jednakże z drugiej strony nawet najlepsze przygotowanie kandydatów do pracy w szkołach i uczelniach nie zlikwiduje wysokich kosztów szkolenia

¹⁷ Analiza trendów rozwoju branży energetycznej, op. cit., s. 49.

¹⁸ Za: Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy, op. cit., s. 28 i nast.

¹⁹ Ibid.

i adaptacji do pracy w konkretnej firmie. Szacuje się, że nowy pracownik potrzebuje minimum roku na wdrożenie się do pracy. Od kandydata oczekuje się najchętniej przygotowania kierunkowego. Od szkolnictwa pracodawcy z branży energetycznej oczekują przede wszystkim powrotu do kształcenia w zawodzie energetyka, lepszego łączenia kształcenia teoretycznego z umiejętnościami praktycznymi, powszechnego uczenia podstaw technicznych oraz wyższej jakości kształcenia – rozumianej także jako zawartość programów dostosowanych do realiów pracy w zawodzie.

Wnioski

Podstawowy wniosek, jaki wynika z przeprowadzonej analizy sprowadza się do stwierdzenia, iż polska energetyka potrzebuje wyraźnego dopływu nowych pracowników, którzy zastąpią osoby przechodzące na emerytury i zdolnych do uczestnictwa w zmianach technologicznych. Dotyczy to w dużym stopniu kadr najwyżej kwalifikowanych.

Ze względu na stale rosnący popyt na energię i równoczesne zmniejszanie się jednostkowego zużycia prądu wynikającego z przechodzenia do mniej energochłonnych technologii i struktury konsumpcji można stwierdzić, iż w dłuższej perspektywie poziom zatrudnienia w sektorze energetycznym w Polsce osiągnie stabilizację lub zanotuje niewielki spadek. Aktualnie w energetyce jest zatrudnionych prawie 300 tys. ludzi, z tego blisko połowa pracuje w państwowych spółkach energetycznych, gdzie nadal nie został zakończony proces restrukturyzacji i prywatyzacji. Ze względu na wywalczenie przez związki zawodowe pakietów gwarancji socjalnych obejmujących 10-letnie okresy ochronne pracowników przed zwolnieniem oraz wynegocjowane obowiązki przestrzegania układów zbiorowych należy zrestrukturyzować zatrudnienie w państwowych przedsiębiorstwach energetycznych²⁰. Gwarancje socjalne nie tylko hamowały wewnętrzną restrukturyzację, ale i w ogóle ruch pracowników. Obecnie jednak zaczyna się proces odchodzenia pracowników na emerytury, co nawet przy malejącym zatrudnieniu ogółem wyzwala potrzebę przyjęć do pracy nowych osób z odpowiednimi kompetencjami.

W przypadku branży energetycznej stopniowa likwidacja wysokoemisyjnych źródeł energii na rzecz nowych technologii energetycznych wiąże się z koniecznością kształcenia w zakresie czystych technologii węglowych, energetyki atomowej i odnawialnych źródeł energii. Energetyczne zawody przyszłości to

²⁰ Analiza trendów rozwoju branży energetycznej, op. cit., s. 45.

m.in. specjaliści od nowych technologii energetycznych, logistyki, rolnictwa energetycznego, ochrony środowiska i utylizacji odpadów. Ponadto popyt na nowe kompetencje raczej nie spowoduje wzrostu zatrudnienia, ale wręcz przeciwnie – zatrudnienie w energetyce będzie sukcesywnie maleć, głównie ze względu na restrukturyzację technologiczną, która z kolei wymusi, zwłaszcza w państwowych firmach energetycznych, restrukturyzację organizacyjną²¹.

RESTRUCTURING OF EMPLOYMENT IN THE POLISH ENERGY SECTOR

Summary

This article aims to analyze and evaluate the prospects for employment restructuring in the energy sector in Poland and characterize changes in the level and structure of employment in the Polish energy sector. Due to cost, efficiency and scale of investment needed restructuring of employment in the industry seems to be fully justified. The potential reduction of employment in the Polish power sector is large. In energy sector, in the future, there will be huge changes in the structure of energy production. They will lead to reduction of employment in great-scale, corporational power industry. There will be significant demand for specialists in the field of new power technologies, logistics and power farming. This refer to both specialists in the field of design, research and development as well as exploitation.

²¹ Zob.: Foresight kadr nowoczesnej gospodarki, op. cit., s. 14 i nast.

Dominika Malchar-Michalska

Uniwersytet Opolski

ROZWÓJ ROLNICZYCH SPÓŁDZIELNI PRODUKCYJNYCH W POLSCE PO 1990 ROKU

Wprowadzenie

Zmiany społeczno-gospodarcze po 1990 roku otworzyły w Polsce nowe możliwości ekonomiczne (m.in. rozwój nowych form gospodarowania, konieczność konkurencji z zagranicznymi podmiotami itp.). Z perspektywy dwóch dekad okazało się, że fundamentalne wyzwanie stanowiła (i stanowi nadal) budowa ładu instytucjonalnego. W tym kontekście interesującym ze względów poznawczych i decyzyjnych zagadnieniem są przekształcenia strukturalne sektora rolnego, w którym istniały obok siebie różne formy własności – prywatna, państwowa oraz uspołeczniona. Ta ostatnia pomimo stosunkowo długiej tradycji w polskich strukturach gospodarczych za sprawą ideologicznie uwarunkowanych działań władzy PRL została znacząco wypaczona.

Po 1990 roku decydenci stanęli wobec problemu zdefiniowania modelu funkcjonowania rolniczych spółdzielni produkcyjnych (RSP) oraz wskazania ich roli w nowym ładzie gospodarczym. Z perspektywy dwóch dekad decyzje te okazały się nietrafne. Celem artykułu jest nakreślenie tła teoretycznego analizy kwestii rolniczej spółdzielczości i ocena wpływu polityki gospodarczej w okresie transformacji systemowej na funkcjonowanie spółdzielni, ze szczególnym uwzględnieniem RSP oraz grup producentów rolnych (GP). W artykule wykorzystano literaturę polską i zagraniczną oraz dane statystyczne krajowych organizacji spółdzielczych.

1. Istota spółdzielczości branżowej

Spółdzielnia to „autonomiczne zrzeszenie osób, dobrowolnie wyrażających chęć wspólnego działania dla realizacji celów ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Funkcjonuje jako przedsiębiorstwo, którego udziałowcami są je-

go członkowie oraz charakteryzuje się demokratycznym systemem zarządzania”¹. Analizując przy tym wartości², na których oparta jest idea spółdzielczości, należy stwierdzić, iż jako podmiot funkcjonujący w gospodarce rynkowej równorzędnie realizuje zarówno funkcje gospodarcze, jak i społeczne. P. Helmberger i S. Hoos w swych rozważaniach próbowali uchwycić istotę spółdzielni jako przedsiębiorstwa, twierdząc, że uprawnione jest postrzeganie spółdzielni jako firmy. Stwierdzili, że spółdzielnia to podmiot, który składa się z osób posiadających własne przedsiębiorstwa. Spółdzielnia, podobnie jak tradycyjnie rozumiana organizacja gospodarcza, uruchamia czynniki produkcji, wytwarza dobra i usługi oraz dokonuje sprzedaży wytworzonych dóbr. Różnice występują natomiast m.in. w budowie struktur organizacyjnych spółdzielni i tradycyjnie rozumianego przedsiębiorstwa, sposobie ich zarządzania, zachodzących w nich procesach decyzyjnych czy motywach powołania³. W przypadku spółdzielni podkreśla się jej dualną naturę, co można interpretować jako koegzystencję w ramach tych struktur różnych ról jej członków będących jednocześnie właścicielami indywidualnych gospodarstw rolnych, posiadaczami udziałów członkowskich tej organizacji oraz konsumentami wytwarzanych przez spółdzielnię dóbr⁴.

Jedną z podstawowych klasyfikacji spółdzielczości wiejskiej jest podział według kryterium realizowanych funkcji⁵: spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu, usługowe, przetwórcze, produkcji rolnej, zrzeszające producentów rolnych.

¹ <http://2012.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>, dostęp: 7.09.2012. W ustawie określono, iż spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą (spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturową na rzecz swoich członków i ich środowiska). Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848.

² Zob. http://www.krs.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=272, dostęp: 7.09.2012.

³ Zob. P. Helmberger, S. Hoos, Cooperative Enterprise and Organization Theory, „Journal of Cooperatives” 1995, Vol. 10, s. 72-86.

⁴ Por. J.S. Royer, Cooperative Theory: A Neoclassical Approach, <http://agecon.unl.edu/royer/theory.pdf>, dostęp: 6.09.2012; T. Mazzarol, E.M. Limnios, S. Reboud, Co-operative enterprise: a unique business model, <http://cemi.com.au/sites/all/publications/Mazzarol,%20Mamouni%20Limnios%20and%20Reboud%20ANZAM%202011.pdf>, dostęp: 6.09.2012. O istocie spółdzielni w: E. Pudelkiewicz, Spółdzielcze formy gospodarowania w Polsce i innych krajach europejskich, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2/51, tom II, s. 259-295; W. Czernasty, Współczesny obraz spółdzielczości w Polsce – determinanty jego powstania oraz zmian, w: Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku, Zeszyty Naukowe 2011, nr 173, red. K. Pająk, A. Przyemeński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 39-55.

⁵ Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi, red. W. Boguta, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2011, s. 10.

Inną klasyfikację prezentuje M.L. Cook, który wyróżnia spółdzielnie negocjacyjne oraz spółdzielnie marketingowe⁶. Z kolei D. Mierzwa (za J. Nilssonem) wymienia tzw. spółdzielnie przeciwwagi (model tradycyjny) działające na początkowych etapach integracji pionowej w łańcuchu dostaw żywności (blisko członka będącego producentem rolnym) oraz tzw. spółdzielnie przedsiębiorcze (funkcjonujące w dalszych ogniwach tego łańcucha)⁷.

Potencjalne korzyści mikro- i makroekonomiczne ujawniające się dzięki współpracy rolników w ramach spółdzielni branżowych to: redukcja kosztów marketingowych i transakcyjnych, wyższe ceny sprzedaży surowców rolnych dla rolników (w porównaniu do cen uzyskiwanych indywidualnie), stabilizacja ich dochodów, ograniczenie ryzyka rynkowego (np. poprzez kontraktację), wzmocnienie pozycji przetargowej rolników, absorpcja nowych technologii produkcji rolnej, poprawa dostępu do rynku, wzrost zaufania wśród członków oraz bodźce motywacyjne dla rolników, rozwój lokalnej społeczności.

Należy podkreślić, że działalność w postaci spółdzielni nie jest uniwersalną formułą. Wskazane pozytywne efekty uzależnione są m.in. od struktury rynku, oferty handlowej, tradycji i doświadczenia członków organizacji, nasycenia rynku danym produktem, konkurencji w danym segmencie rynku⁸, ukierunkowania na specjalizację lub dywersyfikację działalności, sytuacji makroekonomicznej czy nastawienia władz publicznych.

W obliczu zmian, jakie zachodzą w łańcuchu dostaw żywności, szczególnie ze względu na nasilającą się nierównowagę wynikającą ze spadku siły rynkowej rolników i rosnącej koncentracji w pozostałych ogniwach agrobiznesu/gospodarki żywnościowej, odżywa zainteresowanie potrzebą wzmocnienia kooperacji producentów rolnych, szczególnie w ramach spółdzielni branżowych.

Na forum UE nacisk na odbudowę tego typu więzi jest szczególnie widoczny od 2008 roku. Jest to wynikiem niekorzystnych tendencji na międzynarodowych rynkach rolnych, w tym wzrostu wahań cen surowców rolnych i tym samym cen żywności (m.in. globalny kryzys żywnościowy 2007/2008). W obliczu tych zjawisk Parlament Europejski i Komisja Europejska opowiedziały się za wzmocnieniem procesu integracji rolników – w formie organizacji producentów rolnych, w tym spółdzielni branżowych (szczególnie w nowych krajach człon-

⁶ Zob. M.L. Cook, *The Future of U.S. Agricultural Cooperatives: a Neo-Institutional Approach*, „American Journal of Agricultural Economics”, December 1995, Vol. 77, s. 1156.

⁷ O typach spółdzielni oraz nowym paradygmacie spółdzielczości zob. D. Mierzwa, *Przedsiębiorstwo spółdzielcze, tradycja i współczesność*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 18-30.

⁸ O problemach związanych z działalnością spółdzielni w: M.L. Cook, op. cit., s. 1156-1157.

kowskich) i kontrolą wykorzystywania silnej pozycji rynkowej przez pośredników, sieci handlowe itp. wobec sektora rolnego⁹ (z danych przedstawionych w dokumencie PE wynika, że udział rolnej wartości dodanej w UE25 tworzonej w łańcuchu dostaw żywności zmalał z 31% w 1995 roku do 24% w 2005 roku i zauważa się jej dalszy spadek¹⁰).

2. Stan rolniczych spółdzielni produkcyjnych w okresie 1990-2011

Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie zaszły w polskiej gospodarce na początku lat 90. XX wieku sprawiły, iż podmioty gospodarcze stanęły przed wieloma nowymi wyzwaniami. Po okresie funkcjonowania gospodarki w warunkach braku indywidualnego decydowania o alokacji kapitału i kontroli czynników produkcji, pojawiły się pytania dotyczące obrania odpowiedniego kursu rozwoju. Rolnictwo było sektorem, który obronił się przed kolektywizacją, choć w wyniku działania ówczesnych władz własność uspołeczniona (spółdzielnie) pomimo posiadania długoletniej tradycji¹¹ została znacząco wypaczona¹². To sprawiło, że społeczeństwu kojarzyła się ona z przymusem i niesprawiedliwością¹³. W efekcie takiej organizacji dystrybucji na linii rolnik-konsument ci pierwsi w dużej mierze nie byli przedsiębiorcami ze względu na brak konieczności indywidualnego i kreatywnego działania w warunkach niezakłóconego działania mechanizmu popytu i podaży. W konsekwencji przyczyniło się to do tego, że na początku transformacji produkcji rolni nie potrafili odnaleźć się w nowych dla nich warunkach.

Analizując stan spółdzielczości wiejskiej w okresie 1989-2011 stwierdzić można, że ogólna liczba tych podmiotów zmalała o ok. 66%, w tym największy spadek odnotowano w przypadku spółdzielni kółek rolniczych (o blisko 72%)

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26.03.2009 r. w sprawie cen żywności w Europie, P6_TA(2009)0191 (2010/C 117 E/30); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17.02.2011 r. w sprawie cen żywności w Europie, P7_TA(2011)0071 (2012/C 188 E/11), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:188E:0051:0056:PL:PDF>, dostęp: 7.09.2012.

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7.09.2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie P7_TA(2010)0302, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+PDF+V0//PL>, dostęp: 7.09.2012.

¹¹ Zob. I. Drozd-Jaśniewicz, A.P. Wiatrak, Spółdzielczość wiejska w gospodarce rynkowej (uwarunkowania działania i zmian), Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2003, s. 65.

¹² Por. B. Fedyszak-Radziejowska, Agraryzm – zapomniany świat norm i wartości, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 2(155), s. 57-68.

¹³ Zob. B. Gardner, Z. Lerman, Agricultural Cooperative Enterprise in the Transition from Socialist Collective Farming, „Journal of Rural Cooperation” 2006, Vol. 34, No. 1.

oraz RSP (o ok. 65%), natomiast względnie najniższy spadek nastąpił w przypadku spółdzielni zaopatrzenia i zbytu „SCh” (o ok. 34%; zob. tabela 1). Jako główną przyczynę zmniejszenia się liczby spółdzielni wiejskich podaje się m.in. przyjęcie przez Sejm w 1990 roku ustawy o zmianach organizacji i działalności spółdzielczości¹⁴. Niekorzystnym zapisem była konieczność likwidacji związków spółdzielczych i tym samym zaniechanie realizowanej przez nie działalności gospodarczej. Bezpośrednim efektem tego aktu było rozproszenie i degradacja majątku gospodarczego tychże związków oraz rozwiązanie dotychczasowych kanałów zaopatrzenia i skupu produktów rolnych¹⁵. Dodatkowo towarzyszyła temu negatywna kampania medialna, której celem było wykreowanie wizerunku spółdzielni jako reliktu minionej epoki i tym samym wskazanie, iż nie ma podstaw, aby mogły one funkcjonować w gospodarce rynkowej¹⁶.

Tabela 1

Spółdzielczość wiejska w Polsce w latach 1989-2011*

Wyszczególnienie	1989	2000	2011	2011/1989 (w %)
Spółdzielnie ogółem	15236	10461	9311	-38,9
Spółdzielnie wiejskie	8133	4741	2792	-65,7
Spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu „SCh”	1912	1648	1259	-34,2
Spółdzielnie mleczarskie	323	238	156	-51,7
Spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie	140	128	73	-47,9
Rolnicze spółdzielnie produkcyjne	2089	1024	734	-64,9
Spółdzielnie kółek rolniczych	2006	1063	570	-71,6

* stan na sierpień 2011 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://grupy.krs.org.pl/spoldzielczosc-rolnicza.3.2.html>, dostęp: 17.02.2008 oraz Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi, red. W. Boguta, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2011, s. 48.

¹⁴ Ustawa z dnia 20.01.1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości. Dz.U. nr 6, poz. 36 z późn. zm. Inne akty prawne, które istotnie wpłynęły na pogorszenie się sytuacji spółdzielni to: Ustawa z dnia 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 1982 r., nr 30, poz. 210 z późn. zm.; Ustawa z dnia 23.12.1988 r. o podejmowaniu działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r., nr 41, poz. 324, Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321, zm. Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464; Ustawa z dnia 29.09.1990 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464 – ustawę tę zmieniono Ustawą z dnia 7.10.1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. z 1992 r., nr 91, poz. 445; I. Drozd-Jaśniewicz, A.P. Wiatrak, op. cit., s. 68, 76-78. Por. H. Cioch, Zarys prawa spółdzielczego, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 93-98.

¹⁵ Por. P. Tomczak, Rolnicza spółdzielczość produkcyjna na Dolnym Śląsku po 1989 roku, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 13, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010.

¹⁶ Zob. Z. Chyra-Rolicz, Polska spółdzielczość wobec problemów globalnych (tezy do dyskusji), w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, red. M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Rzeszów 2006, s. 29-39.

Pod koniec 1991 roku nastąpił wzrost zainteresowania spółdzielczością wiejską. Dostrzeżono pozytywne aspekty jej funkcjonowania szczególnie wobec wyzwań, które stawiał rynek¹⁷. Pomimo podjęcia prób¹⁸ przywrócenia statusu spółdzielczości w gospodarce rynkowej¹⁹ proces tworzenia nowych, jak i poprawy efektywności ekonomicznej²⁰ już istniejących spółdzielni nie był łatwy²¹.

Szansą na odrodzenie się zespołowej działalności rolników stała się koncepcja tworzenia spółdzielni branżowych, które działają jako grupy producentów rolnych²² (GP). W 2011 roku liczba spółdzielni branżowych działających jako GP stanowiła ok. 28% ogółu tych grup, a w sierpniu 2012 roku ok. 30%, przy czym najwięcej spółdzielni funkcjonowało w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim²³ (zob. tabela 2). Dodać należy, iż na koniec 2011 roku liczba członków spółdzielczych GP wynosiła 6596, co stanowiło ok. 30% ogólnej liczby członków GP. Jeśli porównać tę liczbę do pracujących w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie na koniec 2011 roku, to członkowie spółdzielczych GP stanowili zaledwie 0,3%²⁴. To natomiast wskazuje, że pomimo rosnącej liczby GP w Polsce (na koniec 2012 roku było ich 998), nadal większość producentów rolnych nie prowadziła działalności w formie zespołowej. Przy czym od połowy 2008 roku zauważa się wzrost zainteresowania rolników spółdzielczą formą prowadzenia GP, co było wynikiem przeprowadzenia nowelizacji dotyczącej prawa spółdzielczego²⁵.

¹⁷ O ich zaletach zob. A. Czyżewski, B. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, Procesy globalizacji a spółdzielczość w sektorze rolno-spożywczym, „Wieś i Rolnictwo” 2005, nr 4(129).

¹⁸ M.in. wzrost znaczenia ekonomii społecznej, podjęcie działań przez Krajową Radę Spółdzielczą na rzecz popularyzowania spółdzielczości.

¹⁹ Spółdzielczość w UE15 pełni istotną rolę w sektorze rolnym. Zgodnie z raportem z 2010 r. udział spółdzielni rolniczych w Europie w skupie, przetwórstwie i sprzedaży surowców rolnych to ok. 60%. Zob. COGECA, Agricultural Cooperatives in Europe. Main Issues and Trends, Brussels, 15 September 2010.

²⁰ O konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych zob. D. Mierzwa, Rola sektora spółdzielczego w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XIV, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2012, s. 312-313.

²¹ Zob. D. Mierzwa, W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 99-102; W. Guzewicz, A. Kagan, M. Zdzieborska, Procesy dostosowawcze w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

²² Zob. D. Malchar-Michalska, Efekty społeczno-ekonomiczne integracji poziomej w polskim rolnictwie na przykładzie grup producentów rolnych, w: Wyzwania dla polityki rozwoju gospodarczego i społecznego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego, red. Z. Mikołajewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011, s. 203-222.

²³ Najwięcej spółdzielni GP działa w branży produkcji trzody chlewnej, ziarna zbóż i roślin oleistych oraz drobiu.

²⁴ Por. GUS, Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2012, Warszawa 2013, s. 36.

²⁵ Zob. KRS, Instrukcja postępowania przy zakładaniu spółdzielni – jako grupy producentów rolnych wraz ze wzorami niezbędnych dokumentów, Warszawa, wrzesień 2008.

Tabela 2

Spółdzielcze formy grup producentów rolnych (GP) w 2011 i 2012 roku*

Województwo	GP w 2011	GP w 2012	Województwo	GP w 2011	GP w 2012
dolnośląskie	103	109	podkarpackie	23	28
w tym spółdzielnie	7	7	w tym spółdzielnie	16	19
kujawsko-pomorskie	97	111	podlaskie	21	29
w tym spółdzielnie	34	39	w tym spółdzielnie	6	5
lubelskie	19	23	pomorskie	48	50
w tym spółdzielnie	8	9	w tym spółdzielnie	10	10
lubuskie	43	52	śląskie	20	22
w tym spółdzielnie	5	5	w tym spółdzielnie	4	4
łódzkie	17	22	świętokrzyskie	10	12
w tym spółdzielnie	2	3	w tym spółdzielnie	1	0
małopolskie	7	11	warmińskie-mazurskie	55	63
w tym spółdzielnie	2	4	w tym spółdzielnie	19	25
mazowieckie	26	39	wielkopolskie	189	224
w tym spółdzielnie	11	16	w tym spółdzielnie	86	117
opolskie	76	74	zachodniopomorskie	49	63
w tym spółdzielnie	12	12	w tym spółdzielnie	4	4
suma GP				803	932
w tym spółdzielnie				227	279

* na dzień 31.08.2012.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-1-Poprawa-konkurencyjnosci-sektora-rolnego-i-lesnego/Grupy-producentow-rolnych>, dostęp: 6.09.2012 oraz <http://www.krs.org.pl/images/gprliczba.pdf>, dostęp: 6.09.2012.

W tabeli 3²⁶ przedstawiono charakterystykę potencjału społeczno-ekonomicznego RSP w Polsce w latach 2008-2010. Z analizy wynika, że RSP cechują się stosunkowo niewielką wielkością posiadanych użytków rolnych, przy czym zauważa się relatywną poprawę wskaźników dochodowych. Na ich poprawę miały wpływ głównie: wzrost popytu konsumpcyjnego, saldo wymiany handlu z zagranicą, wyższy wzrost cen skupu podstawowych surowców rolnych niż detalicznych cen środków produkcji, wzrost stawek dopłat bezpośrednich (w 2010 roku dopłaty bezpośrednie stanowiły 60% dochodu uzyskiwanego przez gospodarstwa spółdzielcze)²⁷.

²⁶ Dane w tabeli 3 i 4 pochodzą z rankingu opracowywanego przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na podstawie ankiety wysyłanej do blisko całej populacji funkcjonujących rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W 2010 r. wysłano 617 ankiet, z czego zwrot otrzymano od 119 spółdzielni. Ranking RSP 2010, <http://www.kzrrsp.pl/363>, dostęp: 6.09.2012.

²⁷ Ibid.

Tabela 3

Sytuacja ekonomiczno-finansowa RSP w latach 2008-2010

Wyszczególnienie	Lata			2010/2008	2010/2009
	2008	2009	2010		
przeciętny obszar badanej RSP (ha UR)	596	594	588	98,7	99,0
przychody ogółem na 1 ha UR (tys. PLN)	9,11	8,72	9,43	103,5	108,1
pracujący na 100 ha UR (osoby)	5,18	5,21	4,77	92,1	91,6
wydajność pracy – wartość dodana (tys. PLN/osobę)	62,7	52,6	65,3	104,1	124,1
wskaźnik wartości dodanej (%)	35,6	31,3	33	92,7	105,4
wskaźniki dochodowości:					
– pracy członka (PLN/osobę)	38 045	32 387	42 328	111,3	130,7
– działalności gospodarczej (%)	22,3	18	20,2	90,6	112,2
wskaźnik płynności bieżącej (krotność)	3,15	3,06	3,02	95,9	98,7
wskaźnik płynności szybkiej (krotność)	1,7	1,76	1,84	108,2	104,5
indeks tworzenia wartości (krotność)	0,65	0,33	0,98	150,8	297,0

Źródło: Ranking RSP 2010, <http://www.kzrrsp.pl/363>, dostęp: 6.09.2012.

W tabeli 4 przedstawiono wyniki finansowe uzyskiwane przez RSP w zależności od kierunku produkcji rolnej. W kolejnych trzech latach stosunkowo najlepiej radziły sobie spółdzielnie nastawione na produkcję roślinną, natomiast relatywnie gorsze wyniki wykazywały te specjalizujące się w produkcji zwierzęcej (konieczność zatrudniania dużej liczby pracowników, niższy wzrost cen mięsa, niż było to w przypadku np. zbóż).

Tabela 4

Sytuacja ekonomiczno-finansowa RSP wg ukierunkowania produkcyjnego w latach 2008-2010

Wyszczególnienie	RSP wg kierunku produkcji:								
	roślinny			zwierzęcy			wielostronny		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
przeciętny obszar (ha UR)	654	653	652	654	619	602	480	476	473
pracujący na 100 ha UR (osoby)	3,8	3,6	3,4	3,8	7,2	7,1	5,5	5,4	5,4
wydajność pracy – wartość dodana (tys. PLN/osobę)	64,2	56,5	72,7	64,2	50,0	57,7	74,4	53,5	60,8
wskaźnik wartości dodanej (%)	39,7	34,6	39,4	39,7	27,1	27,3	43,4	35,4	39,1
wskaźniki dochodowości:									
– pracy członka (tys. PLN/osobę)	43,0	34,4	47,6	30,7	29,7	35,6	34,9	35,1	40,9
– działalności gospodarczej (%)	25,0	19,3	24,6	18,1	15,1	15,7	29,8	22,6	25,6
wskaźnik płynności bieżącej (krotność)	3,60	3,41	4,13	2,13	2,21	2,01	5,05	3,90	3,79
wskaźnik płynności szybkiej (krotność)	1,81	1,89	2,64	1,01	1,06	0,94	3,14	2,64	2,62
indeks tworzenia wartości (krotność)	0,84	0,47	1,47	0,16	-0,25	0,24	0,71	0,45	0,74

Źródło: Ibid.

Podsumowanie

Z dokonanej w artykule analizy wynika, że współdziałanie producentów rolnych w ramach spółdzielni produkcyjnych nie cieszy się popularnością. Jest to konsekwencją zarówno zmian w regulacjach prawnych dotyczących spółdzielczości na początku lat 90. XX wieku, jak i traktowania tej formy współpracy jako reliktu minionej epoki. Tę sytuację próbuję się zmienić poprzez promowanie spółdzielczości branżowej w ramach spółdzielczych grup producenckich. Ta ostatnia forma integracji staje się coraz popularniejsza wśród rolników (na koniec 2011 roku ich liczba wynosiła 227), choć jak wskazują dotychczasowe badania, głównym motywem ich powstawania nie jest wzmocnienie pozycji rynkowej, a możliwość uzyskania wsparcia finansowego w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich UE (zarówno na lata 2004-2006, jak i 2007-2013). W ocenie autora artykułu kreacja efektywnych i trwałych więzi integracyjnych między rolnikami a kolejnymi ogniwami łańcucha dostaw żywności jest procesem długotrwałym. Wymaga to zarówno stabilnego ładu gospodarczego, przyjaznego ustawodawstwa, jak i zmian w nastawieniu samych rolników do zespołowego działania.

THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL PRODUCER'S COOPERATIVES IN POLAND AFTER 1990

Summary

After 1990 in Poland new economic possibilities appeared. During last two decades the most important issue was how to build a new institutional order. Governing bodies had to face up the challenge of defining the model of agricultural cooperatives and their role in the new economic reality. The author presented changes among rural cooperatives, paying special attention to production cooperatives and producers' groups.