

Studia i Prace WNEIZ US

nr 46/1 2016

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego,
Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania)

**GOSPODARKA REGIONALNA
I MIĘDZYNARODOWA**

Tom 1

Szczecin 2016

Rada Naukowa

prof. Edward Urbańczyk – przewodniczący, Uniwersytet Szczeciński, prof. Peter Bielik – Slovak Agricultural University (Słowacja), prof. Ryszard Borowiecki – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, prof. Gabriela Dragan – Academia of Economic Science (Rumunia), prof. Zygmunt Dzięgielewski – Uniwersytet Szczeciński, prof. Jerzy Dudziński – Uniwersytet Szczeciński, prof. Rolf Eggert – Deutsche Bundesbank (Niemcy), prof. Jan Helmke – Hochschule Wismar (Niemcy), prof. Józef Hozer – Uniwersytet Szczeciński, prof. Grażyna Krzyminiewska – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, prof. Stephen Jefferys – London Metropolitan University (Wlk. Brytania), prof. Virginia Jureniene (Litwa), prof. Teresa Kiziukiewicz – Uniwersytet Szczeciński, prof. Bożena Klimczak – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, prof. Merouane Lakehal-Ayat – St. John Fisher College (USA), prof. Winfried Lamersdorf – Universität Hamburg (Niemcy), prof. Kari Liuhio – Turku School of Economics (Finlandia), prof. Francesco Losurdo – Uniwersytet w Bari (Włochy), prof. Teresa Lubińska – Uniwersytet Szczeciński, prof. Liu Quisheng – Guangdong University of Foreign Studies (Chiny), prof. Eric Schoop – Technische Universität Dresden (Niemcy), prof. Bruno Sergi – University of Messina (Włochy), prof. Waldemar Tarczyński – Uniwersytet Szczeciński

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej
www.wnus.edu.pl/pl/sip/

Redaktor naczelny serii

dr hab. Barbara Kryk prof. US

Redaktorzy naukowci

dr hab. Barbara Kryk prof. US

dr hab. Renata Knap

Redaktorzy tematyczni

prof. zw. dr hab. inż. Ryszard Budziński, prof. zw. dr hab. Leon Dorozik, prof. dr hab. Waldemar Gos
dr hab. Augustyna Burlita prof. US, dr hab. inż. Alberto Lozano Platonoff prof. US, dr hab. Jacek Batóg prof. US

Redaktor statystyczny

dr Dominik Rozkrut – Prezes Głównego Urzędu Statystycznego

Korekta językowa

Aleksandra Dallig-Moroz

Skład komputerowy

Raraku

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Czasopismo indeksowane jest w: BazEkon, CEEOL oraz BazHum

Pełne wersje artykułów dostępne są na www.wnus.edu.pl/pl/sip/

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2016

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

NBP

Narodowy Bank Polski

ISSN 2450-7733

(ISSN 1640-6818; 2080-4881)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 14,0. Ark. druk. 18,7. Format B5. Nakład 120 egz.

SPIIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE

Wacław Jarmołowicz, Sławomir Kuźmar

Poziom i dynamika wydajności pracy oraz jej zróżnicowanie w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011	11
---	----

Lidia Kłos

Instrumenty wspierające zachowanie zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich	25
---	----

Grażyna Leśniewska

Gotowość do zmiany nauczycieli szansą edukacji XXI wieku	39
--	----

Małgorzata Łatuszyńska, Shivan Fate

Polityka walki z ubóstwem na poziomie unijnym i krajowym.....	51
---	----

Urszula Markowska-Przybyła

Identyfikacja i ocena kapitału społecznego regionów Polski na podstawie analizy sieci relacji	65
--	----

Danuta Miłaszewicz, Elżbieta Jabłońska

Jakość rządu i jej zróżnicowanie na przykładzie polskich województw	81
---	----

Ewa Mazur-Wierzbicka

Miejsce osób starszych na polskim rynku pracy.....	93
--	----

Joanna Morawska-Jancelewicz

Model poczwórnej helisy jako narzędzie wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji.....	107
---	-----

Urszula Motowidlak

Zielone zamówienia publiczne jako instrument wsparcia zrównoważonego rozwoju transportu.....	117
---	-----

Agnieszka Mrozińska

Stopień złożoności kapitału społecznego w relacji do procesu adaptacji struktury zatrudnienia w regionach	129
--	-----

Michał Scheibe

Zróźnicowanie gospodarcze krajów ASEAN – konwergencja czy polaryzacja?	141
---	-----

Joanna Staśkiewicz

W kwestii problemów z pomiarem innowacyjności gospodarek.....	157
---	-----

Izabela Szamrej-Baran

Deprywacja materialna w gospodarstwach domowych w Polsce na tle państw członkowskich UE.....	169
---	-----

Agnieszka Thier

Kwestia deficytu zasobów wodnych na świecie	183
---	-----

Jadwiga Urban-Kozłowska

Rekomendacje Europejskiego Komitetu Regionów dla polityki spójności Unii Europejskiej	195
--	-----

STUDIA I MATERIAŁY**Beata Bieszk-Stolorz, Anna Gdakowicz, Iwona Markowicz**

Współpraca szkolnictwa zawodowego z pracodawcami w podregionach województwa zachodniopomorskiego.....	207
---	-----

Henryk Brandenburg

Znaczenie zarządzania ryzykiem w planowaniu projektów publicznych.....	219
--	-----

Małgorzata Burchard-Dziubińska

Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego
na poziomie lokalnym – przykład Łodzi 235

Patrycja Chodnicka-Jaworska, Katarzyna Niewińska

Analiza czynników makroekonomicznych zmian cen akcji banków w Europie 247

Małgorzata Dolata

Jakość i dostępność jako wskaźniki postrzegania stanu infrastruktury
społecznej na obszarach wiejskich 259

Khaliunaa Erdenekhuu

Transformacja systemowa Mongolii 271

Iwona Forýš

Zmiany ilościowe w sektorze obsługi rynku nieruchomości – efekt deregulacji
czy dekonjunkury? 283

Katarzyna Gadomska-Lila, Justyna Wasilewicz

Zrównoważony rozwój i społeczna odpowiedzialność
z perspektywy biznesowej 299

Eleonora Gonda-Soroczyńska, Agnieszka Winiarska

Ocena gminy z dominującą funkcją rolniczą i możliwości jej przekształcenia
w gminę turystyczną na przykładzie gminy Jordanów Śląski 311

Katarzyna Hawran, Joanna Kowalik

Analiza porównawcza dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego
na przykładzie sektora energetycznego 323

Jolanta Kondratowicz-Pozorska

Ekologiczne gospodarstwa rolne jako stymulatory rozwoju lokalnego
i wspólnot lokalnych 335

Teresa Miś

Rola funduszy i programów UE w poprawie jakości kapitału społecznego 345

Halina Nakonieczna-Kisiel

Podmioty z kapitałem zagranicznym a wymiana zagraniczna
województwa zachodniopomorskiego 355

Marlena Płonka, Roman Tylżanowski

Uwarunkowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw zlokalizowanych
w gminie Pełczyce 369

Piotr Szczepański, Adam Zydroń, Magdalena Antkowiak, Tomasz Kuźniar

Kształtowanie funkcji mieszkaniowych w politykach przestrzennych
wybranych gmin w Polsce w kontekście lokalnych uwarunkowań
społeczno-ekonomicznych..... 381

Adam Zydroń, Magdalena Antkowiak, Piotr Szczepański

Ocena realizacji celów strategii rozwoju miasta i gminy Kórnik
w opiniach mieszkańców 393

Adam Zydroń, Magdalena Antkowiak, Marta Lisiak, Piotr Szczepański

Analiza presji urbanistycznej na obszary chronione na przykładzie
gminy Puszczykowo 409

**Adam Zydroń, Aleksandra Maciejewska, Anna Zbierska,
Magdalena Antkowiak**

Analiza rynku nieruchomości niezabudowanych w gminie Komorniki
w latach 2010–2013 423

RECENZJE I OMÓWIENIA**Stanisław Flejterski**

Recenzja książki Justyny Franc-Dąbrowskiej, Małgorzaty Porady-Rochoń,
Magdaleny Ziolo, Arkadiusza Babczuka, *Stabilizowanie finansów
podmiotów sektora publicznego i prywatnego w warunkach zaburzeń
finansowych*, CeDeWu, Warszawa 2015 439

WSTĘP

Z dużą satysfakcją oddajemy do rąk Czytelników kolejny tom „Gospodarki regionalnej i międzynarodowej”, ukazujący się w serii kwartalnika „Studia i Prace WNEiZ US”. Zagadnienia w nim poruszone wpisują się w nurt dyskusji związanych z aktualnymi problemami w obszarach, którymi zajęli się Autorzy artykułów.

Zeszyt, zgodnie ze swym tytułem, zawiera teksty dotyczące różnych zagadnień i problemów gospodarczych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, jedni Autorzy analizowali zagadnienia od strony teoretyczno-metodycznej, inni od strony praktycznej.

W pierwszej części zeszytu, opartej na studiach literaturowych, poruszono zagadnienia dotyczące polityki społecznej, kapitału społecznego, zrównoważonego rozwoju, innowacyjności gospodarek, polityki spójności oraz gospodarowania zasobami przyrodniczymi.

W części drugiej tomu zamieszczone są natomiast artykuły prezentujące wyniki badań Autorów, które dotyczą aktualnych problemów społecznych, infrastrukturalnych, gospodarki przestrzennej, handlu zagranicznego, społecznej odpowiedzialności biznesu, różnych zagadnień z polityki regionalnej oraz sytuacji na wybranych rodzajach rynku.

Mamy nadzieję, że opracowania te potraktowane zostaną jako forma ustosunkowania się ich Autorów do ważnych problemów współczesnej gospodarki, a zróżnicowana tematyka tekstów zawartych w tym tomie stanie się nie tylko źródłem wiedzy, ale także inspiracją do poszukiwania nowych tematów badawczych.

Oddając do rąk Czytelników tę publikację, liczymy, że spotka się ona z zainteresowaniem nie tylko specjalistów zajmujących się zagadnieniami gospodarki regionalnej i międzynarodowej, ale także słuchaczy różnych poziomów studiów ekonomicznych i praktyków, chcących swoją wiedzę poszerzyć i pogłębić.

Barbara Kryk

PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-01

Wacław Jarmolowicz*

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Sławomir Kuźmar**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

POZIOM I DYNAMIKA WYDAJNOŚCI PRACY ORAZ JEJ ZRÓŻNICOWANIE W REGIONACH UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2000–2011¹

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza poziomu i dynamiki oraz zróżnicowania wydajności pracy w regionach Unii Europejskiej w latach 2000–2011. Wydajność ta została wyznaczona jako iloraz regionalnego Produktu Krajowego Brutto wyrażonego parytetem siły nabywczej oraz wielkości zatrudnienia w regionach UE. Przeprowadzone analizy i oceny wykazały przy tym, że w badanym okresie poziom i dynamika wydajności pracy ulegały istotnym zmianom, które należy ocenić raczej pozytywnie. Stwierdzono ponadto występowanie (wyjątek stanowił jedynie rok 2010) istotnego zmniejszania się zróżnicowania poziomów wydajności pracy między analizowanymi regionami UE. Stała skala zróżnicowania w grupie regionów należących do państw UE15 oznacza natomiast, że spadek poziomu zróżnicowania wynikał z istotnego zmniejszenia się dysproporcji wydajności pracy między regionami należącymi do starych i nowych państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: wydajność pracy, zróżnicowanie wydajności pracy

* E-mail: wacław.jarmolowicz@wsb.poznan.pl

** E-mail: sławomir.kuzmar@ue.poznan.pl

¹ Badanie zostało sfinansowane ze środków NCN w ramach projektu 2014/13/N/HS4/02061 pt. „Determinanty regionalnej wydajności pracy w Polsce w latach 1995–2013”.

Wprowadzenie

Ożywiona wśród ekonomistów dyskusja, dotycząca stanu i perspektyw rozwojowych poszczególnych gospodarek, coraz częściej z poziomu krajowego przenosi się na regionalny. Tendencja ta widoczna jest szczególnie wśród analiz obejmujących państwa należące do Unii Europejskiej, co wynika z nierównomiernego rozmieszczenia czynników produkcji oraz nieefektywności ich wykorzystywania w ramach poszczególnych regionów. Przekłada się to na występowanie między regionami istotnych dysproporcji, często niezauważalnych w analizach dokonywanych na poziomie poszczególnych krajów.

Ocena stanu i perspektyw rozwojowych poszczególnych gospodarek czy regionów dokonywana jest zazwyczaj w wyniku analizy poziomu i dynamiki PKB *per capita*, jednak – zdaniem autorów – dobrą miarą, określającą zarówno poziom rozwoju, jak i potencjalne możliwości danej gospodarki, może być także wydajność pracy. Zestawia ona bowiem poziom wykorzystania zasobów pracy² danej gospodarki (wyrażony wielkością zatrudnienia czy łączną liczbą godzin pracy) z wielkością produktu generowanego przez ten zasób. Porównanie takie pozwala zatem określić poziom efektywności wykorzystania dostępnych zasobów, który odpowiada za potencjał rozwojowy danej gospodarki (Jarmołowicz i Kuźmar, 2014, s. 333).

Wobec powyższego za cel niniejszego opracowania przyjmuje się próbę określenia poziomu i dynamiki wydajności pracy, a także analizę zróżnicowania poziomów tej wydajności w regionach UE w latach 2000–2011.

1. Wydajność pracy jako podstawowa miara efektywności gospodarowania

Na znaczenie wydajności pracy jako kategorii wpływającej na rozwój społeczno-gospodarczy wskazywał pośrednio już A. Smith, pisząc „bogactwo każdego narodu zależy po pierwsze od umiejętności, sprawności i znanstwa, z jakimi wykonywana jest praca oraz po drugie od stosunku liczby tych którzy pracują użytecznie, do liczby tych którzy tego nie czynią” (Smith, 2012, s. 223). Również

² W literaturze przedmiotu zasoby pracy definiowane są jako zasoby ludności w wieku produkcyjnym i obejmują osoby zdolne do pracy oraz gotowe do jej podjęcia na typowych dla danej gospodarki warunkach (Jarmołowicz, 2010, s. 118).

współcześnie analizy wydajności pracy stanowią jedno z podstawowych zagadnień poruszanych w ramach badań nad wzrostem i rozwojem gospodarczym. P. Krugman stwierdza np. „wydajność pracy to nie wszystko, ale w długim okresie to prawie wszystko. Zdolność poszczególnych krajów do poprawy jakości życia, prawie całkowicie zależy od zdolności tych krajów do powiększania produktu na pracującego” (Krugman, 1990, s. 9). Natomiast w opinii A. Blindera i W. Baumola w długim okresie nawet niewielkie zmiany w stopie wzrostu wydajności pracy, podobnie jak zmiany stopy procentowej na rachunkach bankowych, mogą istotnie przełożyć się na wzrost zamożności danego społeczeństwa (Blinder, Baumol, 1993, s. 778). Wydajność pracy określić można przy tym – najprościej – jako stosunek efektów generowanych przez zasób pracujących (wartość wytworzonej produkcji oraz usług) do liczby zatrudnionych lub całkowitego czasu pracy. Podstawowym miernikiem tak definiowanej wydajności, wykorzystywanym zarazem w ocenie wydajności pracy poszczególnych krajów czy regionów, jest zestawienie wartości produktu wytwarzanego na danym obszarze z liczbą zatrudnionych. Dodajmy równocześnie, że całkowita liczba godzin pracy, ze względu na trudności w jej oszacowaniu, wykorzystywana jest już znacznie rzadziej (OECD, 2001, s. 13). Analizując kwestie związane z wydajnością pracy, należy podkreślić, że w ocenie efektywności gospodarowania poszczególnych krajów czy regionów często wykorzystuje się także wskaźnik całkowitej produktywności czynników produkcji (ang. *total factor productivity* – *TFP*) (Sargent, Rodriguez, 2000, s. 2), który wyznaczany jest jako zestawienie wielkości całkowitej produkcji danego obszaru do całkowitej wartości nakładów wykorzystanych do jej wytworzenia. Ta ostatnia wartość wyznaczana jest zazwyczaj jako suma nakładów pracy i kapitału (Samuelson, Nordhhaus, 2012, s. 116).

Z uwagi na wskazywane znaczenie miary wydajności pracy oraz ze względu na trudności w pozyskaniu danych statystycznych dotyczących kształtowania się poziomu kapitału rzeczowego w analizowanych regionach (co uniemożliwia właściwe oszacowanie TFP), autorzy niniejszego opracowania zdecydowali się na skorzystanie z miernika wydajności pracy jako istotnej miary rozwoju poszczególnych regionów.

2. Dane i ich źródła jako podstawa przeprowadzonych analiz

W celu oceny poziomu, dynamiki oraz zróżnicowania wydajności pracy w regionach Unii Europejskiej wykorzystano dane udostępniane przez Europejski Urząd Statystyczny – Eurostat. Zakres czasowy prowadzonej analizy ze względu na dostępność wykorzystywanych danych dotyczy lat 2000–2011. Badaniem objętych zostało – w zależności od uwzględnionego w analizie okresu – od 243 do 268 regionów z 28 krajów Unii Europejskiej. Regiony wyróżniono na podstawie klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych – NUTS, poziom 2.

Jako miarę wydajności pracy wykorzystano iloraz PKB w cenach bieżących, wyrażonego w parytecie siły nabywczej ang. *Purchasing Power Standard* (zmienna `nama_r_e2gdp`) oraz liczby osób zatrudnionych w poszczególnych regionach (zmienna `lfst_r_lfe2emp`). Poziom wydajności oparty na tych miarach pozwala też na dokonywanie porównań międzynarodowych. Podstawowe statystyki opisowe dotyczące analizowanych danych zaprezentowane zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Wydajność pracy w regionach Unii Europejskiej

Rok	Liczba regionów	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
2000	243	7738,19	139906,13	44882,46	17067
2001	249	8701,23	141810,70	46159,37	17273
2002	252	10163,47	154060,53	47749,66	17590
2003	257	10820,35	147061,71	47477,75	17282
2004	257	11603,77	159382,56	49785,58	17788
2005	266	12287,77	170723,14	50940,75	18089
2006	266	14175,21	171512,76	52983,83	18622
2007	268	15729,63	179167,72	54875,93	19097
2008	268	17607,97	175109,33	54497,09	18710
2009	268	16831,31	167036,18	52101,78	17334
2010	268	17040,13	180674,17	54567,31	18437
2011	268	16485,33	171818,06	56258,90	18746

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wstępna analiza zaprezentowanych danych wskazuje, że badana grupa regionów charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem, można też jednak zauważyć pewne pozytywne tendencje, przejawiające się wzrostem średniego poziomu wydajności pracy oraz zmniejszaniem zróżnicowania między regionami o najniższych oraz najwyższych poziomach wydajności pracy.

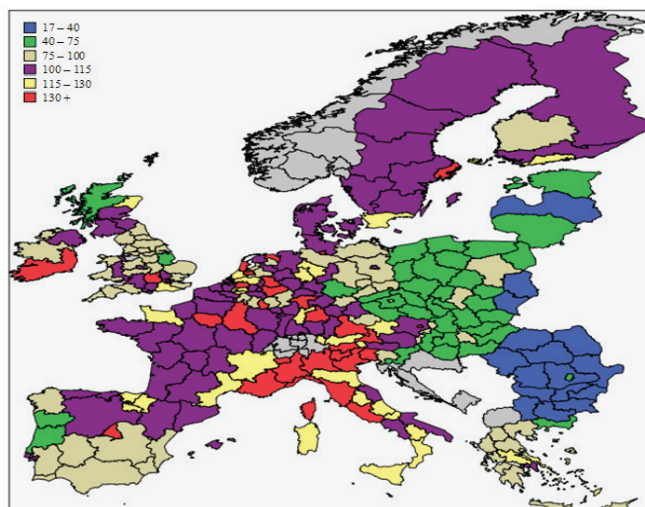
3. Poziom i dynamika wydajności pracy w regionach Unii Europejskiej

Kształtowanie się wydajności pracy w analizowanych regionach zaprezentowane zostało na rysunkach 1 oraz 2. Pozycje poszczególnych regionów wyznaczone zostały w odniesieniu do średniej dla wszystkich analizowanych regionów (EU28 = 100). W roku 2000 najniższe poziomy wydajności pracy, nieprzekraczające 40% średniego poziomu wydajności UE, który w 2000 roku wynosił 44 882 EUR na zatrudnionego, obserwowane były w 16 regionach w takich państwach, jak Rumunia, Bułgaria, Polska oraz Łotwa. Najniższym poziomem wydajności charakteryzował się północno-wschodni region Rumunii, w którym wynosiła ona 7 738 EUR na zatrudnionego, co stanowiło zaledwie 17% średniej UE. Z kolei w regionach o najwyższych poziomach wydajności pracy (Inner London – Wielka Brytania, Brussels Capital Region – Belgia, Luxemburg) ponad dwukrotnie przewyższała ona średnią unijną. I tak w Centralnym Londynie wydajność na zatrudnionego wynosiła blisko 140 000 EUR. W roku 2011 średni poziom wydajności pracy wzrósł w ogóle do poziomu 56 259 EUR.

Najwyższe poziomy wydajności zaobserwowano ponownie w Centralnym Londynie, Luksemburgu oraz w Regionie Centralnym Belgii, wydajność pracy blisko trzykrotnie przewyższała tam średnią dla UE.

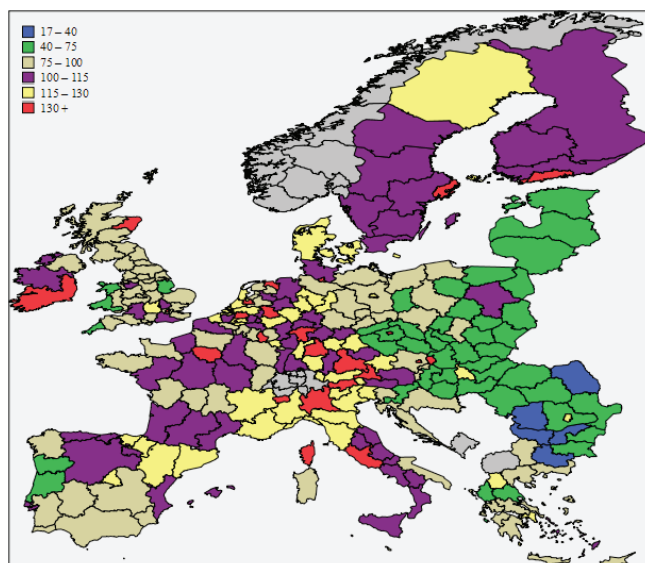
Analizując z kolei dynamikę wzrostu wydajności pracy w poszczególnych regionach Unii Europejskiej, należy podkreślić, że w większości z nich – w badanym okresie – zaobserwowano wzrost przeciętnego poziomu wydajności (niewielki spadek odnotowano jedynie w 2 z 268 analizowanych regionów, tj.: w Northern Ireland – Wielka Brytania oraz w Central Greece – Grecja). Uwagę zwraca ponadto duże zróżnicowanie, obserwowane w średnich stopach wzrostu. Najwyższą średnią stopę wzrostu w analizowanym okresie zaobserwowano w regionach o najniższym początkowym poziomie wydajności pracy w krajach takich, jak Rumunia, Bułgaria, Słowacja, Litwa, Estonia czy Polska.

Rysunek 1. Wydajność pracy w regionach UE w 2000 roku (UE28 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

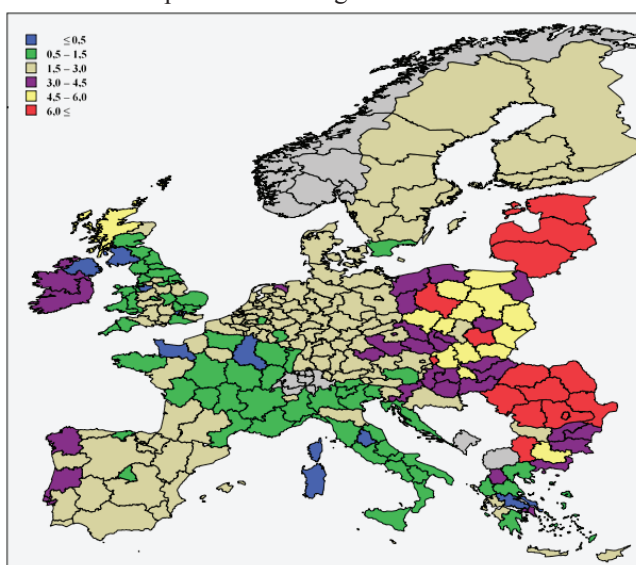
Rysunek 2. Wydajność pracy w regionach UE w 2011 roku (UE28 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Stopa ta kształtowała się w tych regionach na średnim poziomie przewyższającym 6% rocznie. Warto również podkreślić, że średnie stopy wzrostu w regionach tzw. nowych państwach członkowskich znacznie przewyższały stopy wzrostu obserwowane w regionach tzw. starych państwach członkowskich, czyli UE15. I tak średnia stopa wzrostu wynosiła odpowiednio 4,76% oraz 1,83%. Kształtowanie się średnich stóp wzrostu w analizowanych regionach i w okresie 2000–2011 przedstawione zostało na rysunku 3.

Rysunek 3. Średnia stopa wzrostu w regionach UE w latach 2000–2011 (%)



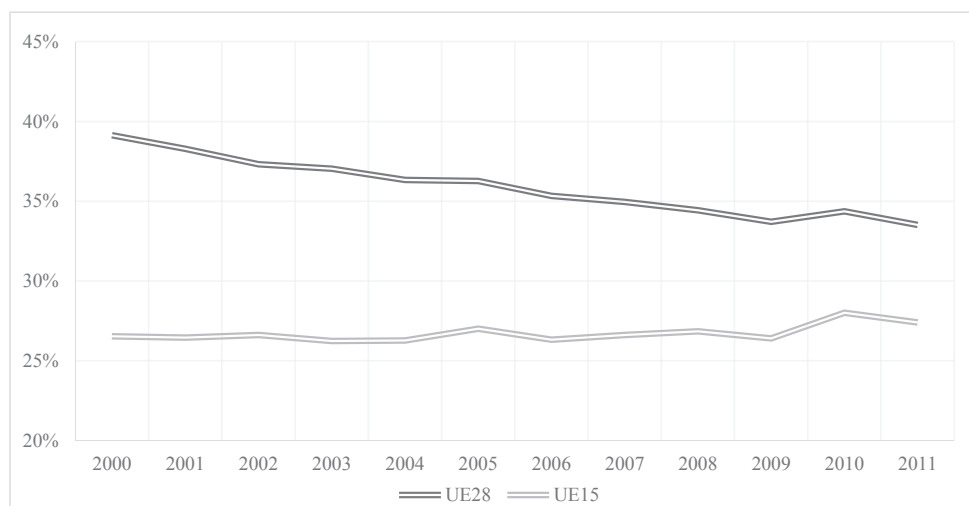
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

4. Zróżnicowanie wydajności pracy w regionach UE

Aby ocenić zróżnicowanie poziomów wydajności pracy w analizowanych regionach UE, wykorzystano miary takie, jak współczynnik zmienności oraz współczynnik koncentracji Giniego. Zarówno w przypadku współczynnika zmienności, jak i współczynnika koncentracji Giniego, analizę przeprowadzono oddzielnie dla poszczególnych regionów z wszystkich analizowanych krajów UE28, a także z wy-

odrębnieniem regionów z krajów zaliczanych do grupy tzw. starych państw członkowskich UE15. Jako miarę wydajności pracy przyjęto natomiast ponownie poziom Produktu Krajowego Brutto wyrażony w Parytecie Siły Nabywczej na jednego zatrudnionego, ważony udziałem danego regionu w sumie Produktu Krajowego Brutto dla wszystkich analizowanych regionów.

Rysunek 4. Współczynnik zmienności w regionach UE w latach 2000–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Kształtowanie się współczynnika zmienności wyznaczanego jako stosunek odchylenia standardowego danej populacji do średniej arytmetycznej tej populacji, wyrażonego w procentach, zaprezentowane zostało na rysunku 4. Z danych przedstawionych na rysunku można wyprowadzić dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, poziom zróżnicowania wydajności pracy w starych państwach członkowskich UE15 kształtował się na stosunkowo stabilnym oraz zdecydowanie niższym poziomie, niż w przypadku całej UE. Wyniki te są zgodne z rezultatami licznych badań empirycznych, które wskazują, że proces konwergencji między regionami UE, początkowo silny w latach 80. i 90., uległ istotnemu osłabieniu po roku 1996, od którego zróżnicowanie w tej grupie utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie (Ertur et al., 2006; Magrini, 2004; Monfort, 2008).

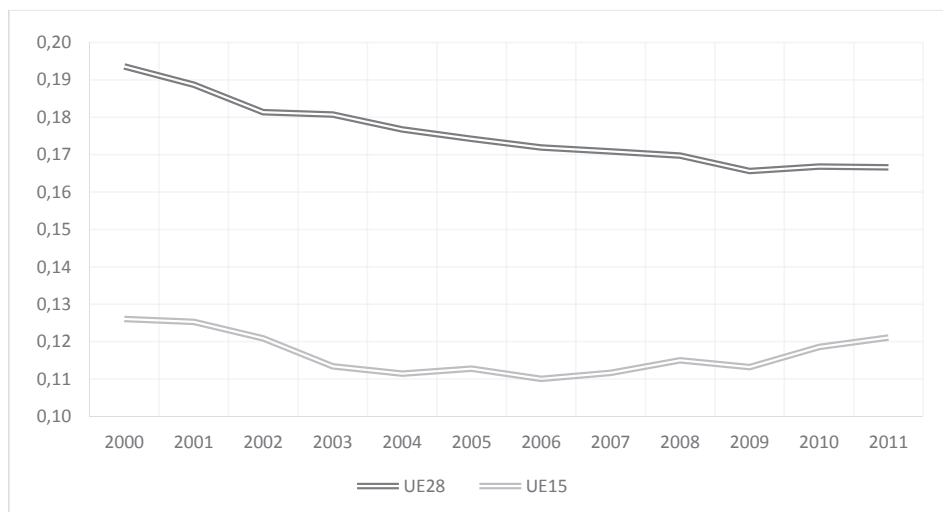
Uwagę zwraca także wzrost poziomu zróżnicowania w 2010 roku, kiedy współczynnik zmienności osiągnął w analizowanej grupie swój maksymalny poziom – około 28%. Wzrost ten spowodowany był prawdopodobnie gorszą sytuacją gospodarczą obserwowaną w regionie. Drugim wnioskiem jest znaczny i systematyczny (wyjątek stanowił jedynie rok 2010) spadek zróżnicowania poziomów wydajności pracy obserwowany we wszystkich analizowanych regionach UE. I tak współczynnik zmienności zmalał w analizowanym okresie z 39% w roku 2000, do poziomu 34% w roku 2011. Stała skala zróżnicowania, obserwowana w ramach regionów należących do UE15, oznacza, że spadek ogólnego poziomu zróżnicowania wynikał tu zwłaszcza z istotnego spadku zróżnicowania poziomów wydajności pracy, między regionami należącymi do starych i nowych państw członkowskich UE, do którego doszło dzięki dynamicznemu wzrostowi poziomu wydajności pracy w regionach należących do nowych państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, że poziom zróżnicowania obserwowany w ramach wszystkich regionów UE, jest w dalszym ciągu istotnie wyższy od poziomu obserwowanego w regionach należących do starych państw członkowskich.

Inną jeszcze, a wykorzystaną w niniejszym opracowaniu miarą zróżnicowania regionalnej wydajności pracy w analizowanych regionach UE, jest –jak już wskazano – współczynnik koncentracji Giniego (Dagum, 1980 s. 1791–1803). Kształtowanie się współczynnika Giniego³ badanej zbiorowości i w latach 2000–2011 zaprezentowane zostało na rysunku 5.

³ Wartość indeksu obliczona została za pomocą formuły dla krzywej Lorentza danej wzorem:

$$G = \frac{n+1}{n} - \frac{2 \sum_{i=1}^n (n+1-i)x_i}{n \sum_{i=1}^n x_i}.$$

Rysunek 5. Współczynnik Giniego w regionach UE w latach 2000–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Z danych przedstawionych na rysunku 5 wynika, że poziom zróżnicowania wydajności pracy, obserwowany w grupie regionów należących do państw UE15, jest zdecydowanie niższy niż w przypadku wszystkich regionów UE. Współczynnik ten w tej grupie regionów zmniejszył się bowiem z początkowego poziomu około 0,13 w 2000 roku do poziomu około 0,11 w roku 2006, po czym zaczął jednak znowu rosnąć, osiągając swoje maksimum na poziomie 0,12 w roku 2011. Z kolei analizując poziom zróżnicowania regionalnej wydajności pracy we wszystkich regionach UE28, możemy zaobserwować występowanie pozytywnej tendencji, wyrażającej się poprzez spadek poziomu analizowanego współczynnika, w całym badanym okresie. Zauważmy bowiem, że w całej analizowanej grupie współczynnik Giniego zmniejszał się systematycznie z poziomu około 0,19 w roku 2000 do poziomu około 0,17 w roku 2011 (wyjątek stanowiły lata 2002–2003 oraz 2009–2011, kiedy to współczynnik Giniego utrzymywał się na stałym poziomie).

Podsumowanie

Przedmiotem opracowania była próba oceny poziomu i dynamiki oraz zróżnicowania wydajności pracy w regionach UE w latach 2000–2011.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że poziom i dynamika wydajności pracy w badanym czasie ulegała istotnym i raczej pozytywnym zmianom. W początkowym okresie analizy – tj. w roku 2000 – poziom wydajności pracy, nieprzekraczający 40% średniej wyznaczonej dla wszystkich regionów, obserwowano w 16 regionach, podczas gdy w roku 2011 liczba ta spadła do 5. Z kolei analizy dynamiki wydajności pracy w poszczególnych regionach Unii Europejskiej wykazały, że w większości z nich w badanym okresie zaobserwowano wzrost przeciętnego poziomu wydajności (niewielki spadek odnotowano jedynie w 2 z 268 analizowanych regionów).

Z analiz zróżnicowania poziomów i dynamiki wydajności pracy w regionach UE można wyprowadzić dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, poziom zróżnicowania wydajności pracy w regionach ze starych państw członkowskich UE15 kształtował się na stosunkowo stabilnym oraz zdecydowanie niższym poziomie niż w przypadku wszystkich analizowanych regionów UE. Po drugie – przeprowadzone analizy wykazały występowanie istotnego i systematycznego (wyjątek stanowił jedynie rok 2010) spadku zróżnicowania poziomów wydajności pracy obserwowanego we wszystkich badanych regionach UE. Spadek ten wynikał zwłaszcza z istotnego obniżenia stopnia zróżnicowania między regionami należącymi do starych i nowych państw członkowskich UE, do czego doszło dzięki dynamicznemu wzrostowi poziomu wydajności pracy w regionach należących do nowych państw członkowski

Literatura

- Baza danych Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (20.02.2015).
- Blinder, A., Baumol W. (1993). *Economics: Principles and Policy*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Dagum, C. (1980). Inequality Measures between Income Distributions with Applications. *Econometrica*, vol. 48, issue 7.
- Ertur, C., Le Gallo, J., Baumont, C. (2006). The European Regional Convergence Process, 1980–1995. Do Spatial Regimes and Spatial Dependence Matter. *International Regional Science Review*, nr 29, 1: 3–34 (January 2006).

- Jarmołowicz, W. (2010). Zatrudnienie i bezrobocie w gospodarce. W: W. Jarmołowicz (red.), *Podstawy makroekonomii*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Jarmołowicz, W., Kuźmar, S. (2014). Efektywność gospodarowania zasobami pracy w regionie – na przykładzie województwa wielkopolskiego w latach 2000–2012, *Studia i Prace WNEiZ US. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*.
- Krugman, P. (1990). *The age of diminished expectations*. London: MIT Press.
- Magrini, S. (2004). Regional (Di)Convergence. W: J.V. Henderson, J.-F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*. Amsterdam.
- Monfort, P. (2008). *Convergence of EU regions Measures and evolution, Directorate-General for Regional Policy Working paper*, No 01/2008, Brussels: European Commission.
- Monfort, P. (2009). *Regional Convergence, Growth and Interpersonal Inequalities across EU*, Report Working Paper of Directorate General Regional Policy European Commission, Brussels: European Commission.
- OECD, (2001). *The OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry – Level and Aggregate Productivity*, International Productivity Monitor, Number 2, Spring, Paris.
- Nordhaus, W.D., Samuelson, P.A. (2012). *Ekonomia*. Wyd. 19, Poznań: Rebis.
- Sargent, T., Rodriguez, E. (2000). Labour or Total Factor Productivity: Do We Need to Choose? *International Productivity Monitor*, vol. 1/2000. Ottawa.
- Smith, A. (2012). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Tom 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

THE LEVEL, DYNAMIC AND DIVERSITY OF LABOR PRODUCTIVITY CASE OF EU REGIONS IN 2000–2011

Abstract

The aim of the paper is an attempt to analyze the level, dynamic and diversity of labor productivity in EU regions in 2000–2011. Labor productivity is computed as a ratio of regional Gross Domestic Product in purchasing power parity (PPP) and the employment level in analyzed regions. Conducted research indicated that in analyzed period the level and dynamic of labor productivity have shown significant changes. Wherein, these changes should be regarded as positive. Conducted analysis showed also the presence of a substantial and systematic decline of labor productivity diversity between EU regions (the only exception

was 2010). Constant level of diversity observed within regions from EU15 countries mean that the observed decrease had to result from a significant decline of diversity between the regions belonging to the old and new EU Member States.

Translated by Sławomir Kuźmar

Keywords: labor productivity, diversity of labor productivity

Kody JEL: E24, O47



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-02

Lidia Klos*

Uniwersytet Szczeciński

INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE ZACHOWANIE ZASOBÓW PRZYRODNICZYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH

Streszczenie

Polska polityka rolno-środowiskowa uwzględnia główne założenia polityki europejskiej i globalnej dotyczącej ochrony środowiska. Cele strategiczne polityki rolno-środowiskowej biorą pod uwagę problem zmian klimatu i konieczność dostosowania praktyk rolniczych do potrzeb ochrony zasobów naturalnych obszarów wiejskich.

Zadaniem artykułu jest przegląd instrumentów wspierających zachowanie zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich, w tym celu dokonano analizy dostępnych materiałów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównego Urzędu Statystycznego oraz literatury z zakresu badanego przedmiotu.

Słowa kluczowe: rolnictwo, obszary wiejskie, środowisko naturalne

Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne i rosnąca presja na rolnictwo związana z koniecznością zapewnienia żywności dla wzrastającej liczby ludności przy ograniczonych możliwościach zwiększenia obszaru gruntów użytkowanych rolniczo powodują, że coraz silniej podkreśla się problemy środowiskowe związane z produkcją rolniczą. Wpływ tego sektora na dobrostan (przez co rozumie się m.in. dostarczanie dóbr publicz-

* E-mail: Lidia.Klos@wneiz.pl

nych¹⁾ człowieka może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. Rolnicy mają duże możliwości korzystnego wpływu na środowisko naturalne, w szczególności w zakresie zachowania i odnowy gleby, dobrej gospodarki wodnej, poprawy jakości wody i ochrony różnorodności biologicznej użytków rolnych (Kokoszko, 2014, s.143). Do usług – korzyści generowanych przez rolnictwo – zalicza się: usługi z zakresu dostarczania (żywność, włókno, itd.); usługi regulacyjne (np. wpływ na klimat, ochrona przed powodzią) oraz usługi kulturowe (m.in. rekreacyjne, edukacyjne, estetyczne) (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005, s. 19). Wpływ negatywny tego sektora wywierany głównie przez nieodpowiednie praktyki rolnicze i niewłaściwe wykorzystanie środowiska przyrodniczego może doprowadzić do: zniszczenia siedlisk, zmniejszenia bioróżnorodności, zanieczyszczenia gleby, powietrza (emisje gazów cieplarnianych, głównie metanu) i wód gruntowych. Dlatego z jednej strony próbuje się ograniczać negatywne oddziaływanie produkcji rolnej na środowisko, a z drugiej – przez regulacje prawne oraz instrumenty polityki rolnej – dąży się do zapewnienia wzrostu usług ekosystemów generowanych przez rolnictwo.

U podstaw Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) UE na lata 20014–2020 wyznaczono trzy główne kierunki ochrony środowiska przyrodniczego związane z ochroną terenów wiejskich ujęte 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 klimatu (http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm, 2.04.2016).

Celem artykułu jest przedstawienie wykorzystywanych przez Polskę w ramach WPR instrumentów, wspierających zachowanie zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich. Główną metodą badawczą stanowiła analiza materiałów źródłowych i dokumentów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, danych GUS oraz literatury przedmiotu.

¹ Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo w Unii Europejskiej, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Komisja Europejska 23/2009.

1. Instrumenty wspierające zachowanie zasobów przyrodniczych na obszarach wiejskich

Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w latach 2012–2020 wyznacza *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*², w której zagrożenia dla środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich zdefiniowano następująco:

- zanieczyszczenie wód powierzchniowych;
- spadek różnorodności biologicznej;
- zanik pastwisk wskutek wycofania się rolników z wypasu zwierząt gospodarskich;
- zaniechanie produkcji w południowej części kraju;
- niekontrolowana zabudowa;
- degradacja przestrzeni rolniczej przez ugorowanie;
- postępująca eutrofizacja jezior.

Strategia zakłada realizację pięciu celów głównych, z których jeden dotyczy ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Powiązanie ochrony środowiska z adaptacją obszarów wiejskich do zmian klimatu wyraźnie akcentuje nowy kierunek polityki rolno-środowiskowej w Polsce. Wymienia się następujące szanse środowiskowe będące rezultatem wdrożenia *Strategii*:

- ochrona zasobów przyrodniczych, m.in. wód, gleb, bioróżnorodności, krajobrazu rolniczego, zasobów genetycznych w rolnictwie i zrównoważone z nich korzystanie;
- przeciwdziałanie zmianom klimatu i działania dostosowawcze do nich;
- wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa;
- zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt;
- budowa i poprawa stanu infrastruktury, m.in. zbiorników zaporowych, infrastruktury wodno-ściekowej, infrastruktury nawadniającej i odwadniającej.

² Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020, załącznik uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (poz. 839), <https://www.minrol.gov.pl/>. (14.03.2016)

Wskazane w *Strategii* kierunki interwencji w pełni odpowiadają na formułowane w polityce europejskiej zalecenia ochrony bioróżnorodności i zasobów naturalnych na obszarach wiejskich (tab. 1).

Tabela 1 Priorytety środowiskowe i kierunki interwencji
Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa

L.P.	Priorytet	Kierunki interwencji
1	2	3
1.	Ochrona środowiska rolniczego i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich	– Ochrona różnorodności biologicznej, w tym unikalnych ekosystemów oraz flory i fauny związanej z gospodarką rolną i rybacką. – Ochrona jakości wód, w tym racjonalna gospodarka nawozami i środkami ochrony roślin. – Racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych na potrzeby rolnictwa i rybactwa oraz zwiększenie retencji wodnej. – Ochrona gleb przed erozją, zakwaszeniem i zmniejszeniem zawartości materii organicznej oraz zanieczyszczeniem metalami ciężkimi. – Rozwój wiedzy na temat ochrony środowiska rolniczego i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich i jej upowszechnianie.
2.	Kształtowanie przestrzeni wiejskiej z uwzględnieniem ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego	– Zachowanie unikalnych form krajobrazu wiejskiego. – Właściwe planowanie przestrzenne. – Racjonalizacja gospodarki gruntami.
3.	Adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom (mitygacji)	– Adaptacja produkcji rolnej i rybackiej do zmian klimatu. – Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie i całym łańcuchu rolno-żywnościowym. – Zwiększenie sekwestracji węgla w glebie i biomasie wytwarzanej w rolnictwie. – Badania w zakresie wzajemnego oddziaływania rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa na zmiany klimatu. – Upowszechnienie wiedzy dotyczącej praktyk przyjaznych klimatowi wśród konsumentów i producentów rolno-spożywczych.
4.	Racjonalna gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich	– Racjonalne zwiększenie zasobów leśnych. – Odbudowa drzewostanów po zniszczeniach spowodowanych katastrofami naturalnymi. – Zrównoważona gospodarka łowiecka, służąca ochronie środowiska oraz rozwojowi rolnictwa i rybactwa. – Wzmacnianie publicznych funkcji lasu.

1	2	3
5.	Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich	– Racjonalne wykorzystanie rolniczej i rybackiej przestrzeni produkcyjnej do produkcji energii ze źródeł odnawialnych. – Upowszechnienie rozwiązań dotyczących odnawialnych źródeł energii wśród mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie ich dostępności cenowej

Źródło: *Strategia zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybackstwa na lata 2012–2020*,
Załącznik do Uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (poz. 839),
<https://www.minrol.gov.pl>.

Ważnym zapisem określonym w *Strategii*... jest to, aby wzrost produkcji rolniczej dokonywał się w sposób nieszkodzący środowisku naturalnemu oraz klimatowi. Stanowi to dobrą podstawę do tworzenia instrumentów polityki rolnej w obliczu obserwowanych globalnych zmian klimatu oraz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi (PROW, 2014–2020, ARiMR, s.20).

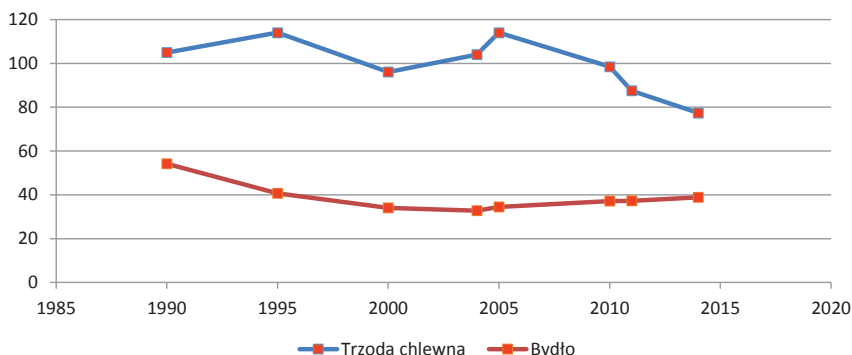
1.1. Polityka klimatyczna

Zgodnie z postanowieniami Unii Europejskiej, zawartymi w *Strategii Europa 2020*, sektor rolnictwa został wyłączony ze zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (*Strategia Europa 2020*), niemniej w ostatnich dokumentach Komisja Europejska (KE) sprawę włączenia rolnictwa do tych zobowiązań po 2030 roku zostawia otwartą. Dla sprecyzowania polskich zamierzeń w tym zakresie konieczna jest ocena możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych (GC).

Głównymi źródłami emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie są gleby rolne, fermentacja jelitowa i odchody zwierzęce. Udział polskiego rolnictwa w krajowej emisji gazów cieplarnianych w 2013 roku wynosił 8,6% (*Krajowy Raport Inwentaryzacyjny*, 2015, s. 3), podczas gdy w Europie wskaźnik ten sięgnął 10,1% (EFA, 2013). Emisje podtlenku azotu (N_2O) z gleb rolnych, stanowiące 50,7% emisji GC z rolnictwa, są głównie pochodną stosowania nawożenia azotowego. Emisje pochodzące z fermentacji jelitowej (w postaci metanu CH_4) i odchodów zwierzęcych (CH_4 i N_2O) stanowią 49,2% emisji GC z rolnictwa. Kolejna 0,1% emisji rolniczych w postaci metanu pochodzi ze spalania odpadów roślinnych. W 2013 roku całkowita

emisja z polskiego rolnictwa była o 31% niższa niż w roku 1988 (*Krajowy Raport Inwentaryzacyjny*, 2015, s. 33) Ograniczenie emisji w latach 1989–2012 było następstwem znaczącej redukcji pogłowia bydła, które zmniejszyło się w tym czasie o połowę (wykres 1) .

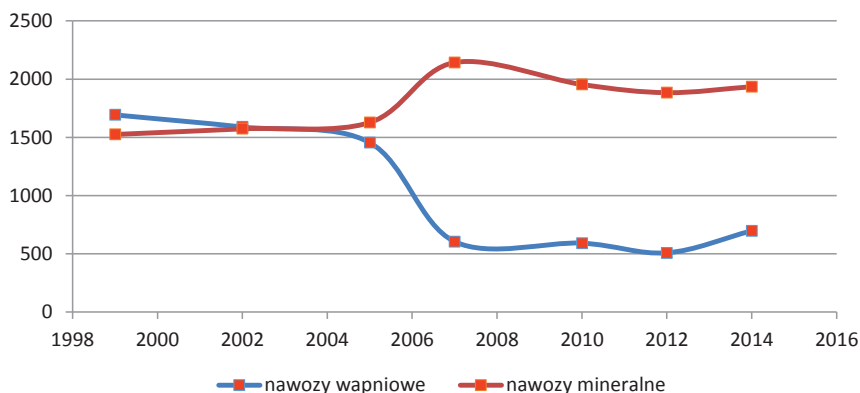
Wykres 1. Pogłowia zwierząt na powierzchnię użytków rolnych (liczba sztuk/100 ha)



Źródło: *Zwierzęta gospodarskie 2014*, GUS, Wa-wa 2015, s. 53;64.

W tym samym okresie straty azotu w wyniku wymywania związków azotu z nawozów mineralnych, organicznych i osadów ściekowych zastosowanych na gleby rolne zmniejszyło się również o ponad połowę. (wykres 2.) Od roku 2004 obserwowany był nieznaczny wzrost emisji GC z rolnictwa w Polsce, z kolei na poziomie UE zanotowano redukcję emisji GC o mniej więcej 13% (EFA, 2013). Zwiększenie emisji GC w Polsce to wynik wzrostu poziomu nawożenia gruntów ornych nawozami mineralnymi, ale również wzrostu liczby gospodarstw specjalizujących się w chowie krów mlecznych w systemie bezściółkowym, który charakteryzuje się wyższym wskaźnikiem emisji (*Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, 2014, s. 187) .

Wykres 2. Zużycie nawozów mineralnych i wapniowych w Polsce w latach 1999–2014 (t)



Źródło: *Ochrona środowiska 2014*, GUS Wa-wa 2015, s.126.

W analizowanym okresie wzrasta także wydajność mleczna krów, co ma wpływ na wielkość emisji z fermentacji jelitowej i wzrost wskaźnika emisji metanu z odchodów zwierzęcych. Należy podkreślić, że rolnictwo jest działem gospodarki, w którym poza emisjami zachodzi też sekwestracja (przechwytywanie) węgla z atmosfery. Przeprowadzone w IUNG-PIB (Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach) szacunki wskazują, że dzięki zmianom w technologiach produkcji w perspektywie 2030 roku polskie rolnictwo mogłoby ograniczyć emisje GC nawet o 30% (Faber A., Borek R., 2012, s. 9–38). Tak znaczący rezultat można osiągnąć głównie przez efekt skali, czyli zaangażowanie w proponowane kierunki działań dużej liczby gospodarstw rolnych, dzięki temu koszty redukcji emisji GC w rolnictwie byłyby znacznie niższe niż w innych sektorach gospodarki, a wprowadzone nowe systemy produkcji przyniosłyby korzyści zarówno środowiskowe, jak i produkcyjne. W badaniu wskazano, że redukcja emisji GC w rolnictwie jest możliwa dzięki racjonalizacji wykorzystania nawozów mineralnych oraz zmian w agrotechnice, które zwiększą sekwestrację węgla w glebie. Odpowiedzią może być rolnictwo zrównoważone, dla którego wyznacznikiem jest promowanie gospodarstw łączących produkcję roślinną i zwierzęcą, jak również stosowanie sposobów uprawy ograniczających orkę (systemy z ograniczoną orką, siew bezpośredni) (*Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, 2014, s. 189–190).

Drugim kierunkiem polityki klimatycznej jest dostosowanie do obserwowanych zmian klimatu. Działania adaptacyjne wobec zmiany klimatu zostały zapisane w polityce rolnej Polski, wyprzedzając *Plan adaptacji sektorów wrażliwych na zmianę klimatu*, przyjęty przez rząd pod koniec 2013 roku (*SPA 2020*, s.34–48).

Celem głównym SPA 2020 jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju i efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w warunkach zmian klimatu. SPA 2020 wyznacza sześć głównych działań, z których jedno dotyczy bezpośrednio rolnictwa – i są to:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i dobrego stanu środowiska;
- skuteczna adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich;
- rozwój transportu w warunkach zmian klimatu;
- zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz lokalnego z uwzględnieniem zmian klimatu;
- stymulowanie innowacji sprzyjających adaptacji do zmian klimatu;
- kształtowanie postaw społecznych sprzyjających adaptacji do zmian klimatu.

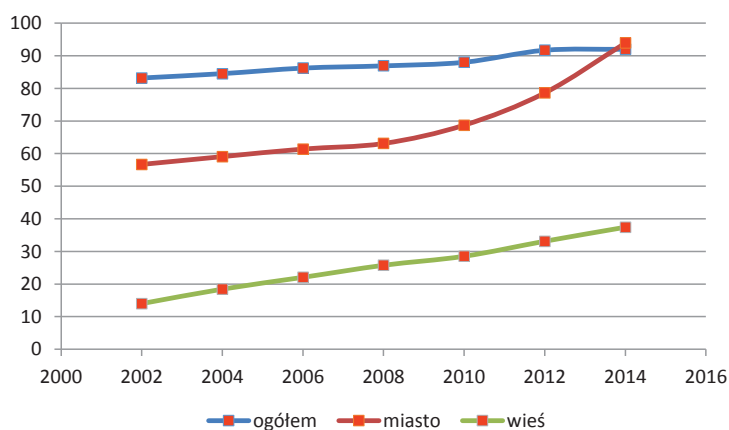
Dodatkowo SPA 2020 wskazuje na potrzebę stworzenia lokalnych systemów monitorowania i ostrzegania przed nadciągającymi zagrożeniami w rolnictwie oraz zmian organizacyjnych i technicznych w tym sektorze, mających na celu uniknięcie nadmiernych strat w wyniku dostosowania działalności rolniczej do obserwowanych zmian klimatu (*SPA 2020*, s.42).

1.2. Dyrektywa azotanowa

Dyrektywa azotanowa (DA) dotyczy ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dyrektywa Rady 91/676/EWG). DA obliguje państwa członkowskie UE m.in. do wyznaczenia obszarów, z których następują do wód powierzchniowych i/lub podziemnych spływy zawierające lub mogące zawierać ponad 50 mg azotanów na litr. W ramach działań zmierzających do realizacji DA wyznaczono w Polsce 21 obszarów szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód należy ograniczyć (tzw. OSN – Obszary Szczególnie Narażone) (*Ochrona środowiska 2015*, 2015, s. 204). Obszary te zajmują 2% powierzchni kraju. Do najważniejszych działań w ramach OSN należą:

- realizacja przez rolników zadań wynikających z zasad dobrej praktyki rolniczej oraz budowy zbiorników i płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych (pochodzących z hodowli zwierząt);
- edukacja rolników w zakresie obowiązującego prawa i zasad dobrej praktyki rolniczej;
- pomoc organizacyjna i techniczna w realizacji inwestycji dotyczących ochrony wód w gospodarstwach (zbiorniki i płyty do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych, urządzenia do oczyszczania ścieków bytowych);
- doradztwo rolne w tworzeniu planów nawozowych w gospodarstwach;
- kontrola realizacji zadań wynikających z programów działania;
- monitoring jakości wód powierzchniowych i podziemnych na obszarach szczególnie narażonych, w celu oceny efektów realizacji programów działań.

Wykres 3. Udział mieszkańców korzystających z oczyszczalni ścieków w latach 2002–2014 (%)



Źródło: *Ochrona środowiska 2015*, 2015, s. 185; 200.

Dodatkowym problemem w obszarze ochrony wód jest wciąż niewystarczający poziom włączenia obszarów wiejskich do systemu kanalizacji – według danych GUS obserwowany jest stały wzrost procentowego udziału mieszkańców wsi korzystających z oczyszczalni ścieków, jednak wynosi on obecnie zaledwie nieco ponad

37,4% (wykres 3.). Najmniej korzystna sytuacja występuje w województwach podlaskim, lubelskim i łódzkim (poniżej 24%), zaś w województwach pomorskim i zachodniopomorskim z oczyszczalni korzysta ponad 50% mieszkańców wsi (*Ochrona środowiska 2015*, 2015, s.194).

1.3 Ramowa Dyrektywa Wodna

Ramowa dyrektywa wodna (RDW) została przyjęta przez UE w 2000 roku i stanowi akt prawny regulujący europejską politykę wodną (*Dyrektywa 2000/60/WE*, 2000)³. *Dyrektywa* zapoczątkowała nowe podejście legislacyjne w kwestii monitorowania efektów na poziomie dorzeczy, a nie podziałów administracyjnych. Nadrzędnym celem podjętych działań było osiągnięcie do roku 2015 dobrej jakości wszystkich wód w Europie. Wdrażanie dyrektywy odbywa się w sześcioletnich cyklach, z których pierwszy obejmował okres 2009–2015. Głównymi instrumentami są tu plany gospodarowania wodami, powstające w wyniku konsultacji społecznych i obowiązują przez sześć lat.

1.4 Strategia ochrony gleb

Strategia, opublikowana przez Komisję Europejską w 2006 roku, jest pierwszym europejskim dokumentem poświęconym zagadnieniom ochrony zasobów glebowych (COM 231, 2006). Przyjęte w niej podejście do ochrony gleb wykracza poza ramy tradycyjnie rozumianych funkcji produkcyjnych i uwzględnia również funkcje retencyjne, buforowe i siedliskowe, istotne dla funkcjonowania krajobrazu, bioróżnorodności, gospodarki wodnej i jakości środowiska wodnego. Do potencjalnych zagrożeń gleb *Strategia* zalicza: erozję, zagęszczenie gleb, ubytek glebowej materii organicznej i ograniczenie bioróżnorodności, powodzie i osuwiska, zasolenie oraz zasklepianie w wyniku ekspansji zabudowy i infrastruktury. Według założeń *Strategii* oraz projektu *Dyrektywy glebowej* państwa członkowskie są zobowiązane

³ Transpozycja przepisów RDW do prawodawstwa polskiego nastąpiła przede wszystkim przez ustawę Prawo wodne (Dz.U.05.239.2019 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi. Ponadto RDW transponowana jest także poprzez ustawę Prawo ochrony środowiska (Dz.U.08.25.150 z późn. zm.) oraz ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.06.123.858 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi do tych ustaw.

do przestrzennego wyznaczenia obszarów ryzyka i oceny stanu istniejących zagrożeń, a na tej podstawie – opracowania krajowych programów naprawczych. Kraje członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia obszarów ryzyka, na których mogą wystąpić niekorzystne zjawiska ograniczające podstawowe funkcje gleb. Dotychczas odpowiednia dyrektywa nie została jednak dopracowana, natomiast *Strategia* tematyczna w dziedzinie ochrony gleb i późniejsze *Wytyczne* dotyczące najlepszych praktyk w zakresie ograniczania, łagodzenia i kompensowania procesu zasklepienia gleby nadal nie zostały wyposażone w dokumenty wykonawcze. Sens powyższych aktów prawnych jest zatem nadal ograniczony do oddziaływania na świadomość odnośnie do potrzeb ochrony gleb.

Podsumowanie

Na obecnym etapie trudno ująć efekty stosowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej dla środowiska naturalnego obszarów wiejskich w postaci mierzalnych wskaźników, tym bardziej, że cele polityki rolno-środowiskowej mają charakter długofalowy. Można natomiast zaobserwować pozytywną zmianę postrzegania problemów środowiskowych przez rolników oraz administrację krajową i regionalną (*Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, 2014, s. 187–189).

Polska charakteryzuje się dużym potencjałem ekstensywnie prowadzonej produkcji rolniczej i z tego względu zalicza się do grupy państw europejskich o najlepiej zachowanej różnorodności biologicznej. Z kolei do słabej strony rolnictwa należy zaliczyć przede wszystkim niekorzystną strukturę agrarną (patrz: Mickiewicz A., Mickiewicz B., 2015, s.157). Do wynikających z działalności rolniczej negatywnych czynników dla środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich w Polsce, zaliczamy natomiast: proces rozdzielania produkcji roślinnej od zwierzęcej, upraszczanie płodozmianów i wzrost udziału monokultur w strukturze zasiewów. Za zagrożenie można również uznać wzrost poziomu nawożenia upraw i zużycia środków ochrony roślin. Dodatkowo zwiększa się presja na zasoby środowiskowe ze strony pozarolniczej działalności człowieka, np. w wyniku prowadzonych inwestycji drogowych i dynamicznego rozwoju miast (przy braku ochrony zasobów glebowych, czyli rolnictwa, na terenach miejskich).

Literatura

- Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo w Unii Europejskiej*, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Komisja Europejska 23/2009.
- Dyrektywa Rady z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, 91/676/EWG, Dz.U.UE L z 31 grudnia 1991r.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000r., ustalająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, zwana Ramową Dyrektywą Wodną, Dz.U. L 327, 22.12.2000, p.1.
- EFA, 2013, *Environmental Indicator Report 2013. Natural resources and human well-being in green economy*, European Environmental Agency, Copenhagen, Denmark.
- Faber, A., Borek, R., Borzęcka-Walker, M. (2012). Bilans węgla i emisji gazów cieplarnianych (CO₂, CH₄ oraz N₂O) w polskim rolnictwie. W: J.S. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (50), s. 9–38. Warszawa: , IERiGŻ-PIB..
- Kokoszko, K. (2014). Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014–2020. *Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu, Studia Ekonomiczne*, nr 166, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2015, Inwentaryzacja gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988–2013*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZZE), Warszawa 2015.
- Mickiewicz, A., Mickiewicz, B. (2015). Charakterystyczne cechy nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, zeszyt 1, tom XVII.
- Millennium Ecosystem Assessment* (2005). Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ochrona środowiska 2015*, GUS, Warszawa 2015.
- Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi* (2014) red. I. Nurzyńska, W. Poczta (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar .
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2014–2020, ARiMR, http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/Publikacjebiblioteka/Informatory_MiNROL/PROW_2014-2020_projekt_MRiRW.pdf.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 listopada 2007 r. w sprawie strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby (2006/2293(INI)) (COM(2006)0231) oraz ocena wpływu strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby (SEC(2006)0620).

Strategia Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, <http://www.zmianyklimate.pl/news,240,STRATEGIA-EUROPA-2020.html>.

Strategia zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020, Załącznik do Uchwały nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r. (poz. 839), <https://www.minrol.gov.pl>.

Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.

Zwierzęta gospodarskie 2014, GUS, Warszawa 2015.

http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm (02.04.2016).

TOOLS SUPPORTING RETAIN OF NATURAL RESOURCES ON THE RURAL AREAS

Abstract

Polish agri-environmental policy includes main assumptions putted by European and global environmental protection policy. Strategic aims of agri-environmental policy take into consideration climate change's problem and necessity of adaptation agricultural practices to requirement of natural resources of rural areas.

Aim of this article is explore the tools supporting retain of natural resources on the rural areas. For this purpose it was analyzed available materials of Ministry of Agriculture and Rural Development, Central Statistical Office of Poland and bibliography from the testing subject.

Translated by Paulina Klos

Keywords: agriculture, rural areas, natural environment

Kody JEL: R11, R51



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-03

Grażyna Leśniewska*
Uniwersytet Szczeciński

„Jedynym stałym elementem współczesnych
organizacji jest... zmiana”

P.F.Drucker

GOTOWOŚĆ DO ZMIANY NAUCZYCIELI SZANSĄ EDUKACJI XXI WIEKU

Streszczenie

Nauczyciel XXI wieku to osoba nie tylko przekazująca uczniom wiedzę, ale ucząca ich, jak się uczyć i jak żyć we współczesnym świecie, a także tego, jakimi wartościami się kierować w życiu, gdyż zmienność jest paradoksalnie najbardziej stałym elementem otoczenia. Współczesna cywilizacja stawia nauczycielom coraz większe wymagania, a w ich roli społecznej i funkcji zawodowej pokłada się coraz większe nadzieje. Celem artykułu jest przedstawienie wstępnych uwag i wyników badań przeprowadzonych Kwestionariuszem Gotowości do Zmiany wśród 108 nauczycieli szkół podstawowych oraz wskazanie kluczowych cech nauczyciela XXI wieku.

Słowa kluczowe: nauczyciel, zmiana, edukacja

* E-mail: mona2012@o2.pl

Wprowadzenie

Zmiany weszły na stałe w nasze życie. Ważnym ich obszarem są zmiany w edukacji, które mają przygotować młode pokolenia do odpowiedzialnego i twórczego funkcjonowania w świecie. Niezwykle dynamicznie rozwijająca się rzeczywistość, społeczeństwa obywatelskie i informacyjne, formułują nowe oczekiwania, stawiają nowe wyzwania, które w wielu aspektach, a może przede wszystkim, dotyczą kształcenia nowych pokoleń ludzi, wyposażonych w zdolności radzenia sobie w tak skomplikowanej rzeczywistości. Tym wyzwaniom w początkowej fazie powinni sprostać dobrze przygotowani do swej pracy nauczyciele. To przede wszystkim wyzwania dla współczesnej pedeutologii, dla dobrze przygotowanych pedagogów, dla przywódców edukacyjnych. Coraz większe znaczenie ma praca własna uczniów, od których oczekuje się twórczej, samodzielnej postawy w rozwiązywaniu problemów. Kończy się era gromadzenia nieprzydatnej wiedzy, oczekuje się od ucznia umiejętności korzystania z dostępnych środków informacji i skutecznego rozwiązywania problemów. W odpowiedzi na oczekiwania rzeczywistości nauczyciele muszą zmienić styl nauczania z podawczego na poszukujący – jest to trudna zmiana. Celem artykułu jest wskazanie kluczowych cech nauczyciela XXI wieku oraz przedstawienie wstępnych uwag i wyników badań przeprowadzonych *Kwestionariuszem Gotowości do Zmiany* wśród 108 nauczycieli szkół podstawowych.

We współczesnej edukacji mówi się o dwóch kierunkach zmian:

- ogólnym, obejmującym cały kraj i system: szkolny, oświatowy czy szerzej edukacyjny,
- oddolnym, przez inicjowanie i wprowadzanie zmian mikrosystemowych, nowatorstwo nauczycieli, ich twórcze pomysły i poszukiwanie nowych rozwiązań w szkole (Hattie, 2015, s. 34).

Żyjemy w czasach, w których zmiana jest jedyną stałą, a uczenie się i zdobywanie nowych umiejętności przez całe życie ma kluczowe znaczenie na wszystkich jego poziomach. Rola nauczyciela ewoluuje, ponieważ – w przeciwieństwie do zawodów wymierających – w XXI wieku będzie on potrzebny w nowy, intensywny i stale redefiniujący się sposób.

1. Nauczyciel XXI wieku

Zawód nauczyciela jest jedną z najstarszych profesji w historii kultury i cywilizacji. To zawód o szczególnej symbolice i randze, o niebagatelnym dorobku znaczeniowym, historycznym i kulturowym. Nauczyciel jest – obok ucznia – jednym z podstawowych podmiotów sytuacji dydaktyczno-wychowawczej, procesu edukacji i wychowania. Osoba nauczyciela od zarania dziejów stanowi przedmiot zainteresowania teoretyków i praktyków różnych dyscyplin naukowych. To nauczycielskie kwalifikacje, kompetencje i cechy osobowościowe w stopniu decydującym wpływają na osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze uczniów, efektywność działań współczesnej szkoły, a także jakość oświaty. Rola nauczyciela jest nieoceniona, zaś jego odpowiedzialność niedoceniona, gdyż to właśnie on kształtuje umysły kolejnych pokoleń uczniów i wpływa na ich światopogląd.

Kim jest współczesny nauczyciel? Odpowiedź na powyższe pytanie z pozoru wydaje się być prosta, bowiem w świadomości społecznej i rozumieniu potocznym pojęcie nauczyciel określa osobę uczącą innych – przez przekaz określonych treści, kreowanie sytuacji edukacyjnych i kierowanie procesem nauczania w określonej instytucji – w szkole, przedszkolu, świetlicy. Ta pierwotna, intuicyjna próba definicji osoby nauczyciela, która akcentuje jedynie wymiar jego działalności dydaktycznej, w obecnej rzeczywistości społecznej staje się niepełna, pozbawiona jest bowiem szerszego spojrzenia na współczesnego nauczyciela, który musi posiadać prócz umiejętności dydaktycznych wiele umiejętności społecznych, interpersonalnych, emocjonalnych, a także spójność wewnętrzną i integralność tak dziś potrzebne w edukacji i wychowaniu. Jakimi cechami powinien odznaczać się edukator na miarę swoich czasów? Takie pytanie zadano nauczycielom (Kowalczyk, 2011), poniżej przytaczam wybrane fragmenty wypowiedzi kilku nauczycieli:

Patrzy w przyszłość – dobry nauczyciel XXI wieku jest świadomy szybko zmieniających się trendów technologicznych. Zwraca uwagę na nowe kierunki gospodarki i przyszłościowe zawody w biznesie czy przemyśle. Ma na względzie wszystkie wymagane umiejętności edukacyjne i talenty niezbędne do umożliwienia dzieciom odnalezienia się w nowych zawodach. (...) Zawsze koncentruje się na przygotowaniu uczniów do świata, w którym oni będą żyć i pracować, a nie na obecnej rzeczywistości, w której nauczyciele czują się zdomowieni. Nauczyciel XXI w. powinien mieć elastyczny umysł, być zawsze przygotowany na nowe sy-

tuację, na które będzie mógł spojrzeć kreatywnym okiem. Musi wyjść poza to, co jest oczywiste, poza podstawowe wzorce danych sytuacji. (...) Dzisiejsi nauczyciele mają trudne zadanie do wykonania: przygotować uczniów do przyszłości globalnej XXI wieku. ...

Uczy się przez całe życie – najważniejsza jest elastyczność, uczenie się przez całe życie, akceptacja nadchodzących zmian, przygotowanie na błędy (posiadanie umiejętności radzenia sobie z nimi i wyciągania wniosków) oraz skupienie się na procesie i wynikach, a nie na narzędziach (...). To nauczyciel wspiera ucznia tak, by stawał się kapitanem własnej nauki. Nauka staje się sensowna i celowa dla uczniów, gdy wykorzystują ją w świecie rzeczywistym.

Pomaga uczniom rozwijać relacje z rówieśnikami – w erze kultury opartej na technologii ważniejsze niż kiedykolwiek staje się budowanie więzi z i między uczniami. Nauczyciele muszą stworzyć model uprzejmości, komunikacji, szacunku i współpracy. Uczniowie potrzebują, by nauczyciele pokazali im, jak powinni traktować się wzajemnie.

Uczy i ocenia uczniów będących na różnych poziomach zaawansowania – aby być skutecznym, nowoczesny nauczyciel musi sam posiadać umiejętności potrzebne w XXI wieku, które mają opanować jego uczniowie. Musi być w stanie pomóc wszystkim swoim uczniom uzyskać i rozwijać kompetencje potrzebne we współczesnym świecie.

Głównym celem nauczyciela jest więc wzbudzenie pasji do wiedzy, a nie tylko przekazanie wiedzy, wykształcenie umiejętności poszukiwania informacji i rozwiązywania problemów, a nie rozwiązywania zadań testowych, kształcenie pasjonatów uczenia się przez całe życie, a nie ZZZ (zakuć-zdać-zapomnieć).

Nauczyciele powinni poszukiwać nowego i być elastyczni. Podejmowanie ryzyka nie oznacza tu jednak ryzykanctwa, ale odwagę w doświadczaniu nowych sytuacji, poszukiwaniu rozwiązań i przyjmowaniu nowych ról. Nauczyciele XXI wieku powinni mieć chęć uczyć się przez całe życie, a nie zamykać w rutynie i metodach pracy, które do tej pory stosował. Powinni chcieć uczyć się od uczniów i razem z uczniami. Powinni stale poszukiwać nowych metod pracy z uczniami trudnymi,

potrzebującymi szczególnego wsparcia i uczącymi się wolniej. Powinni podchodzić do pracy z entuzjazmem i nie zrażać się niepowodzeniami, pokazując na co dzień, że kochają to, co robią. Uczenie powinno być ich powołaniem. Powinni mieć pasję i pasję zarażać.

Nauczyciele powinni umieć dzielić się ze sobą wiedzą i doświadczeniem, współpraca powinna być nieodłącznym aspektem ich pracy. Współcześni pedagodzy powinni umieć pracować w grupie i dzielić się ze sobą dobrymi praktykami, znalezionymi materiałami czy pomysłami na lekcje i projekty. Powinni mieć czas spotykać się ze sobą w zespołach, wspólnie znajdować rozwiązania problemów czy oceniać prace uczniów. Przede wszystkim zaś powinni kochać swoją pracę, entuzjastycznie przekazywać wiedzę i nieustannie się uczyć. Najwyższym dobrem powinien być dla nich rozwój ucznia jako osoby. Innowacyjność takich nauczycieli powinna przejawiać się nie tylko w użyciu technologii, ale przede wszystkim w zmianie sposobu myślenia o roli nauczyciela w procesie edukacji (Caine, R.N., Caine, G., 2013).

2. Metoda badań

Pierwszym etapem procesu badawczego było przeprowadzenie badań i analiza zebranego materiału empirycznego pod kątem zobrazowania wewnętrznej struktury gotowości do zmiany. Gotowość do zmiany definiuje się jako subiektywną percepcję wymagań otoczenia, której towarzyszą określone stany emocjonalne, procesy poznawcze i wyznaczniki behawioralne, będące rezultatem interpretacji obiektywnej rzeczywistości (Brzezińska, Paszkowska-Rogacz, 2000, s. 183–184; Kriegel, Brandt, 1996, s. 279–287). W badaniu nauczycieli wykorzystano *Kwestionariusz Gotowości do Zmiany*, będący polskim tłumaczeniem (Brzezińska, Paszkowska-Rogacz, 2000) amerykańskiej metody, której autorami są Kriegel i Brandt (1996). Służy ona do oszacowania siedmiu wymiarów gotowości do zmiany: pomysłowości, napędu, pewności siebie, optymizmu, podejmowania ryzyka, zdolności adaptacyjnych i tolerancji niepewności. Składa się z 35 pozycji testowych, w skład każdej z podskal wchodzi 5 pozycji. Osoba badana, odpowiadając na poszczególne pozycje testu, w sześciopunktowej skali określa prawdziwość twierdzeń opisujących przekonania, postawy i zachowania dotyczące różnych sytuacji życiowych. Wyniki uzyskiwane przez badanych oblicza się oddzielnie dla każdej z podskal, zgodnie

z kluczem. W oryginalnej metodzie o optymalnym poziomie gotowości do zmiany świadczą wyniki mieszczące się w przedziale 22–26 punktów.

3. Gotowość nauczycieli do zmiany

Badaniem objęto 108 nauczycieli szczecińskich szkół podstawowych. Obraz demograficzny badanych nie odbiega od ogólnych danych dotyczących tej kategorii społeczno-zawodowej. Wśród przebadanej próby tylko 12% stanowili mężczyźni, statystyczna dominacja kobiet w zawodzie nauczyciela, szczególnie na poziomie szkoły podstawowej, występuje niemal we wszystkich krajach świata. Najwięcej badanych, bo aż 63% było między 41 a 50 rokiem życia. Drugą grupą byli nauczyciele młodszy – między 31 a 40 lat, którzy stanowili 27% badanych. Najmniej liczna była grupa nauczycieli najmłodszych, poniżej 30 lat – 7%. oraz nauczycieli starszych (3%) mających powyżej 60 lat. Z wiekiem ściśle związany jest staż pracy, na pytanie dotyczące tej kwestii 13% respondentów posiadało staż pracy poniżej 10 lat. Najliczniejsza grupą (76%) byli nauczyciele ze stażem pracy od 11 do 20 lat. Nauczycieli najbardziej doświadczonych, ze stażem pracy powyżej 20 lat, było 11%. Jak wskazują przeprowadzone badania, następuje starzenie się tej grupy zawodowej, co może mieć konsekwencje w otwartości i gotowości do zmian.

Ludzie często cieszą się zmianami i aktywnie ich poszukują, Jednakże niewątpliwie różnią się między sobą gotowością do akceptowania zmiany. Kriegel i Brandt (1996) opracowali koncepcję kładącą większy nacisk na zachowania jednostek zorientowanych na zmiany, niż na zachowania świadczące o oporze wobec nich. Autorzy ci podjęli próbę określenia profilu osoby gotowej do zmian, według nich taka jednostka unika zachowań ekstremalnych, zmierzających zarówno w kierunku bierności, jak i swego rodzaju nadaktywności. W swoim modelu wyróżnili siedem wskaźników gotowości do zmian, są to: pomysłowość, napęd (pasja), pewność siebie, optymizm, podejmowanie ryzyka (śmiałość), zdolność adaptacyjna, tolerancja niepewności. Zgodnie z uzyskanym profilem wyłania się portret osoby gotowej do zmiany, która charakteryzuje się środkowymi, optymalnymi wartościami opisywanych cech. Potrafi generować pomysły i skutecznie je wykorzystywać, jest pozytywnie ustosunkowana do otaczającej rzeczywistości, skłonna do spostrzegania raczej szans niż zagrożeń, nie boi się wyzwań, nowości i niepewności, ma zasoby energii

niezbędnej do działania, zna własne talenty i umiejętności oraz wykazuje się dużymi zdolnościami adaptacyjnymi do zmieniającego się środowiska.

Wśród badanych nauczycieli wskaźniki te kształtowały się następująco:

POMYSŁOWOŚĆ

Ludzie pomysłowi potrafią wykorzystać każdą sytuację do własnych celów i zrobić „coś z niczego”. Umieją docierać do właściwych źródeł i zasobów, aby zrealizować swoje plany. Dostrzegają różnorodne sposoby działania i w sposób twórczy podchodzą nawet do stereotypowych zagadnień. Wiedzą, że każdy problem można rozwiązać, a trudności w nim tkwiące stanowią dla nich wyzwanie i wartość samą w sobie. Badanie wykazało, że nauczyciele są pomysłowi, uzyskiwali średnio 21 punktów. Widoczne były jednak rozbieżności związane z wiekiem i stażem pracy – nauczyciele młodzi i w średnim wieku uzyskiwali wyższe, wręcz optymalne wyniki, między 22 a 26 punktów, natomiast nauczyciele starsi niższe – 16–20 punktów.

OPTYMIZM

Cecha optymizmu wysoce koreluje z gotowością do podejmowania zmian, optymiści prezentują pozytywny, a niekiedy wręcz entuzjastyczny stosunek do wszelkich nowości. W przeciwieństwie do pesymistów, którzy skoncentrowani są na trudnościach i przeszkodach, dostrzegają wokół siebie różnorakie możliwości i okazje. Pozytywnie interpretują rzeczywistość i wierzą, że czas pracuje dla nich. W badanej próbie nauczycieli wskaźnik optymizmu wahał się między 15 a 17 punktów. Wynik ten jest niski, choć około 30% respondentów osiągnęło wynik optymalny.

PODEJMOWANIE RYZYKA (ŚMIAŁOŚĆ)

Ryzykanci traktują życie jak wielką przygodę. Kochają wyzwania. Charakteryzuje ich ciągły ruch i niepokój, nie znoszą poczucia bezpieczeństwa i stagnacji. Nudzą ich działania rutynowe i powtarzalne. Zwykle są twórcami zmian i podejmują działania innowacyjne, pracują efektywnie w środowisku pełnym „burz i zawirowań”. Nauczyciele nie wykazywali chęci do podejmowania ryzyka. Średnie wyniki wynosiły 17 punktów. Wśród badanej grupy tylko 10% osiągnęło wynik w przedziale optymalnym 22–26 punktów.

NAPĘD (PASJA)

Pasja jest rodzajem energii, który wzmacnia wszystkie pozostałe cechy. Pasjonaci rzadziej ulegają znużeniu i zmęczeniu, u progu trudnych zadań nie odczuwają lęku, raczej są pełni energii i entuzjazmu. Tylko 20% ankietowanych w tym wskaźniku uzyskało wynik optymalny, aż 70% nauczycieli nie wykazywało napędu – pasji. To może być niepokojące, gdyż ważną cechą współczesnego nauczyciela jest posiadanie pasji i zarażanie pasją uczniów. Bardzo wysoki wynik (29 punktów) uzyskało 10% badanych nauczycieli, może to u nich grozić szybkim wypaleniem zawodowym.

PEWNOŚĆ SIEBIE

O ile optymiści pozytywnie interpretują rzeczywistość zewnętrzną, o tyle ludzie pewni siebie mają zaufanie do własnych zdolności i możliwości. Wysoki wynik w tej skali jest typowy dla osób o silnym poczuciu własnej wartości, mających przekonanie, że panują nad własnym życiem. Jeśli, mimo chęci, nie mogą zmienić rzeczywistości wokół siebie, to starają się ją maksymalnie wykorzystać, nie przeraża ich możliwość porażki, a pojedyncze niepowodzenia nie podważają ich wiary w siebie. Uczą się na błędach, wierząc, że bez porażek nie ma mistrzostwa. Poczucie własnej wartości wykazało 20% nauczycieli, osiągając wyniki optymalne. U 60% badanych wynik wynosił średnio 17 punktów – może to świadczyć o braku pewności siebie i odporności na niepowodzenia. Co ciekawe, 20% badanych osiągnęło wynik ponad optymalny, czyli powyżej 26 punktów. Może to oznaczać zarozumiałość, nadmierne zadufanie oraz odrzucanie opinii innych ludzi na własny temat.

TOLERANCJA NA NIEPEWNOŚĆ

Dla osób obdarzonych tą cechą jedyną pewną rzeczą jest to, że w dzisiejszym świecie nic nie jest pewne. Akceptują one ten stan, wiedząc, że w realizacji każdego planu mogą pojawić się elementy nowe i zaskakujące, ponieważ nie spodziewają się szybkich rozwiązań i prostych odpowiedzi, wykazują dużą cierpliwość i nie dokonują pochopnych ocen. W badanej grupie nauczycieli ciekawie rozkładały się wyniki: 30% respondentów nie posiadało tolerancji na niepewność, średnia wartość wskaźnika w tej grupie wynosiła 15 punktów. Kolejna grupa to również 30% ankietowanych, dla których wartość wskaźnika plasowała się powyżej wartości optymalnej. Zbyt duża tolerancja na niepewność (ponad 26 punktów) może oznaczać

trudności w doprowadzaniu zadań do końca i podejmowaniu ostatecznych decyzji. 60% nauczycieli mieściła się w wartościach optymalnych czyli posiada tolerancję na niepewność.

ZDOLNOŚĆ ADAPTACYJNA

Zdolność ta zawiera w sobie dwa komponenty: elastyczność i odporność. Dzięki elastyczności możliwe jest łatwe przystosowywanie się osoby do zmiennych wymagań otoczenia, co pozwala ograniczyć rozczarowania i frustrację. Ludzie elastycznie stawiają sobie cele, ale nie inwestują w ich realizację ponad miarę. W razie potrzeby szybko zmieniają plany, mając wcześniej przygotowane różne rozwiązania. Odporność jest cechą, dzięki której ludzie nie załamują się niepowodzeniami, a popełnione błędy mają dla nich walor kształcący. Żyją raczej dniem dzisiejszym i przyszłością, niż przeszłością. Nie przywiązują nadmiernej wagi do własnego statusu i funkcji. Tylko 20% badanych nauczycieli posiada zdolność adaptacyjną (uzyskali w tej podskali wynik optymalny). 80% takich zdolności nie ma, co może skutkować trudnościami adaptacyjnymi do zmieniającej się rzeczywistości edukacyjnej.

Warto, aby wprowadzić/uczyć nauczycieli stylów funkcjonowania w sytuacjach permanentnej zmiany. Zmiany te powinny przebiegać w kierunku:

Emocjonalne podejście do zmiany	—————>	Racjonalne podejście do zmiany
Koncentracja na trudnościach	—————>	Dostrzeganie okazji
Działania rutynowe	—————>	Działania innowacyjne
Patrzeć w przeszłość	—————>	Patrzeć w przyszłość
Obawa przed nieznanym	—————>	Energia i entuzjazm
Stołość i tradycjonalizm	—————>	Elastyczność i odporność

Jak widać z przeanalizowanych wskaźników, nie wszyscy przebadani nauczyciele są gotowi do zmian, może to wynikać z ich wieku, stażu pracy lub tradycyjnego podejścia do zawodu. Wyniki te wymagają jeszcze dalszej analizy. Młodzi nauczyciele są wyposażeni w inne umiejętności niż ich starsi koledzy, a ich otwartość na zmiany jest większa. Należy pamiętać, że to właśnie nauczyciele kształtują młode pokolenia, późniejszych studentów, pracowników etc.

Podsumowanie

W obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, gdy zmienność jest paradoksalnie najbardziej stałym elementem otoczenia, a polityka większości organizacji nastawiona jest na ciągłe przekształcenia, często poszukiwanymi pracownikami są jednostki, których podmiotowe właściwości warunkują otwartość na nowe doświadczenia i potrzebę zmian (Turska, 2006, s. 118–150).

Według K. Duraj-Nowakowej (2000, s. 79) współczesna cywilizacja stawia nauczycielom coraz większe wymagania, a w ich roli społecznej i funkcji zawodowej pokłada się coraz większe nadzieje. Niejednokrotnie jednak narzucane nauczycielom obowiązki zawodowo-społeczne są nieproporcjonalne do posiadanych przez nich umiejętności, kompetencji, a oczekiwania społeczne wobec nich są nieporównywalne z prestiżem ich zawodu. Pogłębia się dysproporcja między możliwościami nauczycieli, a stawianymi im wymogami społecznymi, związanymi z uzależnieniem efektywności działalności pedagogicznej od postępu nauki i zmian społecznych, co z kolei skutkuje narzucaniem nauczycielom nowych obowiązków, daleko wykraczających poza ich dotychczasowe wiadomości i umiejętności. Oczekiwania społeczne w stosunku do nauczycieli dotyczą przede wszystkim sfery ich kompetencji oraz skuteczności realizacji zadań edukacyjnych, wywiązywania się z narzucanych obowiązków zawodowych i umiejętności wypełniania „misji” zawodowej – roli w przestrzni społecznej, w środowisku lokalnym.

*Szukam nauczyciela i mistrza
niech przywróci mi wzrok, słuch i mowę
niech raz jeszcze nazwie rzeczy i pojęcia
niech oddzieli światło od ciemności.
– Tadeusz Różewicz, „Ocalony”*

Współczesny człowiek (nauczyciel i uczeń), jak pisał Clarke (1997, s. 214), zmuszony jest żyć, funkcjonować w obliczu nieprzewidywalności jutra i niepewności związanej ze swoją przyszłością edukacyjną, zawodową i życiową. Nauczyciel i uczeń coraz częściej bezradnie stają na rozdrożu – wobec wielości dróg życiowego wyboru i braku jednoznacznych drogowskazów, rzetelnych wskazówek – znaków i recept. Wiedza dyrektorów dotycząca poziomu gotowości do zmiany nauczycieli może być przydatnym instrumentem w procesie edukacyjnym i organizacyjnym szkoły.

Literatura

- Brzezińska, E. Paszkowska-Rogacz, A. (2000). *Kształtowanie relacji pracowniczych*. Łódź: Polsko-Amerykańskie Centrum Zarządzania.
- Caine, R.N., Caine, G. (2013). *12 Brain/Mind Natural Learning Principles*. Pobrano z: http://www.nlri.org/wp-content/uploads/2013/05/12-B_M-NLPs-Expanded.pdf.
- Clarke, L. (1997). *Zarządzanie zmianą*. Warszawa: Gebethner & Ska.
- Duraj-Nowakowa, K. (2000). *Systemologiczne inspiracje pedeutologii*. Kraków: Oficyna Wydawnicza *Impuls*.
- Hattie, J. (2015). *Widoczne uczenie się dla nauczycieli*. Warszawa: Biblioteka Akademii SUS.
- Kowalczyk, M. (2011). *Pięć cech nauczyciela XXI wieku*. Pobrano z: <http://edunews.pl/system-edukacji/szkoly/1655-piec-cech-nauczyciela-xxi-wieku>.
- Kriegel, R., Brandt, D. (1996). *Sacred Cows Make the Best Burgers. Developing Change-ready People and Organizations*. New York: Warner Books.
- Turska, E. (2006). Jednostka w sytuacji zmian organizacyjnych. W: Z. Ratajczak, A. Bańka, E. Turska (red.), *Współczesna psychologia pracy i organizacji. Wybrane zagadnienia*. , Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

READY TO CHANGE THE TEACHERS A CHANCE OF EDUCATION XXI CENTURY

Abstract

Teacher of the twenty-first century is not only a person transferring knowledge to students, but teaching them how to learn and how to live in the contemporary world, and what values to be guided in life because volatility is paradoxically the most constant element of the environment. Modern civilization puts teachers ever-increasing demands, and their social role and job function puts ever greater hopes. The aim of the article is to present preliminary observations and the results of research conducted Questionnaire Readiness for Changes among 108 primary school teachers and an indication of the characteristics of a teacher twenty-first century.

Keywords: teacher, change, education.

Kody JEL: I21, I25, Z13



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-04

Małgorzata Łatuszyńska*

Uniwersytet Szczeciński

Shivan Fate**

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

POLITYKA WALKI Z UBÓSTWEM NA POZIOMIE UNIJNYM I KRAJOWYM

Streszczenie

Artykuł dotyczy zjawiska ubóstwa, które nieodłącznie towarzyszy życiu społecznemu oraz gospodarstwu w Polsce i na świecie. Celem tekstu jest analiza strategicznych dokumentów, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, stanowiących o kształcie polityki walki z ubóstwem. Dodatkowo dokonano przeglądu podstawowych instrumentów wykorzystywanych w zwalczaniu tego zjawiska w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, ubóstwo, przeciwdziałanie ubóstwu

Wprowadzenie

Badanie ubóstwa ma ponad stuletnią historię, a pierwsze polskie analizy tego zjawiska miały miejsce w latach dwudziestych XIX wieku (Panek, 2008, s. 1). Ubó-

* E-mail: mlat@wneiz.pl

** E-mail: sfate@wzp.pl

stwo nie ma jednoznacznej definicji, zazwyczaj określane jest jako zjawisko społeczne, polegające na braku środków materialnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych jednostki lub rodziny (ROPS, 2013, s. 7). Pojęcie ubóstwa w naukach społecznych przeszło znaczącą ewolucję – od zjawiska *stricte* ekonomicznego do wielowymiarowego fenomenu obejmującego różnorodne sfery życia społecznego. Początkowo o ubóstwie mawiano przede wszystkim jako o sytuacji, w której uzyskiwane dochody nie pozwalały jednostkom na osiągnięcie określonego poziomu życia. Ujęcie pieniężne ubóstwa, zapoczątkowane przez Bootha i Rowntree’go, było popularne na przełomie XIX i XX wieku. Z czasem jednak w literaturze przedmiotu zaczęto definiować ubóstwo jako okoliczność niezaspokojenia podstawowych potrzeb takich, jak jedzenie czy miejsce zamieszkania, wynikającą z niedysponowania wystarczającymi zasobami. To ujęcie funkcjonuje do dziś w ekonomii rozwoju (Bukowski, Magda, 2013, s. 14).

Zjawisko ubóstwa dotyczy dużej liczby osób w Unii Europejskiej (UE) i Polsce. Na podstawie danych dostępnych w Europejskim Urzędzie Statystycznym (Eurostat), liczba osób zagrożonych ubóstwem w UE w 2014 roku wyniosła 17,2% (tj. ponad 85 mln), natomiast w Polsce 17% (tj. 6,4 mln osób). Z badania budżetów gospodarstw domowych przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że w 2014 roku w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) żyło ok. 2,8 mln osób, natomiast liczbę osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa, określanej przez minimum socjalne, szacuje się na ok. 4,6 mln (GUS, 2015, s. 1–2)¹.

W związku z dużą wagą tego problemu (wzmocnioną przyznaniem w 2015 r. Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych szkockiemu badaczowi, Angusowi Deatonowi, za analizę konsumpcji, ubóstwa i dobrobytu), przeciwdziałanie ubóstwu jest bardzo ważnym elementem polityki społecznej na wszystkich szczeblach – międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Celem artykułu jest analiza strategicznych dokumentów, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, stanowiących o kształcie polityki walki z ubóstwem. Dodatkowo dokonano przeglądu podstawowych instrumentów wykorzystywanych w zwalczaniu tego zjawiska w Polsce.

¹ Minimum egzystencji określa dolną granicę ubóstwa i jest wyznaczane przez koszyk dóbr, niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej, natomiast minimum socjalne wyznacza warunki, które umożliwiają zaspokajanie potrzeb na poziomie minimalnym i jest traktowane jako górna granica ubóstwa (Panek, 2014, s. 205).

1. Problem walki z ubóstwem w świetle międzynarodowych i krajowych dokumentów

Ograniczenie ubóstwa to jeden z głównych celów *Strategii Europa 2020* (KE, 2010), a podstawowym instrumentem jego osiągnięcia jest polityka spójności realizowana m.in. przez *Regionalny Program Operacyjny* (PFE, 2014) czy *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* (MliR, 2015). Do *Strategii Europa 2020* nawiązują również inne programy w ramach obszaru dotyczącego walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, są to: *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* (KE, 2011) oraz *Europejski program walki z ubóstwem* (KE, 2010). Ten ostatni jest odpowiedzią na konieczność większej koordynacji polityki społecznej i określa pięć obszarów działania (Kryszak, 2013, s. 464–465), którymi są:

- mobilizacja wszystkich dziedzin polityki (polityka edukacyjna, polityka zdrowotna),
- nadzór nad funduszami unijnymi pod kątem ich przyczyniania się do realizacji celu włączenia społecznego,
- promocja innowacji w polityce społecznej (promocja partnerstwa w ramach polityki społecznej i innowacji),
- koordynacja polityk krajów członkowskich.

Ubóstwo jest zjawiskiem występującym nie tylko w obszarze polityki spójności, ale także na obszarach wiejskich i dlatego na jego poziom mogą mieć też wpływ działania realizowane w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (MRiRW, 2014).

Polityka na rzecz walki z ubóstwem w ramach zharmonizowanej polskiej polityki rozwoju kraju została określona w wielu dokumentach odnoszących się do *Strategii Europa 2020*. Dokumentami strategicznymi obowiązującymi w Polsce są: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności* (MAiC, 2013), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (MR, 2011) oraz *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (MRR, 2012), z którą związane są następujące dokumenty:

- *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego* (MPiPS, 2013), pełniąca, z punktu widzenia realizacji priorytetu walki z ubóstwem, wiodącą rolę,
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (MRR, 2010),

- *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* (MKiDN, 2013),
- *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa* (MRiRW, 2012).

Na powyższych dokumentach się oparty został *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji* (KPPUiWS), obowiązujący w Polsce od 2014 roku i łączący priorytety związane z problematyką walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Głównym jego celem jest trwale zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej (MRPIPS, 2014).

W tabeli 1 zestawiono główne priorytety oraz związane z nimi kierunki interwencji publicznej (działania) zdefiniowane w KPPUiWS. Ich realizacja przyczyni się do spełnienia celu głównego KPPUiWS, a tym samym realizacji celów strategicznych – sformułowanych w różnych dokumentach krajowych i europejskich – w zakresie ograniczenia ryzyka przerywania aktywności zawodowej, ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz dziedziczenia ubóstwa w dłuższej perspektywie czasowej.

Kończąc przegląd dokumentów wiążących się z problematyką przeciwdziałania ubóstwu, należy wspomnieć, że tworzone są również dokumenty niższej rangi. Przykładowo, w zakresie integracji społeczności romskiej powstał dokument pod nazwą *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020* (MAiC, 2014), natomiast w przypadku polityki senioralnej funkcjonuje dokument: *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (MPiPS, 2014).

Tabela 1. Priorytety oraz działania w ramach KPPUIWS

Priorytet	Działanie 1	Działanie 2	Działanie 3	Działanie 4	Działanie 5	Działanie 6
I Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży	Zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego jako jedna z form pomocy dla rodzin, dzieci i młodzieży	Rozwój usług edukacyjnych i opiekuńczych dla dzieci	Wspieranie działań z zakresu profilaktyki wykluczenia społecznego prowadzonych na rzecz rodziny	Wspieranie rodzin w kryzysie	Poszerzenie zakresu wsparcia w systemie świadczeń finansowych dla rodzin	Wspieranie kobiet i mężczyzn w powrocie na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub opieką nad osobą zależną
II Zapewnienie spójności działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych na rzecz dzieci i młodzieży	Wzmocnienie funkcji socjalnej i wczesno-intencyjnej szkoły w koordynacji z rozwojem różnych usług profilaktycznych i socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży, realizowanych poza szkołą	Unowocześnianie systemu kształcenia młodzieży przez zorientowanie na kształcenie kompetencji zawodowego w powiązaniu z rynkiem pracy	Dośkonale model kształcenia zawodowego oraz promocja kształcenia zawodowego w powiązaniu z rynkiem pracy	Wdrożenie kompleksowego systemu pierwszego zatrudnienia młodzieży, opartego o zintegrowane działania instytucji edukacyjnych, rynku pracy i integracji społecznej		
III Aktywna integracja w społeczności lokalnej	Zwiększenie uczestnictwa w życiu publicznym i zawodowym jednostek i rodzin zagrożonych marginalizowaniem społecznym przez system aktywnej integracji	Budowa aktywnych, zdolnych do społecznego i ekonomicznego rozwoju społeczności lokalnych	Rozwój społecznych usług użyteczności publicznej, zwłaszcza usług środowiskowych realizowanych przez podmioty sektora ekonomii społecznej, łączących aktywizację zawodową z budowaniem spójnego systemu usług społecznych,	Poprawa systemu włączenia osób niepełnosprawnych do życia społecznego i zawodowego	Poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych	Działania na rzecz włączenia społecznego migrantów
IV Bezpieczeństwo i aktywność osób starszych	Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów	Stworzenie nowego systemu opieki nad osobami niepełnosprawnymi i w podeszłym wieku	Zwiększenie dostępności i poprawa jakości opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji medycznej dla osób starszych	Rozwój środowiskowych form pomocy i samopomocy seniorów. Rozwój aktywności i wolontariatu seniorów		
V Zapobieganie niepełności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności	Rozwój mieszkalnictwa i budownictwa społecznego	Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utraty mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności	Diagnozowanie problemu wykluczenia mieszkaniowego	Rozwiązywanie problemu bezdomności		
VI Zarządzanie i zmiany strukturalne systemu integracji społecznej	Uporządkowanie systemu programowania polityki społecznej	Zmiana systemu pomocy społecznej w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli	Poprawa dostępności do pomocy udzielanej przez publiczne służby zatrudnienia dla osób zainteresowanych poprawą swojej sytuacji na rynku pracy oraz dla pracodawców	Jakość pracy socjalnej, usług socjalnych, instytucji rynku zatrudnienia (zatrudnienie, kształcenie, doskonalenie zawodowe, superwizja, standardy usług)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRPIPS (2014).

2. Polityka walki z ubóstwem w Polsce

Wyżej wymienione unijne i polskie dokumenty strategiczne, przede zaś wszystkim KPPUiWS, nie powodują skutków finansowych, nie stanowią też podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki finansowe. Wskazują jedynie priorytety i kierunki działań, jakie winny być przedsięwzięte w celu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Finansowanie konkretnych działań odbywa się za pomocą środków finansowych, zaplanowanych do wydatkowania w różnych programach krajowych i regionalnych w zakresie polityki społecznej, polityki rodzinnej, zdrowia i budownictwa socjalnego – wskazano je w tabeli 2 w kontekście poszczególnych priorytetów i działań zarysowanych w KPPUiWS. Wynika z niej, że największy wpływ na realizację działań w ramach priorytetów KPPUiWS mają: *Regionalny Program Operacyjny* (PFE, 2014), *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój* (MR, 2016), *Fundusz Pracy* (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności* (MPiPS, 2015) oraz *Program wsparcia budownictwa socjalnego z funduszu dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego* (BGK, 2016). Należy jednak zaznaczyć, że znaczną część kosztów realizacji działań pokrywana jest z budżetu państwa przez różne resorty oraz jednostki samorządu terytorialnego. Warto ponadto wspomnieć, że w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, w *Umowie Partnerstwa* (MR, 2015), dla celu tematycznego *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją* zaplanowano 6 777 376 013 euro, w tym na *Regionalny Program Operacyjny* 4 914 269 871 euro, a na *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój* 290 880 015 euro.

W Polsce, oprócz wspomnianych wyżej instrumentów, w celu ograniczenia poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego stosuje się rozwiązania systemowe działające od wielu lat i wdrożone w ramach różnych ustaw. Przedstawiono je w tabeli 3, dokonując próby wskazania powiązań z poszczególnymi priorytetami i działaniami KPPUiWS. Występowanie oraz siłę powiązania ilustruje znak (+). Im więcej plusów, tym silniej rozwiązania zapisane w ustawach wpisują się w priorytety KPPUiWS. Z tabeli wynika, że największy wpływ na poziom realizacji KPPUiWS mogą mieć ustawy: o pomocy społecznej, o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy oraz o zatrudnieniu socjalnym.

Tabela 2. Źródło finansowania odpowiednich działań w ramach priorytetów KRPUIWS

Priorytet	1 działanie	2 działanie	3 działanie	4 działanie	5 działanie	6 działanie
I	Program Operacyjny Pomoc żywnościowa Budżet Agencji Rynku Rolnego	Budżet Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Budżety JST na poziomie gminy Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Priorytet Inwestycyjny	Minister do spraw rodziny Budżety JST	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne
II	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Ludźki Grant Komisji Europejskiej <i>Euroguidance</i>	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Program Operacyjny Kapitał Ludzki		
III	Fundusz Pracy Regionalne Programy Operacyjne	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	NFZ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Program Operacyjny Polska Cyfrowa Regionalne Programy Operacyjne	Budżet Europejskiego Funduszu Migracji i Azylu
IV	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Bank Gospodarstwa Krajowego Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Budżety wojewodów	NFZ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Regionalne Programy Operacyjne	Rządowy Program Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020		
V	Program wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne	Program Wsparcia Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Główny Urząd Statystyczny Program Wsparcia Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Wsparcia Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności Program wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat (BGK) Regionalne Programy Operacyjne Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój		
VI	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	Fundusz Pracy	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój		

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPIPS (2014).

Tabela 3. Priorytety KPPUiWS a wybrane ustawy

Ustawa	Priorytet					
	I	II	III	IV	V	VI
o pomocy społecznej	++	+	+++	++	+	++
o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	+	++	+	+	-	+
o świadczeniach rodzinnych	-	-	+	-	-	-
o systemie oświaty	+	+++	-	-	-	-
o podatku dochodowym od osób fizycznych	+	-	-	-	-	-
o ustanowieniu programu wieloletniego <i>Pomoc państwa w zakresie dożywiania</i>	+	-	-	-	-	-
o dodatkach mieszkaniowych	-	-	-	-	++	-
o zatrudnieniu socjalnym	-	-	+++	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

3. Charakterystyka wybranych instrumentów walki z ubóstwem w Polsce

Jednym z istotnych wyznaczników ubóstwa jest poziom dochodów gospodarstwa domowego, na który w sposób znaczący może wpłynąć polityka państwa, głównie poprzez skalę progresywności systemu podatkowego oraz udzielaną w postaci świadczeń uzależnionych od wysokości dochodów gospodarstw pomoc.

Poniżej zostaną pokrótce scharakteryzowane najważniejsze elementy polityki państwa, które można traktować jako podstawowe instrumenty wspomagające walkę z ubóstwem w Polsce. Są to świadczenia pieniężne oraz obciążenia podatkowe. Do podstawowych świadczeń pieniężnych zaliczamy cały system świadczeń rodzinnych i m.in. dodatki mieszkaniowe. Po stronie obciążeń podatkowych można zaś wymienić rozwiązania redukujące wysokość płaconego podatku dochodowego oraz skalę progresji podatkowej (Bukowski, Magda, 2013, s. 157).

Świadczenia rodzinne, zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, są kierowane przede wszystkim do rodzin mających na utrzymaniu dzieci i są to: zasiłki rodzinne z dodatkami, świadczenia opiekuńcze oraz zapomoga z tytułu urodzenia dziecka. Starać się mogą o nie rodziny spełniające odpowiednie kryterium docho-

dowe. W 2014 roku wydatki budżetu państwa na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych wyniosły ogółem ok. 7 562,5 mln zł (o 6,9% mniej niż w 2013 r.), a ich przeciętna wysokość w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę zasiłku rodzinnego – 294,87 zł.

Dodatki mieszkaniowe, zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych, skierowane są do osób, które nie są w stanie utrzymywać mieszkania (dotyczy przykładowo opłaty za czynsz, wodę i ogrzewanie). Dodatek jest przyznawany, gdy dochód na osobę nie przekracza 125% kwoty najniższej emerytury na dany rok w gospodarstwie wieloosobowym i 175% w gospodarstwie jednoosobowym (ROPS, 2015). W 2014 roku wypłacono 4,7 mln dodatków mieszkaniowych o łącznej wysokości ok. 971 mln zł (GUS, 2015c).

Kolejnym ważnym narzędziem walki z ubóstwem jest progresja podatkowa. W Polsce, zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, obowiązują dwie stawki podatkowe: 18% i 32%. Niżej opodatkowane są osoby zarabiające mniej niż 85 528 zł rocznie. Nie bez znaczenia pozostaje też ulga podatkowa na dzieci (Bukowski, Magda, 2013, s. 156–162).

Oprócz wspomnianych powyżej rozwiązań, polski system prawny daje możliwość wsparcia w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania części składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego lub przeniesienia tego obowiązku na podmioty administracji państwowej (ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych). Funkcjonuje również zasiłek dla bezrobotnych, jako transfer o charakterze ubezpieczeniowym (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucje rynku pracy), którego przyznanie nie jest bezpośrednio związane z sytuacją materialną osoby bezrobotnej. Podobnie jest w przypadku innych świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeń społecznych (np. renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia przedemerytalne (ustawa o świadczeniach przedemerytalnych)). Jednak zasięg i wysokość tych świadczeń także ma wpływ na zakres ubóstwa, a system świadczeń ubezpieczeniowych częściowo odciąża pewne elementy systemu świadczeń służące pomocy najuboższym.

Warto na koniec wspomnieć, że w ostatnim czasie weszła w życie ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – tzw. program 500 Plus, który ma przede wszystkim na celu poprawę sytuacji demograficznej w Polsce, nie mniej jednak może też mieć pozytywny wpływ na poziom ubóstwa wśród rodzin z dziećmi.

Podsumowanie

Przeciwdziałanie ubóstwu jest podejmowane przez organy administracyjne na różnych szczeblach. Powstało wiele dokumentów i aktów prawnych, które wspomagają walkę z ubóstwem, dają podstawy do formułowania działań oraz wskazują ich kierunki. Niestety, wykorzystywane w walce z ubóstwem instrumenty nie zawsze prowadzą do osiągnięcia oczekiwanego skutku. Przykładowo, powszechnie wiadomo, że podnoszenie wysokości świadczeń rodzinnych ma negatywny wpływ na motywację do pracy, a wyniki badań wskazują, że zatrudnienie ma ogromną rolę w zapobieganiu ubóstwu (Blundell, 2001).

Należy też pamiętać, że polityka walki z ubóstwem musi mieć charakter długofalowy. Dlatego przed zastosowaniem konkretnych instrumentów powinna być dokonywana ewaluacja spodziewanych efektów. Najczęściej w tym celu stosuje się takie metody, jak: badania ankietowe, analiza dokumentacji, wywiady indywidualne czy panele eksperckie. Trudno jednak za pomocą tych metod uzyskać informacje na temat wymiernych skutków realizacji określonych działań. Sytuację komplikuje dodatkowo złożoność problemu, jakim jest zjawisko ubóstwa. Zarówno przyczyny jego powstawania, jak i skutki występowania, są ze sobą powiązane i tworzą sieć zależności – często nieliniowych, o charakterze sprzężeń zwrotnych. Ponadto skutki podejmowanych działań widoczne są dopiero po upływie stosunkowo długiego czasu. Istnieje zatem potrzeba opracowania takiego narzędzia wspomagającego ewaluację *ex ante*, które poradzi sobie ze złożonością tego zjawiska w ujęciu dynamicznym. Zdaniem autorów, narzędziem takim mógłby być komputerowy model symulacyjny.

Literatura

- Bukowski, M., Magda, I. (2013). *Zatrudnienie w Polsce – ubóstwo a praca*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Blundell, R. (2001). Welfare reform for low income workers. *Oxford Economic Papers*, 53, 189–214.
- GUS (2015). *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2015a). *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- GUS (2015c). *Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Kryszak, Ł. (2013). Efektywność polityki społecznej i jej wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną w wybranych krajach EU. *Roczniki ekonomiczne Kujawsko-Pomorska Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 6, 464–479.
- Panek, T. (2008). *Ubóstwo i nierówności: Dylematy pomiaru.* Warszawa: Instytut Statystyki i Demografii SGH.
- ROPS (2013). *Ubóstwo a zasobność – perspektywa poznawcza życia dzieci objętych rocznym obowiązkiem przygotowania przedszkolnego z terenu województwa podkarpackiego* Rzeszów: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- BGK (2016). *Program wsparcia budownictwa socjalnego z funduszu dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego.* Warszawa: Bank Gospodarki Krajowej.
- KE (2010). *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Komisja Europejska.
- KE (2010). *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej.* Komisja Europejska.
- KE (2011). *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia.* Komisja Europejska.
- MAiC (2013). *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030” – Trzecia fala nowoczesności.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MKiDN (2013). *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020.* Warszawa: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
- MAiC (2014). *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MAiC (2014). *Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- MiR (2015). *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.* Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- MPiPS (2013). *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2015). *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności.* Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

- MR (2015). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- MR (2016). *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- MRiRW (2012). *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2012–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRiRW (2014). *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- MRR (2010). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR (2011). *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Panek T. (2014). *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.
- PFE (2014). *Programy Regionalne*. Portal Funduszy Europejskich.
- ROPS (2015). *Ocena zasobów pomocy społecznej za rok 2014*. Szczecin: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. (Dz. U. 2012 r., poz. 361 t.j. ze zm.).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015 r. poz. 2156, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 t.j. ze zm.).
- Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. (Dz. U. 2013 r., poz. 966 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2011 r., 43.225, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. (Dz. U. 2015 r., poz. 114 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. (Dz. U. 2015 r., poz. 163 tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucje rynku pracy (Dz.U. 2015 r., poz. 149, t.j. ze zm.).
- Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. 2013 r., poz. 170, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. 2005r. poz. 2259, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 17 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. (Dz. U. 2016 r., poz. 195).

POLICY AGAINST POVERTY AT EUROPEAN AND NATIONAL LEVEL

Abstract

The article concerns the phenomenon of poverty, which is inherent to social and economic life in Poland and in the world. This article aims to analyze strategic documents, both international and domestic, which shape policy to combat poverty. In addition, an overview of the main instruments used in the fight against this phenomenon in Poland is shown.

Translated by Małgorzata Łatuszyńska

Keywords: social policy, poverty, instruments to combat poverty

Kod JEL: I3



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-05

Urszula Markowska-Przybyła*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

IDENTYFIKACJA I OCENA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO REGIONÓW POLSKI NA PODSTAWIE ANALIZY SIECI RELACJI

Streszczenie

Artykuł prezentuje diagnozę aktualnego stanu kapitału społecznego polskich regionów, dokonaną w oparciu o analizę sieci relacji, czyli w ujęciu strukturalnym kapitału społecznego. Opracowanie bazuje na danych GUS oraz *Diagnozy Społecznej* o uczestnictwie Polaków w organizacjach różnego typu oraz o ich niesformalizowanych kontaktach ze znajomymi, przyjaciółmi i rodziną. Wprowadzono rozróżnienie między kapitałem społecznym typu wiążącego oraz pomostowego. W ostatniej części pracy zastosowano metody taksonomiczne do oceny syntetycznej zasobów tego kapitału oraz do grupowania regionów podobnych ze względu na kryterium struktury wartości cech.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, sieci powiązań, metody taksonomiczne

Wprowadzenie

Kapitał społeczny nie jest w literaturze definiowany jednoznacznie, pojęcie to nie doczekało się nawet spójnej interpretacji. Używane jest często intuicyjnie, jako synonim zaufania, sieci relacji międzyludzkich, współpracy na rzecz dobra wspólnego.

* E-mail: ump@ue.wroc.pl

go czy społeczeństwa obywatelskiego. Brak kompromisu w sprawie definicji skutkuje trudnościami w sferze pomiaru zjawiska. Stosowane są różne metody i miary kapitału społecznego. W jego badaniach empirycznych zarysowują się dwa główne nurty, tj. badanie kapitału społecznego w oparciu o sieci i relacje oraz badanie kapitału w oparciu o normy, wartości, przekonania (w tym głównie zaufanie). W niniejszym opracowaniu do oceny zasobów kapitału społecznego regionów Polski wykorzystano pierwsze z przedstawionych podejść, czyli tzw. ujęcie strukturalne. Zgodnie z nim za kapitał społeczny uznaje się sieci relacji. Definicję taką przyjmuje np. J. Czapiński (Rada Monitoringu Społecznego i Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, 2007), który za kapitał ten uznaje „sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie, lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego”. Podobne podejście prezentuje P. Dasgupta (2003), który przez kapitał społeczny rozumie sieci międzyludzkie i postuluje oddzielenie dyskusji nad kapitałem społecznym, rozumianym jako układ sieci społecznych, od rozważań nad efektami istnienia owych sieci czy M. Woolcock (1998). Pogląd taki prezentowany był także w polskich badaniach (Działek, 2011; Growiec, 2011).

Celem pracy jest identyfikacja oraz ocena aktualnego stanu zróżnicowania polskiej przestrzeni w układzie regionalnym przez identyfikację sieci powiązań formalnych i niesformalizowanych. W opracowaniu wykorzystano metody taksonomiczne, pozwalające na syntetyczną ocenę zasobów kapitału społecznego oraz pogrupowanie regionów podobnych do siebie z punktu widzenia struktury wartości cech.

1. Sieci formalne – dane deklarowane

Regularnych danych na poziomie regionów (województw) o uczestnictwie Polaków w sieciach relacji formalnych dostarczają dane GUS oraz badania sondażowe *Diagnozy Społecznej*.

W badaniu *Diagnoza Społeczna* respondenci pytani są o przynależność do organizacji różnego typu oraz przejawianą w nich aktywność. Biorąc pod uwagę rodzaj organizacji oraz rozróżnienie przedstawione przez J. Bartkowskiego (2005), dokonano analizy aktywności mieszkańców województw w poszczególnych grupach organizacji, uzyskując przybliżony obraz kapitału społecznego pomostowego i wiążącego. Kapitał społeczny typu wiążącego to relacje krewniacze i bliskiej przyjaźni.

Kapitał społeczny typu pomostowego to kapitał wywodzący się z relacji między osobami odmiennymi ze względu na cechy społeczno-demograficzne, związanymi więzią zrzeszeniową. Rozróżnienia na kapitał pomostowy i wiążący dokonano zgodnie z podziałem zaprezentowanym w tabeli 1.

Tabela 1. Grupy organizacji wskazane w badaniu Diagnoza Społeczna według typów kapitału społecznego

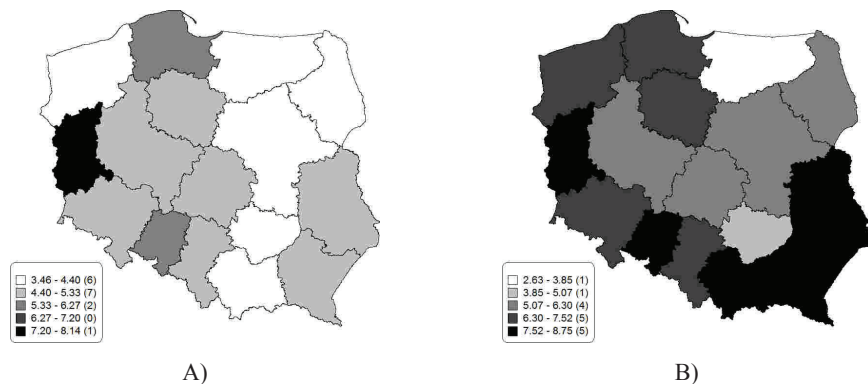
Organizacje typu pomostowego	Organizacje typu wiążącego
– kluby sportowe¹, – koła zainteresowań, – organizacje pomagające, – organizacje upowszechniające wiedzę, – partie polityczne, – organizacje ekologiczne, – władze samorządowe, – organizacje konsumentów	– organizacje religijne, – komitety rodzicielskie, – związki zawodowe, – związki towarzyskie łączące osoby o wspólnych doświadczeniach, – komitety mieszkańców, – organizacje zawodowe, branżowe, – grupy samopomocowe

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając stosunek sumy wskazań aktywnego uczestnictwa w organizacjach z danej grupy do liczby respondentów, uzyskano mapę deklarowanego kapitału społecznego wiążącego i pomostowego opartego o sieci stowarzyszeń (rys.1).

¹ Członkostwo w organizacjach sportowych uznane zostało, zgodnie z propozycją J. Bartkowskiego, za przejaw kapitału pomostowego, istnieją jednak przesłanki, by do tej kwalifikacji podchodzić z pewną dozą ostrożności. (Działek, 2011, s. 88), (GUS, 2013) (Downward, Pawlowski, & Rasciute, 2011). (Markowska-Przybyła & Ramsey, w druku)

Rysunek 1. Deklarowana aktywność w organizacjach charakterystycznych dla kapitału pomostowego (A) i wiążącego (B) w 2013 roku



Uwaga: mapy obrazują stosunek liczby wskazań aktywnego uczestnictwa w organizacjach typu pomostowego / wiążącego do liczby respondentów. Ankietowany mógł wskazać więcej niż jedną organizację.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2013*.

Największe zasoby kapitału pomostowego występują w zachodniej części kraju oraz w województwach podkarpackim i lubelskim. Szczególnie wysokie są w województwach lubuskim, pomorskim i opolskim. Województwa lubuskie i opolskie charakteryzują się w roku 2013 także wysokimi zasobami kapitału wiążącego, co jest są charakterystyczne także dla Polski południowo-wschodniej. Niskie wartości obu typów kapitału występują w województwach warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim. Obserwowana jest istotna statystycznie korelacja pomiędzy kapitałem społecznym pomostowym i wiążącym ($r=0,779$), co oznacza, że respondenci, którzy deklarowali uczestnictwo w organizacjach „pomostowych” częściej także deklarowali uczestnictwo w organizacjach „wiązących”.

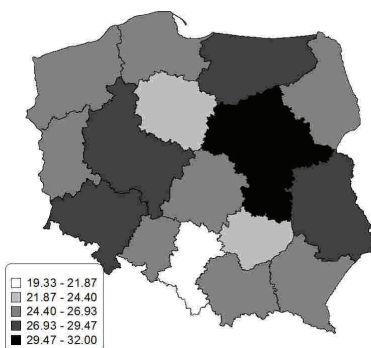
2. Sieci formalne – dane obserwowane

Danych opartych o obserwacje organizacji różnego typu w regionach dostarcza rejestr REGON oraz sprawozdania przesyłane do Głównego Urzędu Statystycznego. Szczególnie istotne z punktu widzenia kapitału społecznego są dane na temat organizacji trzeciego sektora. Zaangażowanie w działalność tego typu organizacji

uznaje się – w zależności od celu działania organizacji, czy jest on zwrócony tylko na interes członków organizacji, czy na zewnątrz – po części za kapitał społeczny typu pomostowego (np. fundacje) po części za kapitał wiążący (np. korporacje zawodowe) (*Trzeci sektor w Polsce*, 2014, s. 16).

Regionalne zróżnicowanie gęstości organizacji przedstawia rysunek 2. Najwięcej, w stosunku do liczby mieszkańców, organizacji trzeciego sektora znajduje się w województwach mazowieckim, wielkopolskim i dolnośląskim – a zatem regionach z dużymi ośrodkami miejskimi, które z natury rzeczy są często siedzibą organizacji o charakterze regionalnym lub nawet ponadregionalnym. Na tle kraju pozytywnie wyróżnia się także województwo warmińsko-mazurskie. Najmniej organizacji trzeciego sektora w przeliczeniu na liczbę mieszkańców znaleźć można w województwie śląskim. Gęstość instytucji wpisanych do rejestru REGON w poszczególnych województwach nie jest jednak skorelowana z deklarowanym przez mieszkańców członkostwem w różnego rodzaju organizacjach.

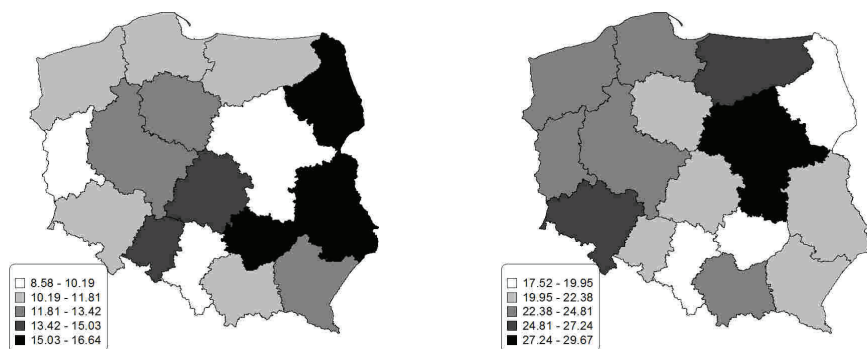
Rysunek 2. Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców wpisanych do rejestru REGON – średnia z lat 2005–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS 2005–2013.

Stosując powyżej przytoczone wnioski z badań GUS (2013), podział stosowany przez J. Bartkowskiego oraz metodologię użytą przez P. Swianiewicza i J. Herbstę (2008, s. 105), skonstruowano mierniki kapitału pomostowego i wiążącego (por. uwaga do rys. 3). Przestrzenny rozkład wartości zmiennych „stowarzyszeniowy kapitał pomostowy” i „stowarzyszeniowy kapitał wiążący” został przedstawiony na rysunku 3.

Rysunek 3. Stowarzyszeniowy kapitał wiążący i pomostowy – średnia w latach 2009–2013



Stowarzyszeniowy kapitał wiążący

Stowarzyszeniowy kapitał pomostowy

Uwaga: kapitał wiążący – liczba związków zawodowych, ochotniczych straży pożarnych, organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, innych organizacji społecznych, jak koła łowieckie czy komitety rodziców w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców; kapitał pomostowy – liczba fundacji i stowarzyszeń poza OSP w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców.

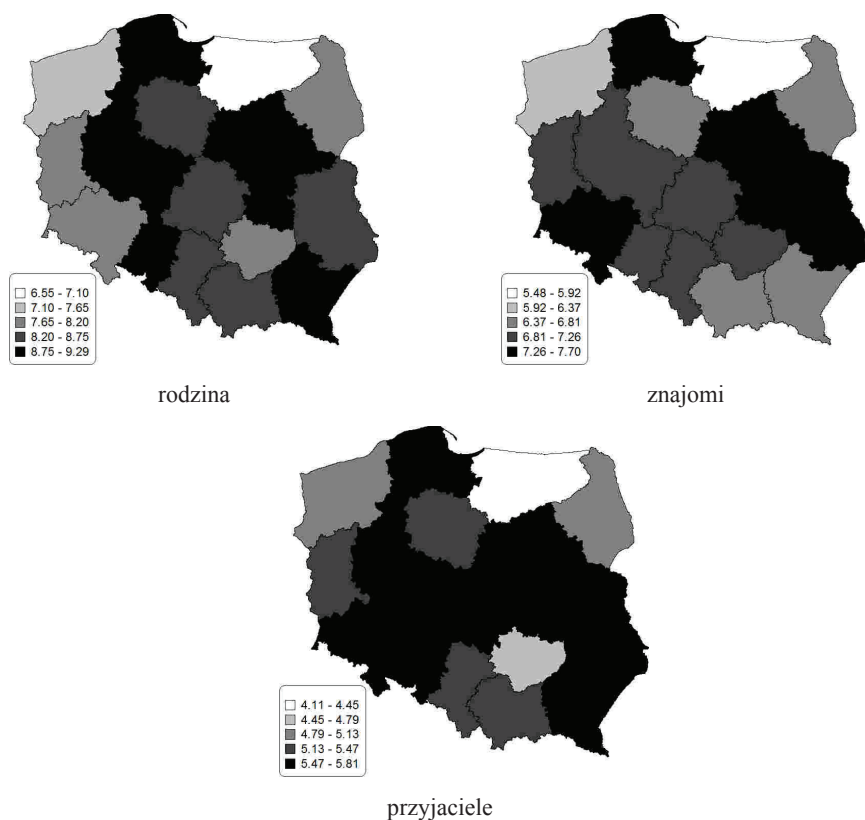
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ngo.pl

3. Sieci niesformalizowane – dane dekladowane

Dane *Diagnozy Społecznej* pozwalają obserwować nie tylko sieci relacji formalnych (przynależność do organizacji), ale także sieci nieformalne, tj. dane na temat kontaktów z rodziną, przyjaciółmi i znajomymi. Kontakty z rodziną uznawane są za kapitał wiążący, sieci relacji ze znajomymi – za kapitał pomostowy, natomiast sieci relacji przyjacielskich są na pograniczu obu rodzajów tego kapitału. Działek (2011), Herbst i Swianiewicz z zespołem (2008) uznają więzi przyjacielskie za kapitał wiążący, natomiast Growiec (2011) za kapitał pomostowy.

W latach 2005, 2011 i 2013 zadano respondentom *Diagnozy Społecznej* pytanie o liczbę osób spośród rodziny, przyjaciół i znajomych, z którymi utrzymywane są kontakty. Największe sieci kontaktów Polacy utrzymują z członkami własnej rodziny (średnio w latach 2011–2013 z 8,43 osobami), następnie ze znajomymi (6,94 osoby) i z przyjaciółmi (5,36). Wartości te są zróżnicowane regionalnie (por. rys. 4).

Rysunek 4. Wielkość sieci kontaktów nieformalnych według województw: średnia liczba osób, z którymi utrzymywane są kontakty spośród rodziny, znajomych i przyjaciół (średnia z lat 2011–2013)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych *Diagnozy Społecznej* 2011–2013.

Najczęstsze kontakty z bliskimi osobami spośród rodziny, przyjaciół i znajomych utrzymują mieszkańcy województw mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego, lubelskiego i dolnośląskiego. Na drugim biegunie stoją z kolei mieszkańcy województw warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego.

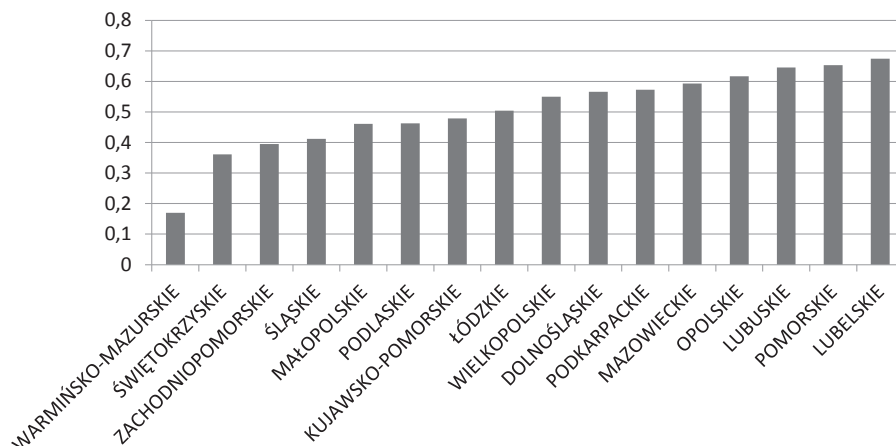
4. Strukturalny kapitał społeczny w ujęciu syntetycznym

Zakładając, że o wyższym kapitale społecznym świadczą większe i gęstsze sieci kontaktów, tj. uznając wszystkie powyższe zmienne za stymulanty, posłużono się syntetyczną miarą kapitału społecznego, opartą o znormalizowane wartości następujących zmiennych częstkowych:

1. Deklarowana aktywność w organizacjach charakterystycznych dla kapitału pomostowego w 2013 roku – stosunek liczby wskazań aktywnego uczestnictwa w organizacjach typu pomostowego do liczby respondentów.
2. Deklarowana aktywność w organizacjach charakterystycznych dla kapitału wiążącego w 2013 roku – stosunek liczby wskazań aktywnego uczestnictwa w organizacjach typu wiążącego do liczby respondentów.
3. Średnia liczba osób spośród znajomych, z którymi utrzymywane są kontakty (średnia z lat 2011–2013) – kapitał pomostowy o charakterze nieformalnym.
4. Średnia liczba osób spośród rodziny, z którymi utrzymywane są kontakty (średnia z lat 2011–2013) – kapitał wiążący o charakterze nieformalnym.
5. Stowarzyszeniowy kapitał pomostowy – liczba fundacji i stowarzyszeń poza OSP w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (średnia z lat 2009–2013) – kapitał pomostowy o charakterze formalnym.
6. Stowarzyszeniowy kapitał wiążący – liczba związków zawodowych, ochotniczych straży pożarnych, organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, innych organizacji społecznych, jak koła łowieckie czy komitety rodziców, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (średnia z lat 2009–2013) – kapitał wiążący o charakterze formalnym.

W konstrukcji miary wykorzystano formułę średniej arytmetycznej nieważonej znormalizowanych wartości tych zmiennych, a wyniki obliczeń przedstawiono na rysunku 5.

Rysunek 5. Województwa według średniej znormalizowanych wartości zmiennych opisujących aspekt strukturalny kapitału społecznego – miara syntetyczna „aspekt strukturalny kapitału społecznego”



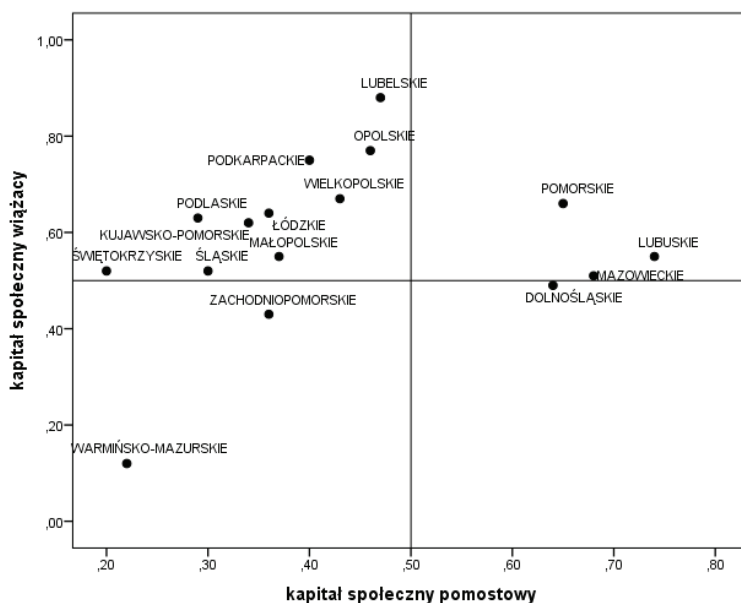
Źródło: opracowanie własne.

Województwa lubelskie, pomorskie, lubuskie i opolskie zajmowały najwyższe pozycje w analizowanych klasyfikacjach regionów ze względu na zmienne świadczące o powiązaniach sieciowych. Najniżej plasowały się natomiast województwa warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie. Zróżnicowanie poziomu średniej z unormowanych wartości zmiennych (w przedziale $[0;1]$) jest dość duże: stosunek wartości najwyższej do najniższej jest prawie czterokrotny.

Analiza wartości syntetycznych kapitału społecznego typu wiążącego i pomostowego² wskazuje na znaczną korelację w układzie danych regionalnych, zwłaszcza po wykluczeniu grupy 4 regionów o wysokim kapitale społecznym. Współczynnik korelacji wynosi 0,8 i jest istotny statystycznie (por. rys. 6).

² Obliczonych analogicznie jak dla zmiennej „kapitał społeczny” w oparciu o zmienne cząstkowe 1, 3, 5 dla kapitału pomostowego i 2, 4, 6 dla kapitału wiążącego.

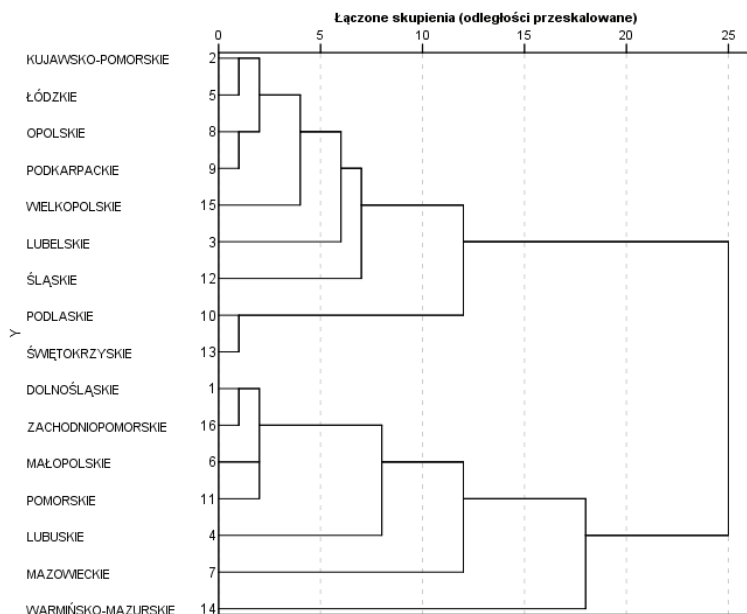
Rysunek 6. Kapitał społeczny wiążący a pomostowy w regionach



Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem programu SPSS.

W obliczu zróżnicowanych danych dotyczących kapitału społecznego wynikającym z odmiennych ujęć i typów źródeł danych, a także wskutek braku jednoznacznych wskazań teoretycznych, jakie powiązania sieciowe są bardziej korzystne dla rozwoju gospodarczego, pewnego rodzaju uproszczeniem jest twierdzenie, że wskazane na rysunku 5 województwa charakteryzują się wyższym lub niższym kapitałem społecznym. Celowe wydaje się być nie tylko uporządkowanie województw na osi wartości kapitału społecznego, ale także grupowanie regionów podobnych ze względu na strukturę kapitału społecznego w ujęciu sieciowym, czyli wskazanie, które województwa są inne (nie lepsze i nie gorsze) od pozostałych pod tym względem. By to osiągnąć, zastosowano metody taksonomiczne. Wykorzystując metodę hierarchiczną opartą o średnią odległość między skupieniami oraz cosinus konta pomiędzy wartościami zmiennych obrazujących strukturalny kapitał społeczny i tego województwa, ustalono grupy regionów podobnych do siebie z punktu widzenia struktury wartości. Zastosowana metoda pozwoliła na obrazowe przedstawienie klasyfikacji regionów w postaci dendrogramu zaprezentowanego na rysunku 7.

Rysunek 7. Podobieństwo regionów z punktu widzenia struktury wartości zmiennych opisujących kapitał społeczny – dendrogram



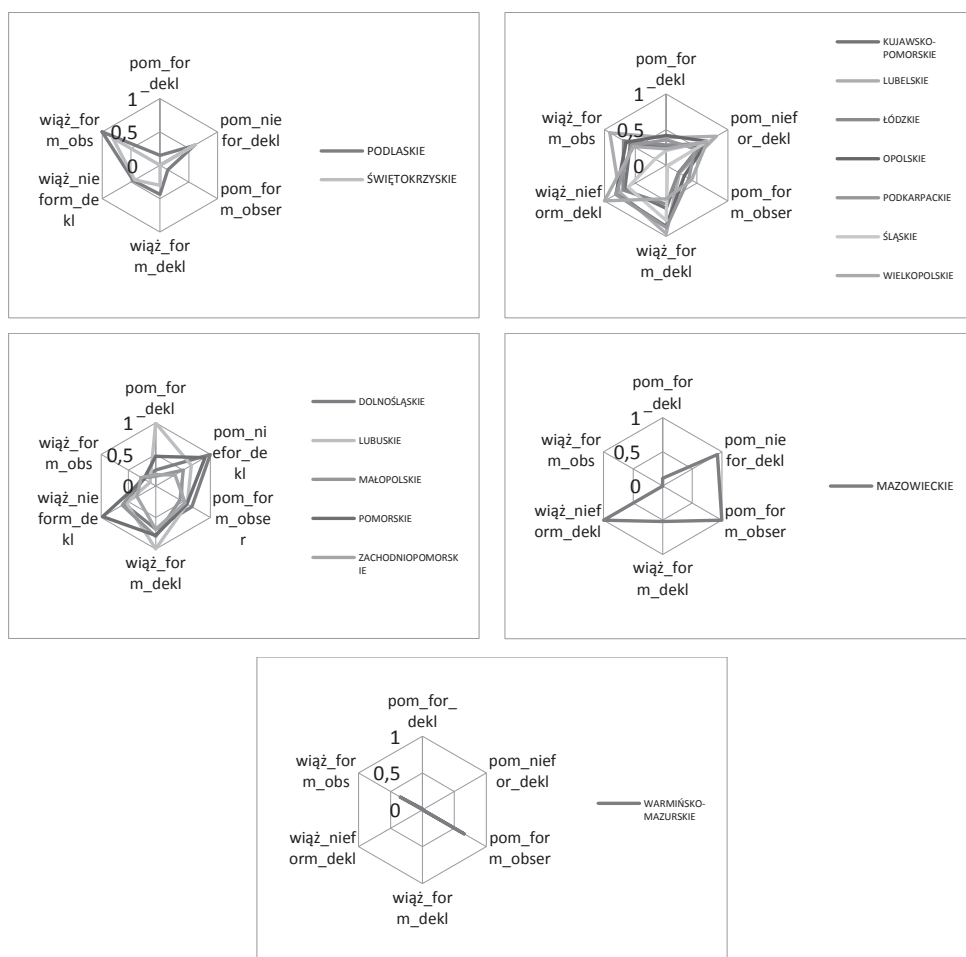
Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem programu SPSS.

Dokonując subiektywnego podziału dendrogramu na poziomie 10 (przeskalowana odległość), uzyskujemy 5 grup województw podobnych do siebie z punktu widzenia struktury wartości zmiennych (rys. 8), są to województwa:

- podlaskie i świętokrzyskie – wysokiej gęstości organizacji typu wiążącego oraz ponadprzeciętnemu zaangażowaniu w sieci znajomych towarzyszą raczej niskie pozostałe wartości miary kapitału społecznego;
- kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, opolskie, podkarpackie, śląskie i wielkopolskie – ponadprzeciętny kapitał wiążący według wszystkich trzech miar oraz ponadprzeciętne kontakty ze znajomymi przy niskich wartościach kapitału pomostowego formalnego;
- dolnośląskie, lubuskie, małopolskie, pomorskie i zachodniopomorskie – przeciętne i ponadprzeciętne wartości wszystkich miar z wyjątkiem gęstości organizacji o charakterze wiążącym;

- d) mazowieckie – bardzo wysokie wartości gęstości organizacji o charakterze pomostowym, bardzo wysoki wskaźnik kontaktów z rodziną i znajomymi, przeciętne deklarowane uczestnictwo w organizacjach typu wiążącego i bardzo niskie wartości pozostałych zmiennych;
- e) warmińsko-mazurskie – wysoka gęstość organizacji typu pomostowego przy niskich i bardzo niskich wartościach pozostałych zmiennych.

Rysunek 8. Poziom znormalizowanych wartości zmiennych opisujących aspekt strukturalny kapitału społecznego w wyróżnionych grupach regionów



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Z punktu widzenia poziomu analizowanych wartości zmiennych za regiony o wysokich zasobach kapitału społecznego uznać można województwa lubelskie, pomorskie i lubuskie. Uznając „wyższość” kapitału społecznego typu pomostowego nad kapitałem typu „wiążącego” regionami pozytywnie wyróżniającymi się na tle kraju są województwa lubuskie, mazowieckie, pomorskie i dolnośląskie. Pod względem wartości zmiennej syntetycznej opisującej kapitał wiążący wyróżniają się województwa lubelskie, opolskie i podkarpackie, zaś województwa warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie cechuje niski poziom obu typów kapitału. Pozostałe regiony charakteryzuje ponadprzeciętny poziom kapitału wiążącego przy stosunkowo niskich zasobach kapitału typu pomostowego (regiony II ćwiartki na rys. 6).

Z punktu widzenia struktury wartości poszczególnych cech opisujących sieci relacji wyróżnić można jednorodne grupy regionów. Wyniki analiz nie wskazują jednak na istnienie wyraźnych wzorów przestrzennych w rozkładzie kapitału społecznego.

Z punktu widzenia problematyki wzrostu i rozwoju wydaje się, że województwo warmińsko-mazurskie jest regionem problemowym, bowiem na tle kraju wyróżnia się zarówno niskimi wartościami kapitału wiążącego, jak i pomostowego. Struktura wartości zmiennych wskazuje na ponadprzeciętną gęstość organizacji typu pomostowego, ale nie towarzyszą temu ani deklaracje uczestnictwa w tych organizacjach, ani gęste kontakty nieformalne. Także województwa świętokrzyskie i podlaskie wydają się być regionami problemowymi z uwagi na stosunkowo niskie wartości zmiennych oraz ich strukturę, w której uwidacznia się głównie gęsta sieć organizacji typu wiążącego. Województwami, dla których poziom i struktura kapitału społecznego stanowią atut są natomiast: dolnośląskie, lubuskie i pomorskie. Wnioski z powyższej analizy mogą być wykorzystane w polityce wspierania kapitału społecznego, ale także jako wstęp do dalszych, pogłębionych analiz tego kapitału, zwłaszcza do badań nad kapitałem społecznym analizowanym w ujęciu behawioralnym oraz normatywnym, a także nad związkami z efektywnością gospodarek. Mogłoby to przynieść odpowiedź na pytanie, czy gęstsze sieci relacji mają związek (ewentualnie wpływają na) z większą (efektywniejszą) współpracą, wyższym rozwojem, szybszym tempem wzrostu, czy może ważniejsze w tym kontekście są podzielane normy i wartości.

Literatura

- Bartkowski, J. (2005). Więź społeczna a aktywność stowarzyszeniowa. W: A. Gniewkowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*. Warszawa: IFiS.
- Dasgupta, P. (2003). Social capital and economic performance: Analytics. W: T. Ostrom, T. Ahn (red.), *Foundations of Social Capital. Critical Studies in Economic Institutions* (T. 2, s. 309–339). Cheltenham: Edward Elgar.
- Downward, P., Pawlowski, T., Rasciute, S. (2011). *Trust, trustworthiness, relational goods and social capital: a cross-country economic analysis* (Working Paper No. 11–10). North American Association of Sports Economists.
- Działek, J. (2011). *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Growiec, K. (2011). *Kapitał społeczny: geneza i społeczne konsekwencje*. Warszawa: Wydawnictwo „Academica”.
- GUS (2013). *Kapitał społeczny na poziomie mezo – współpraca organizacji trzeciego sektora* (Informacja sygnałna). Warszawa: GUS.
- GUS (2014). *Trzeci sektor w Polsce*. Warszawa: GUS.
- Markowska-Przybyła, U., Ramsey, D. (w druku). The Association between Social Capital and Membership of Organisations amongst Polish Students. *Economics and Sociology*.
- Rada Monitoringu Społecznego i Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania (2007). *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa.
- Swianiewicz, P., Herbst, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2008). *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Scholar.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2), 151–208.

IDENTIFICATION AND ASSESSMENT OF SOCIAL CAPITAL OF POLISH REGIONS BASED ON ANALYSIS OF NETWORK RELATIONS

Abstract

The article presents diagnosis of social capital in Polish regions which is based on analysis of network relations i.e. from the structural point of view. The paper is based on the

data of GUS and Diagnoza Społeczna of the participation of Poles in organizations of various types and on informal contacts with colleagues, friends and family. There was made a distinction between bonding and bridging social capital. In the last part of the work taxonomic methods were used to evaluate the synthetic resources of capital and to group similar regions based on the criterion of the structure characteristics.

Key words: social capital, networks, taxonomic method

Kody JEL: E22, O49, R11



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-06

Danuta Miłaszewicz*

Uniwersytet Szczeciński

Elżbieta Jabłońska**

JAKOŚĆ RZĄDU I JEJ ZRÓŻNICOWANIE NA PRZYKŁADZIE POLSKICH WOJEWÓDZTW

Streszczenie

W artykule przedstawiono istotę wieloaspektowej koncepcji jakości rządu, którą Instytut Jakości Rządu Uniwersytetu w Göteborgu przeniósł na poziom niższy niż krajowy. Wykorzystując przedstawione przez ten Instytut 16 wskaźników sprawowania władzy w regionach Europy, dokonano oceny jakości rządu w polskich województwach w latach 2010 i 2013. W celu przeprowadzenia analizy porównawczej skonstruowano wektorowe miary agregatowe jakości rządu, oddzielnie dla trzech filarów oraz miarę całościową. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na znaczne zróżnicowanie jakości rządu w polskich regionach (NUTS 2).

Słowa kluczowe: jakość rządu, regiony, Polska

Wprowadzenie

Przyjęte w gospodarce rozwiązania instytucjonalne tworzą specyficzne dla danego społeczeństwa warunki funkcjonowania podmiotów, alokacji zasobów oraz

* E-mail: dmilaszeicz@wneiz.pl

** E-mail: [e-mail: jablonska.elzbieta@wp.pl](mailto:jablonska.elzbieta@wp.pl)

realizacji interesów społecznych i jednostkowych (Miłaszewicz, 2013). To w ramach jakiego ładu instytucjonalnego działają podmioty, wpływa na osiągnięte przez społeczeństwo wyniki gospodarcze. Rozwiązania instytucjonalne są w dużej mierze uwarunkowane czynnikami kulturowymi, historycznymi, geograficznymi, politycznymi i społecznymi, a bez dobrej jakości instytucji nie jest także możliwe zapewnienie wysokiego poziomu rozwoju społecznego i jakości życia. Chociaż podstawową rolę w rozwoju odgrywa polityka państwowa i reguły przez nią tworzone, to jednak regionalnym władzom publicznym również należy przypisać znaczącą rolę w procesach rozwojowych. Władze samorządowe tworzą warunki, w jakich odbywa się aktywność podmiotów regionalnych i są odpowiedzialne przed własnym społeczeństwem za właściwe dostarczanie wielu dóbr publicznych. Od sprawnego działania samorządów i jakości sprawowanych przez nie rządów uzależniony jest nie tylko poziom życia, ale także możliwości rozwoju lokalnych gospodarek i społeczności.

Przestrzenne zróżnicowanie sprawności samorządów w Polsce wykazywane jest w badaniach ankietowych gmin prowadzonych przez polskich naukowców od połowy lat 90. XX wieku (Gorzelak, Jałowiecki, 2014). Zróżnicowanie jakości rządu na poziomie województw w Polsce nie doczekało się natomiast analiz¹. Uzasadnione wydaje się zatem dokonanie takiej analizy oraz ukazanie zróżnicowania przestrzennego i zmian jakości rządu w polskich regionach (NUTS 2), co stanowi główny cel artykułu. Regionalnych porównań jakości rządu w polskich województwach w latach 2010 i 2013 dokonano na podstawie wskaźników jakości sprawowania władzy w regionach Europy, opracowanych przez Instytut Jakości Rządzenia (*The Quality of Government Institute – QoGI*) Uniwersytetu w Göteborgu. Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. W pierwszej jego części przedstawiono istotę wielowymiarowej koncepcji jakości rządu (*Quality of Government – QoG*). Druga poświęcona została metodologii badań QoG, w trzeciej zaś zaprezentowano wyniki przeprowadzonej analizy.

¹ Badania regionalne, dotyczące wprowadzenia jakości rządu (*quality of government*), a zasad dobrego rządzenia (*good governance*), oparte na 18 wskaźnikach, reprezentujących 6 wymiarów dobrego rządzenia opublikował w 2008 roku Ecorys (Ecorys, 2008).

1. Istota koncepcji *Quality of Government*

Jakość rządu oraz pokrewne w stosunku do niej koncepcje, jak dobre rządzenie (*Good Governance*) oraz sprawność państwa (*State Capacity*), skupiły na początku lat 90. XX wieku uwagę teoretyków zajmujących się krajami rozwijającymi się oraz przechodzącymi transformację. Pojęcia te odnoszą się do pożądanego efektu sprawowania władzy publicznej (Agnafors, 2013) i początkowo znalazły zastosowanie w ocenie tychże krajów przez międzynarodowe instytucje (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Organizację Narodów Zjednoczonych). Obecnie wykorzystywane są do oceny sprawowanej władzy we wszystkich krajach, także rozwiniętych oraz do oceny jakości rządzenia na poziomie regionów.

Dobre rządzenie, związane z poprawą jakości instytucji i regulacji, postrzegane jest jako recepta na wzrost gospodarczy, dobrobyt oraz remedium na problemy społeczne (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2005; Dellepiane-Avellaneda, 2010). Sprawność państwa może być natomiast zdefiniowana jako jego zdolność instytucjonalna do prowadzenia różnych rodzajów polityki, której realizacja przynosi korzyści dla gospodarstw domowych i firm oraz przyczynia się do dostarczania usług publicznych (Besley, Persson, 2009). Analiza tej sprawności jest ściśle związana z koncepcją *governance*, rozumianą jako współrządzenie, obejmującą władzę państwa oraz jakość jej instytucji i polityk, odgrywającą historycznie kluczową rolę w funkcjonowaniu gospodarki, a dla której sprawność państwa jest podstawowym aspektem stanowiącym jej wymiar (Savoia, Sen, 2012; Fukuyama, 2013).

Termin jakość rządu wykorzystywany jest natomiast w literaturze przedmiotu w celu streszczenia koncepcji rządu, który jest bezstronny, skuteczny i nieskorumpowany (Rothstein, Teorell, 2008, 2014). W literaturze wskazuje się, że QoG jest głównym wyznacznikiem wielu zmiennych związanych z dobrobytem, podkreśla się także znaczenie tego, jak rząd realizuje swoją politykę, a nie tego, co rząd zapewnia (Holmberg, Rothstein, Nasiritousi, 2009). Koncepcja QoG oferuje zatem wyjaśnienie, dlaczego warunki życia znacznie różnią się między krajami czy regionami charakteryzującymi się zbliżonym lub tym samym poziomem PKB *per capita* (Halleröd, Ekbrand, Gordon, 2014).

QoG to koncepcja wielowymiarowa, wypracowywana na przestrzeni lat, a każdy z badaczy dostrzega w niej pewne istotne elementy i wymiary. Zdaniem Luca Tomini (2011) koncepcję QoG tworzą cztery wymiary – pierwszym proceduralnym

jest bezstronność (*impartiality*), następnie efektywność (*effectiveness*), odpowiedzialność (*accountability*) i wrażliwość (*responsiveness*). Bezstronność jest warunkiem koniecznym świadczenia usług publicznych bez względu na preferencje, relacje i osobiste sympatie czy antypatie między usługodawcą a obywatelem. Bezstronność Tomini wiąże ściśle ze zjawiskiem korupcji, postrzeganej jako wykorzystanie urzędu publicznego do celów prywatnych. Zauważa jednak, że nieistnienie korupcji nie jest jedynym warunkiem zachowania bezstronności. Efektywność postrzega natomiast przez pryzmat wskaźników służących do empirycznej oceny sytuacji. Proponuje dwa szczegółowe wskaźniki, pierwszy – bezpośredni, oceniający zdolność rządu do przyjęcia własnego ustawodawstwa w procesie legislacyjnym, a drugi – pośredni – do oceny zdolności instytucji do wdrażania decyzji rządu i prawodawstwa. Wymiar odpowiedzialności określany jest przez tego autora mianem serca demokracji, zatem, jeżeli dotyczy on demokratycznych rządów, proponowane jest wyłączenie z analizy oceny takich zjawisk, jak: wolne i uczciwe wybory, pluralizm polityczny oraz wolność informacji. Oceniana powinna być natomiast transparentność działań instytucji w trzech poziomach: rząd – obywatel, międzyinstytucjonalnym oraz relacji ponadnarodowych. Wrażliwość rządu jest z kolei niezbędna do określenia, czy jego działalność odzwierciedla preferencje obywateli i czy postrzegana jest ona jako uzasadniona i zgodna z prawem. Dobry rząd reaguje na oczekiwania obywateli i jest w stanie wdrażać politykę, która te oczekiwania spełnia. Nawet rządy w krajach o rosnącym PKB *per capita* – jako materialnym efekcie prowadzonych procesów rządzenia – nie mogą zatem poprzestawać wyłącznie na działaniach prowadzących do poprawy sytuacji ekonomicznej.

Według Björna Halleröda, Hansa Ekbranda i Davida Gordona (2014) należy wyróżnić pięć merytorycznych aspektów QoG: demokracja i reprezentacja (*democracy and representation*), prawa człowieka (*human rights*), praworządność (*rule of law*), efektywność (*government efficiency*) oraz transparentność i odpowiedzialność (*transparency and accountability*). Poszczególnym elementom przypisali odpowiednie wskaźniki, wynikające z indeksów ustalanych przez takie instytucje, jak: Bank Światowy, Economist Intelligence Unit czy Freedom House.

Bo Rothstein oraz Jan Teorell (2008) zauważyli natomiast, że nie tylko równy dostęp do władzy, demokratyczne państwo, praworządność i skuteczność stanowią istotne elementy oceny jakości rządów, ważną składową jest bowiem bezstronność sprawowanej władzy. Instytucje państwowe powinny działać zgodnie z interesem

publicznym, a nie kierować się partykularnymi pobudkami. Badacze wskazują także, że dobre rządy muszą być niewątpliwie wolne od korupcji (Rothstein, Teorell, 2012). Problem polega na tym, że korupcja jest zjawiskiem trudnym do określenia, co wynika z jej różnego postrzegania. Wobec powyższego Bo Rothstein (2014) uważa, że zarówno w stosunku do korupcji, jak i do QoG należy wytyczyć normy definicyjne, a nie kierować się podejściem empirycznym czy też relatywistycznym. Takie podejście musi uwzględniać z jednej strony pogląd ekonomistów, wskazujących, że QoG ma wydźwięk polityczny (*sound policies*), a z drugiej – filozofów, twierdzących, że definiując QoG należy pamiętać o moralnym statusie prawa (*moral status of the laws*) (Agnafors, 2013). Zastosowanie uniwersalizmu wobec definicji QoG dostarcza możliwości porównawczych krajów, czy też regionów.

2. Metodyka badań

W celu operacjonalizacji koncepcji jakości rządów regionalnych Instytut Jakości Rządu Uniwersytetu w Göteborgu opracował ankietę składającą się z 16 pytań, która posłużyła do przeprowadzenia badań w krajach Europy. Wywiady miały na celu poznanie poglądów przeciętnych obywateli oraz ich doświadczeń związanych z odbiorem usług publicznych ze względu na jakość, bezstronność oraz występowanie zjawiska korupcji. Za reprezentatywne uznano obszary edukacji, opieki zdrowotnej oraz egzekwowania prawa, bowiem zarządzanie tymi dobrami publicznymi i ich finansowanie spoczywa z reguły na władzach lokalnych (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014). W roku 2010 ankietę przeprowadzono w 172 regionach 18 krajów Unii Europejskiej, zaś w roku 2013 badaniem objęto 236 regionów w 28 krajach Unii Europejskiej i dwóch państwach akcesyjnych – Turcji i Serbii – oraz 6 regionów Ukrainy. Odpowiedzi na pytania ankiety posłużyły, po dokonaniu ich agregacji i standaryzacji, do stworzenia 16 wskaźników częściowych podzielonych na trzy filary QoG: jakość (5 wskaźników), bezstronność i równe traktowanie (6) oraz kontrola korupcji (5)².

² W filarze jakości uwzględniono wskaźniki: jakość edukacji publicznej, jakość publicznej opieki zdrowotnej, jakość egzekwowania prawa, postrzeganie uczciwości wyborów, postrzeganie bezstronności mediów. Filar bezstronności obejmuje wskaźniki: bezstronność w edukacji publicznej, bezstronność w opiece zdrowotnej, bezstronność organów ścigania, równe traktowanie w edukacji publicznej, równe traktowanie w opiece zdrowotnej, równe traktowanie przez organy ścigania. W filarze korupcja uwzględniono wskaźniki: postrzeganie korupcji w edukacji, postrzeganie korupcji w opiece zdrowot-

Na potrzeby artykułu wskaźniki te wykorzystano do obliczenia wektorowych miar syntetycznych jakości rządu w polskich regionach. Dla każdego roku analizy skonstruowano osobne miary dla trzech filarów QoG: jakości (QoGj), bezstronności (QoGb) oraz korupcji (QoGk) dla każdego z badanych regionów. Dla każdego województwa zbudowano także całościowe miary agregatowe jakości rządu (mQoG) w dwóch analizowanych latach. Przy tworzeniu miar wykorzystano własności rachunku wektorowego³.

Procedura badawcza budowy takiej miary składa się przeważnie z pięciu etapów: wyboru, eliminacji i normowania zmiennych, wyznaczania wzorca i antywzorca oraz wektorowej miary syntetycznej. W przypadku wykorzystania przygotowanych przez QoGI wskaźników trzy pierwsze etapy zostały już przeprowadzone przez Instytut Jakości Rządu Uniwersytetu w Göteborgu, wskaźniki te należało jednak podzielić na stymulanty i destymulanty, a następnie określić wzorzec i antywzorzec.

W porównaniu do syntetycznej miary Hellwiga, w której na podstawie wartości zmiennych określa się wzorzec jako maksymalne wartości stymulant i minimalne destymulant, w miarach wektorowych ważny jest nie tylko wzorzec i jego położenie, ale kierunek (wektor) wskazujący położenie obiektów najlepszych. Kierunek wyznacza się na podstawie wzorca mającego wysokie wartości stymulant i destymulant oraz antywzorca mającego niskie wartości stymulant i wysokie destymulant. Wzorzec i antywzorzec mogą być obrane jako obiekty rzeczywiste lub można wyznaczyć je automatycznie na podstawie pierwszego i trzeciego kwartyla (Kolenda, 2006). Za współrzędne wzorca przyjmuje się wartości trzeciego kwartyla dla stymulant i pierwszego kwartyla dla destymulant. Antywzorzec określa się na podstawie wartości pierwszego kwartyla dla stymulant i trzeciego kwartyla dla destymulant.

W odróżnieniu od metody Hellwiga, metoda wektorowej miary agregatowej dopuszcza istnienie obiektów nietypowych znaczenie różniących się od pozostałych, a wzorce nie są obiektami idealnymi, do których inne obiekty powinny dążyć – wyznaczają jedynie kierunek, w jakim wszystkie obiekty powinny się rozwijać. Różnica wzorca i antywzorca jest wektorem wyznaczającym pewien kierunek w przestrzeni. Wzdłuż tego kierunku obliczana jest wartość miary syntetycznej dla

nej, postrzeganie korupcji w dziedzinie egzekwowania prawa, liczba aktów korupcji zauważonych przez respondenta, własne doświadczenia z korupcją (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014).

³ Szczegółowy opis metody wykorzystanej do tworzenia wektorowych miar syntetycznych znajduje się w: (Nermend, 2015).

każdego obiektu (województwa). Dla tak skonstruowanej miary wszystkie obiekty lepsze od antywzorca i gorsze od wzorca będą miały wartość miary w zakresie od zera do jeden. Dla obiektów lepszych od wzorca wektorowe miary syntetyczne będą miały wartości większe od jeden. Obiekty gorsze od antywzorca charakteryzują się ujemną wartością miary. Dzięki temu można łatwo określić położenie obiektu w rankingu względem wzorca i antywzorca (Miłaszewicz, Nermend, 2014). Badane województwa podzielono na cztery klasy – w miarach syntetycznych tradycyjnie wykorzystywane są w tym celu wartości średniej i odchylenia standardowego (Nermend, 2009, s. 114).

3. Jakość rządu w polskich regionach

Dzięki obliczonym wektorowym miarom syntetycznym możliwe było porównanie jakości rządu w polskich regionach oraz ukazanie zmian, jakie zaszły w tym aspekcie w latach 2010 i 2013. W tabeli 1 podano wartości miar uzyskane dla trzech filarów QoG w dwóch latach analizy. Porządkując kolejność województw według obliczonych dla 2010 roku miar wektorowych (od największej do najmniejszej wartości), województwa podzielono także na cztery klasy. Klasę 1. stanowią te, dla których miara wektorowa przyjęła wartość równą lub większą od sumy średniej i odchylenia standardowego. Klasę 2. – województwa, dla których miara wektorowa przyjęła wartość mniejszą niż w klasie 1., ale większą lub równą średniej. Do klasy 3. zliczono regiony, dla których syntetyczna miara wektorowa przyjęła wartość mniejszą niż dla klasy 2., ale większą lub równą różnicy średniej i odchylenia standardowego. Klasę 4. tworzą pozostałe województwa.

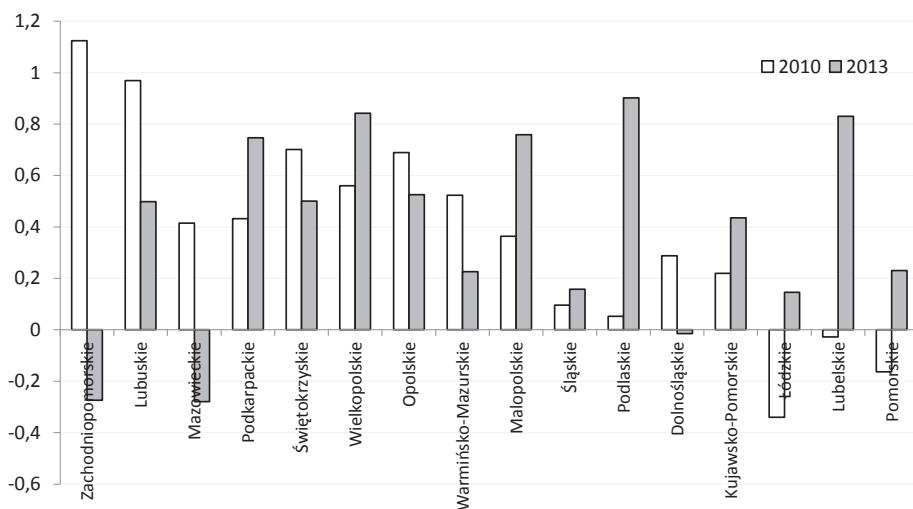
W ujęciu przekrojowym i czasowym różnice w ocenach filarów jakości rządu w polskich regionach są duże. W dwóch analizowanych latach żadne z województw nie zostało przyporządkowane do klasy 1. we wszystkich trzech filarach oceny jakości rządu, Wprawdzie Zachodniopomorskie w filarze jakość i korupcja zajęło w rankingu z 2010 roku pierwszą pozycję, jednak w filarze bezstronność ocenione zostało gorzej i zaklasyfikowane do klasy 2. W roku 2013 województwo to na tle pozostałych wypadło zdecydowanie gorzej niż w 2010 roku, gdyż spadło do klasy 4. pod względem oceny bezstronności i korupcji, a do 3. w filarze jakości. Ostatnią pozycję w rankingu w 2010 roku pod względem oceny filaru jakości i korupcji zajmowało województwo łódzkie, które uzyskało także względnie niską wartość QoGb

i tylko pod tym względem zostało włączone do klasy 3. W roku 2013 województwo poprawiło swoją pozycję w rankingu otrzymując wyższe oceny w filarach jakość i korupcja, przesuwające je także pod tymi względami do klasy 3.

W przypadku pozostałych województw także nastąpiły wyraźne zmiany ocen, które zdecydowały o zmianie miejsc zajmowanych przez badane regiony w rankingu i w przyporządkowaniu ich do klas. W każdym z filarów są województwa, które pozostały w dotychczasowej klasie (zaznaczone na szaro), przeszły do klasy wyższej (zaznaczone pogrubieniem) lub spadły do niższej klasy, przy czym liczby takich województw są różne w każdym z filarów.

Największe zmiany w 2013 roku dostrzec można w ocenie filaru korupcja. Jedynie dwa regiony uzyskały wartość miary wektorowej, która pozwoliła im na pozostanie w dotychczasowej klasie (podkarpackie i pomorskie). Po siedem województw zakwalifikowanych zostało do klasy wyższej (lubelskie, łódzkie, śląskie, mazowieckie, dolnośląskie, świętokrzyskie, podlaskie) lub niższej (małopolskie, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, zachodniopomorskie) w porównaniu z rokiem 2010. Zmiany w ocenie filarów jakości rządu w badanych dwóch latach przełożyły się na całłościową ocenę województw, której wyniki przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Wartość mQoG dla województw w latach 2010 i 2013



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Wartości wektorowych miar syntetycznych dla filarów jakości rządu oraz ranking województw według klas w roku 2010 i 2013

Województwo*	Filar jakości				Województwo*	Filar bezstronności				Województwo*	Filar korupcji				
	2010		2013			2010		2013			2010		2013		
	QoGj	Ranking	QoGj	Ranking		QoGb	Ranking	QoGb	Ranking		QoGk	Ranking	QoGk	Ranking	
zachodniopomorskie	1,1852	1	0,0360	3	lubuskie		1,5813	1	1,0672	1	zachodniopomorskie	1,6050	1	-1,7171	4
warmińsko-mazurskie	1,1487	1	0,7653	2	świętokrzyskie		1,5068	1	0,6678	2	małopolskie	1,5451	1	1,1544	2
opolskie	0,9058	1	1,0173	1	opolskie		1,0697	1	1,0451	1	wielkopolskie	0,9868	1	0,5913	2
wielkopolskie	0,8027	2	1,0033	2	zachodniopomorskie		0,7817	2	-0,1452	4	śląskie	0,8821	2	1,8437	1
świętokrzyskie	0,6341	2	0,3594	3	dolnośląskie		0,7302	2	0,2328	3	lubuskie	0,7259	2	-1,6448	4
lubuskie	0,5919	2	0,7768	2	podkarpackie		0,7197	2	1,1020	1	kujawsko-pomorskie	0,2815	2	-1,4448	3
mazowieckie	0,5659	2	-0,5147	4	mazowieckie		0,3831	3	-0,2237	4	podkarpackie	0,2350	2	1,0004	2
kujawsko-pomorskie	0,4109	3	0,6288	2	podlaskie		0,3554	3	0,9571	1	mazowieckie	0,1255	3	0,5247	2
podkarpackie	0,2908	3	0,5097	2	warmińsko-mazurskie		0,1973	3	0,1922	3	dolnośląskie	-0,1364	3	0,8142	2
małopolskie	0,1589	3	0,9386	2	lubelskie		0,0586	3	0,4832	2	lubelskie	-0,2049	3	1,2525	1
podlaskie	0,1740	3	1,2574	1	wielkopolskie		0,0173	3	0,6446	2	warmińsko-mazurskie	-0,3192	3	-1,7989	4
dolnośląskie	0,1241	3	-0,3491	4	małopolskie		-0,0309	3	0,1753	3	pomorskie	-0,3539	3	-1,1806	3
pomorskie	0,1040	3	0,5678	2	łódzkie		-0,0349	3	0,1775	3	opolskie	-0,4888	3	-2,3519	4
lubelskie	-0,0187	4	0,8900	2	kujawsko-pomorskie		-0,0580	3	1,0408	1	świętokrzyskie	-0,5983	3	0,7334	2
śląskie	-0,0347	4	-0,1373	4	śląskie		-0,1735	3	-0,1320	4	podlaskie	-0,7698	4	-0,5753	3
łódzkie	-0,3239	4	-0,0112	3	pomorskie		-0,3963	4	0,2878	3	łódzkie	-0,9276	4	0,6973	2

* Wymienione w kolejności według wartości wektorowych miar syntetycznych w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników analizy.

Spadek jakości rządu zanotowano w 7 województwach (zachodniopomorskim, lubuskim, mazowieckim, świętokrzyskim, opolskim, warmińsko-mazurskim, dolnośląskim). Jednak największe obniżenie jakości rządu dostrzegalne jest w województwie zachodniopomorskim, które jako jedyne w 2010 roku uzyskało ocenę (mQoG) wyższą od wzorca. Największy przyrost mQoG w analizowanym okresie widoczny jest natomiast w województwach podlaskim i lubelskim, poza nimi poprawa jakości rządu nastąpiła także w województwie podkarpackim, wielkopolskim, małopolskim, śląskim i pomorskim.

Podsumowanie

Władze regionalne i lokalne, realizując swoje zadanie publiczne, dostarczają społecznościom wiele dóbr publicznych, wśród których do podstawowych należą edukacja, ochrona zdrowia i przestrzeganie prawa. Zaproponowana syntetyczna miara wektorowa pozwoliła na określenie tych regionów, w których w badanym okresie pogorszył się dostęp do wymienionych dóbr publicznych oraz takich, w których społeczności mogą się cieszyć większym poszanowaniem prawa, bardziej równym traktowaniem w edukacji i służbie zdrowia, a świadczenie tych usług jest stosunkowo wolne od korupcji. Dobra te decydują o jakości życia w danym regionie, a ich dostarczanie może być czynnikiem zapewniania większej równości lub też stanowić podstawę do nierównego traktowania różnych jednostek czy grup społecznych. Należy także pamiętać, że realizacja zadań publicznych jest podstawą dokonywania wydatków publicznych przez samorządy regionalne. Poziom tych wydatków jest w polskich województwach różny. Wydaje się zatem, że porównanie wydatków, jakie ponoszą samorządy w związku z dostarczaniem wymienionych dóbr, z jakością rządu w regionach może stanowić dalszy obszar interesującej analizy.

Literatura

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A. (2005). *Institutions as a fundamental cause of long-run growth*. Handbook of Economic Growth, <http://economics.mit.edu/files/4469> (17.04.2016).
- Agnafors, M. (2013). Quality of Government: Toward a More Complex Definition. *American Political Science Review*, Vol. 107, 433–445.

- Besley, T., Persson, T. (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review*, no. 99, 1218–1244.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, Vol. 48, no. 1, 68–90.
- Dellepiane-Avellaneda, S. (2010). Review Article: Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science*, no. 40, 195–224.
- Ecorys (2008). Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy, Warszawa, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf> (15.08.2012).
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26(2), 347–362.
- Gorzela, G., Jałowiecki, B. (2014). Koniunktura w Polsce lokalnej 2013. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(58), s. 5–24.
- Halleröd, B., Ekbrand, H., Gordon, D. (2014). Good Governance – what we think it is and what we really measure. *The Quality of Government and the Performance of Democracies – seminarium*, Uniwersytet Gothenburg.
- Holmberg, S., Rothstein, B., Nasiritousi, N. (2009). Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science*, no. 13, 135–162.
- Kolenda, M. (2006). *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Miłaszewicz, D. (2013). Wolność ekonomiczna i sposób rządzenia jako uwarunkowania zrównoważonego rozwoju. *Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a procesy globalizacji, Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu w Katowicach*, nr 139, 103–113.
- Miłaszewicz, D., Nermend, K. (2014). Application of MAJR Aggregate Measure in the Governance Quality Testing in the EU-28. *MIBE*, vol. 15, no. 1, 125–132.
- Nermend, K. (2009). *Vector Calculus in Regional Development Analysis. Comparative Regional Analysis Using the Example of Poland*. Berlin: Springer, Berlin Heidelberg.
- Rotberg, R. I. (2007). On improving nation-state governance. *Deadalus*, Vol. 136, No. 1, 152–155.
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption? *Third World Quarterly*, vol. 35 (5), 737–752.

- Rothstein, B., Teorell J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions*, no. 21, 165–190.
- Rothstein, B., Teorell, J. (2012). Defining and measuring quality of government. W: S. Holmberg, B. Rothstein (ed.), *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher, 6–26.
- Savoia, A., Sen, K. (2012). Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance. *ESID Working Paper*, No. 10, http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_10_savoia_sen.pdf (29.05.2016)
- Tomini, L. (2011). *Improving Quality of Government. The EU's Influence in Central and Eastern European Countries during the Enlargement Process*. Konferencja ECPR-IP-SA, Whatever happened to north-south? Uniwersytet Sao Paulo, 7–10.

QUALITY OF GOVERNMENT AND ITS DIVERSITY AT REGIONAL LEVEL – EXAMPLE OF POLISH PROVINCES

Abstract

The article presents the essence of the multidimensional concept of quality of government, which The Quality of Government Institute at the University of Gothenburg moved to the regional level. Using 16 indicators of governance in the regions of Europe presented by the Institute, the quality of government in the Polish provinces in 2010 and 2013 has been assessed. In order to conduct a comparative analysis, aggregate measure vectors of the quality of government were constructed, separately for the three pillars, as well as overall measure. The results of the analysis indicate significant differences in the quality of government in the Polish regions (NUTS 2).

Translated by Danuta Miłaszewicz

Keywords: quality of government, regions, Poland

Kody JEL: H00, H75



Ewa Mazur-Wierzbicka*

Uniwersytet Szczeciński

MIEJSCE OSÓB STARSZYCH NA POLSKIM RYNKU PRACY

Streszczenie

Starzenie się populacji uznać należy za jeden z podstawowych i nieodwracalnych procesów, jego przebieg, stopień zaawansowania uwarunkowany jest głównie poziomem rozwoju społeczeństwa. W Polsce zjawisko to przybrało na sile o wiele bardziej niż w krajach Europy Zachodniej (co zresztą było charakterystyczne dla krajów tzw. postkomunistycznych). W artykule ukazano zmiany, jakie dokonały się w strukturze podaży na rynku pracy w kontekście procesu starzenia się społeczeństwa.

Słowa kluczowe: rynek pracy, zmiany demograficzne, starzejące się społeczeństwo

Wprowadzenie

Wśród procesów demograficznych starzenie się społeczeństwa ma z pewnością największe znaczenie, jest to proces mocno zaawansowany w krajach europejskich, powoduje wiele ważnych następstw dla polityki społecznej, oddziałując zarazem na gospodarkę. Za główne problemy z nim związane uznać należy: wzrost wydatków emerytalnych, niekorzystne zmiany na rynku pracy, zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia, konieczność organizacji świadczeń dla osób niesamodzielnych.

* E-mail: ewa.mazur-wierzbicka@wp.pl

Zwiększenie udziału wydatków na świadczenia emerytalne i ochronę zdrowia w miarę wzrostu odsetka osób w wieku emerytalnym jest procesem od dawna opisywanym¹, zwraca się przy tym uwagę na to, że tempo wzrostu udziału w PKB wydatków na emerytury jest znacznie wyższe niż tempo wzrostu wydatków na ochronę zdrowia².

Celem artykułu jest ukazanie zmian zachodzących w strukturze podaży na rynku pracy w kontekście procesu starzenia się społeczeństwa. Realizacji celu pracy podporządkowano jej układ. Ukazano zatem zarysowujące się tendencje zmian demograficznych w Polsce, zwracając szczególną uwagę na osoby starsze (w wieku poprodukcyjnym) oraz przybliżono kwestie ich zatrudnienia w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej (UE). Analizie poddano te kraje UE, które wraz z Polską z dniem 1 maja 2004 roku stały się członkami UE (UE-10) oraz kraje tzw. „starej Unii” (UE-15).

1. Sytuacja demograficzna Polski – zarys

Zachodzące w ostatnich latach zmiany demograficzne stanowią jedno z poważniejszych wyzwań, przed którymi stoi większość krajów Unii Europejskiej, w tym także Polska. Spowodowane są one m.in. niskim przyrostem naturalnym, spadkiem dzietności (tab.1), zmniejszaniem się liczebności kobiet w wieku rozrodczym, wzrostem średniej długości życia oraz bezpośrednio z tym powiązanym procesem starzenia się społeczeństwa.

Tabela 1. Współczynnik dzietności w Polsce w latach 2004–2014

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	1,227	1,243	1,267	1,306	1,390	1,398	1,376	1,297	1,299	1,256	1,290

Źródło: GUS (2014a).

Zbyt długi czas utrzymywania się niskiego współczynnika dzietności, przy jednoczesnym wydłużaniu się średniej długości życia oraz wchodzenie w wiek emerytalny pokolenia powojennego wyżu demograficznego, istotnie wpływa na strukturę szczególnie podaży na rynku pracy oraz stabilność finansową systemów emerytalnych.

¹ Przykłady analiz zob. np. Seshamani, Gray (2002); Averting the Old Age Crisis..(1994).

² Przykłady analiz zob. np. OECD (2010, 2011); Squires (2012).

Dla prawidłowego funkcjonowania każdego z państw ważnym jest występowanie co najmniej prostej zastępowalności pokoleń, współczynnik dzietności powinien zatem kształtować się na poziomie 2,10–2,15, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci.

Sytuacja demograficzna w Polsce jest niekorzystna i nie ma możliwości szybkiego odwrócenia się istniejącego trendu starzenia się społeczeństwa, zmniejszania się liczby ludności kraju, nawet w przypadku, gdyby nastąpił wzrost współczynnika dzietności do poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń. Zmiana struktury populacji poprzez działania prowadzące do odbudowy demograficznej jest procesem długofalowym, wymagającym dużej determinacji i konsekwencji.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1 w Polsce współczynnik dzietności jest zdecydowanie za niski, co stanowi konsekwencję obecnego stylu życia młodych ludzi, którzy najpierw chcą zdobyć wykształcenie, zawód, ustabilizować swoją sytuację materialną, a dopiero później zakładać rodzinę i mieć potomstwo (szerzej w: Stefaniak, 2013).

Kolejne rządy wprowadzały różnego rodzaju zachęty prorodzinne (np. wydłużanie urlopów macierzyńskich, urlopy ojcowskie). Od kwietnia 2016 roku funkcjonuje program 500+. Wszystkie powyższe inicjatywy mają zachęcić Polaków do posiadania potomstwa i można mieć nadzieję, że przyniosą zamierzone efekty. Dodatkowo, w lutym 2016 roku rząd przyjął *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w którym za jeden z pięciu filarów nowego modelu rozwoju uznano rozwój społeczny i regionalny obejmujący także narzędzia z zakresu polityki demograficznej.

Według szacunków, w 2050 roku liczba ludności Polski zmniejszy się o 4,47 mln w porównaniu z rokiem 2015 (tab. 2). Z kolei w 2015 roku blisko 30% populacji stanowiły osoby w wieku 65 lat i więcej (w 2050 r. będzie ich ponad 5 mln więcej niż w 2015 r.).

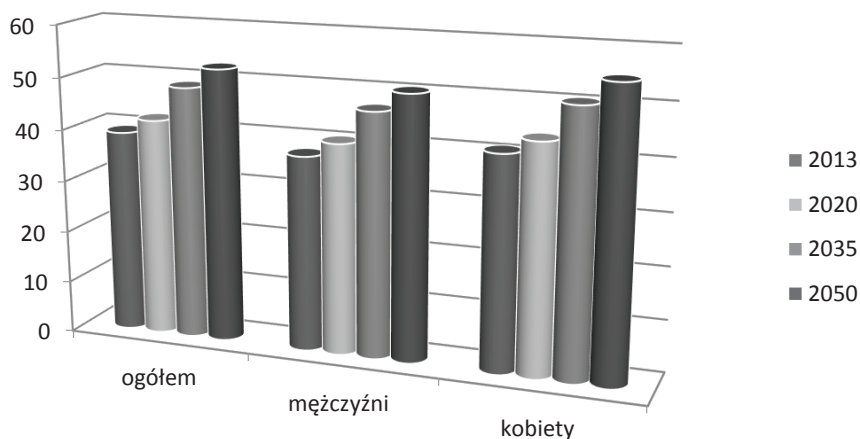
Tabela 2. Stan ludności w Polsce w latach 2015–2050 (stan na 31 XII (w tys.))

Rok	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	38419	38137,8	37741,5	37185,1	36476,8	35668,2	34817,4	33950,6

Źródło: GUS (2014b).

Najczęściej wykorzystywaną miarą zaawansowania procesu starzenia jest mediana. Oznacza ona taki wiek, którego jedna połowa populacji jeszcze nie osiągnęła, zaś druga już ukończyła. Medianę wieku ludności w Polsce w latach 2013–2050 przedstawiono na rysunku 1

Rysunek 1. Mediana wieku ludności w Polsce w latach 2013–2050



Źródło: GUS (2014b).

Istotnym problemem, o którym należy wspomnieć w kontekście starzejącego się społeczeństwa, jest zwiększona od czasu wejścia Polski do UE fala emigracji zarobkowej. Z Polski wyjeżdżają za pracę i lepszymi zarobkami w większości ludzie młodzi, osiedlający się i zakładający rodziny w krajach, do których emigrują. Ma to bezpośrednie przełożenie na polski rynek pracy. Dane statystyczne z marca 2016 roku wskazują, że bezrobocie ponownie – po kilkuletniej przerwie – osiągnęło niski poziom, tj. 10%. Także pracodawcy coraz częściej informują, że brakuje osób do pracy, szczególnie tych o umiejętnościach technicznych (np. budowlańców), specjalistycznych (np. programistów), a także pracowników fizycznych.

2. Zmiany w liczbie osób w wieku poprodukcyjnym – niekorzystna tendencja

Podstawowym wyróżnikiem procesu starzenia się danego społeczeństwa jest wzrost liczby i udziału osób w starszym wieku (Holzer, 2003, s. 139), konsekwencją tychże zmian, przy zachowaniu stałej aktywności zawodowej według wieku, będzie malejąca podaż pracy — tak w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym.

Wzrost w populacji liczby osób w wieku poprodukcyjnym (przy spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym), tj. zauważalna zmiana proporcji między grupą ludności pracującej, a ludnością w wieku starszym wpływa, na wiele płaszczyzn funkcjonowania społeczno-gospodarczego kraju. Jest to mocno widoczne w działaniu systemu zabezpieczenia społecznego, gdyż zmniejszenie zasobów pracy prowadzi m.in. do obciążenia budżetu państwa wydatkami na emerytury i renty. Powstaje także problem generowania dodatkowych kosztów utrzymania grupy osób niepracujących (głównie wydatki związane z służbą zdrowia).

W Polsce od początku lat 90. XX wieku obserwowana jest tendencja wzrostowa liczby osób w wieku poprodukcyjnym, która przybrała na sile w pierwszej dekadzie XXI wieku (tab. 3).

Tabela 3. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w latach 2004–2014

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	24,1	24,1	24,4	24,8	25,2	25,6	26,0	26,9	27,9	29,0	30,2

Źródło: GUS (2014a).

Przeprowadzane szacunki wskazują, że tendencja ta nie ulegnie zmianie (tab. 4 i 5).

Tabela 4. Prognozowana liczba ludności w wieku poprodukcyjnym
– 60 lat i więcej kobiety oraz 65 lat i więcej mężczyźni (w %)

Rok	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	18,4	19,0	19,6	22,6	24,8	26,2	28,0	30,5	33,6	36,5
(uwzględnione zmiany w wieku emerytalnym) (w %)										
Ogółem	18,1	18,3	18,6	19,9	21,6	22,5	22,9	23,6	26,1	29,3

Źródło: GUS (2014b).

Tabela 5. Prognozowana liczba ludności według ekonomicznych grup wieku
z uwzględnieniem „starego” i „nowego” wieku emerytalnego (w tys.)

Wyszczególnienie		2013 ^a	2020	2035	2050
ogółem		38496	38138	36477	33951
w wieku przedprodukcyjnym (0-17 lat)		6995	6733	5568	4963
w wieku produkcyjnym	mobilnym (18-44 lata)	15338	14219	10725	9331
	niemobilnym ^b	9084	8568	9990	7252
		9210	9601	11844	9117
w wieku poprodukcyjnym ^c		7078	8617	10193	12404
		6952	7585	8340	9939

a – dane rzeczywiste. bc – w liczniku: b – wiek 45–59/64 lata, c – wiek 60+/65+; w mianowniku – wiek „ruchomy”, który odnosi się do zmieniającego się – przesuwanego wzwyż, aż do osiągnięcia 67 lat – wieku emerytalnego, stąd granice przedziałów wieku w klasyfikacji wieku niemobilnego i poprodukcyjnego nie są stałe. Dla mężczyzn nastąpi to do 2020 roku, dla kobiet w 2040 roku.

Źródło: GUS (2014a).

Według założeń prognozy demograficznej w perspektywie do 2050 roku obserwowany będzie trend spadku liczby osób w wieku 0–64 lata, wzrośnie natomiast liczba osób w wieku 65+, co wpłynie znacząco na strukturę zasobów rynku pracy. Sytuacja już teraz wymaga dostosowania rynku pracy do możliwości i oczekiwań osób w wieku 50+. Ma to bezpośredni związek z podejmowanymi działaniami ukierunkowanymi na wzrost liczby osób starszych pozostających w stanie zatrudnienia, jak też wprowadzenie opóźnienia wieku przechodzenia na emeryturę (mimo wszyst-

ko preferowanego w wielu państwach). Osoby starsze, będące aktywne zawodowo, nie korzystają ze świadczeń społecznych, zatem nie obciążają budżetu państwa³, jednocześnie przekazują swoją wiedzę i doświadczenia młodemu pokoleniu (szerzej w: Jurek, 2012).

Z prognoz wynika, że w Polsce następować będzie spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym oraz ludności mobilnej (tab. 6).

Tabela 6. Struktura ludności w wieku produkcyjnym
(18–59 lat kobiety oraz 18–64 lata mężczyźni)

Wiek produkcyjny	Ogółem			
	2013	2020	2035	2050
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Mobilni	62,8	62,4	51,8	56,3
Niemobilni	37,2	37,6	48,2	43,7

Źródło: GUS (2014b).

Skutkiem tego będzie spadek potencjalnych zasobów pracy i wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym (tab. 7).

Tabela 7. Prognozowana liczba ludności według ekonomicznych grup wieku
(uwzględnione zmiany wieku emerytalnego) (w tys.)

1	Wiek emerytalny									
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Mężczyźni	65,25	65,5	65,75	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0	67,0
Kobiety	60,25	60,5	60,75	62,0	63,25	64,5	65,75	67,0	67,0	67,0
	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	38 496	38 462	38 419	38 138	37 741	37 185	36 477	35 668	34 817	33 951

³ Analizę wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet i gospodarkę do 2060 r. przedstawiono m.in. w sprawozdaniu Komisji na temat starzenia się społeczeństwa z 2009 r. (zob. Sprostanie wyzwaniom..., 2009).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Przedprodukcyjny	6 995	6 931	6 876	6 733	6 500	5 931	5 568	5 262	5 079	4 963
Produkcyjny	24 548	24 489	24 410	23 820	23 093	22 895	22 569	22 005	20 669	19 048
Mobilny	15 338	15 268	15 165	14 219	12 942	11 762	10 725	10 041	9 657	9 331
Niemobilny	9 210	9 221	9 245	9 601	10 151	11 133	11 844	11 964	11 012	9 717
Poprodukcyjny	6 952	7 042	7 133	7 585	8 148	8 359	8 340	8 401	9 070	9 939

Źródło: GUS (2014b).

To, w jaki sposób w przyszłości kształtować się będzie liczba i struktura ludności według ekonomicznych grup wieku uwarunkowane jest ustawowo przyjętym wiekiem przechodzenia na emeryturę. Jak wiadomo, mimo niedawnego podwyższenia wieku emerytalnego nadal trwają dyskusje nad wprowadzeniem kolejnych zmian. Z pewnością – z uwagi zarówno na zapowiadane obniżenie wieku emerytalnego, jak też wcześniej przedstawione tendencje na rynku pracy – obserwować będziemy w kolejnych latach wzrost wartości współczynnika obciążenia ludności w wieku produkcyjnym osobami w wieku poprodukcyjnym. Według prognozy demograficznej poziom wspomnianego współczynnika w 2050 roku wynosił będzie 52,2 (tab. 8).

Tabela 8. Współczynniki obciążenia demograficznego
(tradycyjne ekonomiczne grupy wieku)

Obciążenie ludnością w wieku	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nieprodukcyjnym	58	59	60	67	72	73	76	83	93	105
Przedprodukcyjnym	29	29	29	30	30	28	27	27	28	30
Poprodukcyjnym	29	30	31	38	43	45	49	56	65	75
uwzględnione zmiany w wieku emerytalnym										
Nieprodukcyjnym	57	57	57	60	63	62	62	62	68	78
Przedprodukcyjnym	29	28	28	28	28	26	25	24	25	26
Poprodukcyjnym	28	29	29	32	35	37	37	38	44	52

Źródło: (GUS, 2014b).

3. Zatrudnienie osób starszych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Kwestie demograficzne, w tym także te, dotyczące starzenia się społeczeństwa znalazły swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach, programach międzynarodowych, także UE. Jednym z nich jest *Odnowiona Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej* (OSZR UE). W czerwcu 2001 roku na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu uznano koncepcję zrównoważonego rozwoju za całościowy, nowy paradygmat rozwoju, propagujący nową wizję ładu zintegrowanego (szerzej w: Mazur-Wierzbicka, 2012).

Wiodącym wskaźnikiem zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej w dziedzinie czwartej „Zmiany demograficzne” jest wskaźnik „Stopa zatrudnienia osób starszych”, tj. osób w wieku od 55 do 64 lat⁴. Analiza kształtowania się tego wskaźnika wskazuje na niekorzystną sytuację Polski w zakresie zatrudniania osób powyżej 55 roku życia na tle pozostałych krajów UE-25. W roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stopa zatrudnienia osób starszych w Polsce była najniższa wśród krajów UE-25. W 2014 roku w Polsce wskaźnik ten wyniósł 42,5%, co uplasowało ją w grupie krajów UE-10 na siódmej pozycji przed Węgrami, Maltą i Słowenią.

W latach 2004 i 2014 pozycja wiodąca w grupie krajów UE-15 należała do Szwecji, natomiast w 2014 roku najniższą stopę zatrudnienia osób starszych odnotowano w Grecji 34% (tab. 9).

Tabela 9. Stopa zatrudnienia osób starszych w grupie krajów UE-25, z podziałem na UE-10 i U-15, wraz z dynamiką i medianami dla grup krajów UE w latach 2004–2014 (w %)

Wyszczególnienie	Lata											Wskaźniki dynamiki		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	d1 (2004- 2010)	d1 (2010- 2014)	d1 (2004- 2014)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Stopa zatrudnienia osób starszych w grupie krajów UE-10													
Cypr	49,9	50,6	53,6	55,9	54,8	56,0	56,8	54,8	50,7	49,6	46,9	13,8	-17,4	-6,0

⁴ Wskaźnik stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata jest obliczany jako procentowy udział pracujących w wieku 55–64 lata w liczbie ludności tej samej grupy wieku. Wskaźnik obliczany jest na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) (definicja przyjęta za GUS).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Czechy	42,7	44,5	45,2	46,0	47,6	46,8	46,5	47,7	49,3	51,6	54	8,9	16,1	26,5
Estonia	52,4	56,1	58,5	60,0	62,4	60,4	53,8	57,5	60,5	62,6	64	2,7	18,9	22,1
Litwa	47,1	49,2	49,6	53,4	53,1	51,6	48,6	50,2	51,7	53,4	56,2	3,2	15,6	19,3
Łotwa	47,9	49,5	53,3	57,7	59,4	53,2	48,2	50,5	52,8	54,8	56,4	0,6	17,0	17,7
Malta	31,5	30,8	29,8	28,5	29,2	27,8	30,2	33,2	34,7	36,3	37,8	-4,1	25,3	20,0
Polska	26,2	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	34,0	36,9	38,7	40,6	42,5	29,8	25,0	62,2
Słowacja	26,8	30,3	33,1	35,6	39,2	39,5	40,5	41,3	43,1	44	44,8	51,1	10,6	67,2
Słowenia	29,0	30,7	32,6	33,5	32,8	35,6	35,0	31,2	32,9	33,5	35,4	20,7	1,1	22,1
Węgry	31,1	33,0	33,6	33,1	31,4	32,8	34,4	35,3	36,1	37,9	41,7	10,6	21,2	34,1
Stopa zatrudnienia osób starszych w grupie krajów UE-15														
Austria	28,8	31,8	35,5	38,6	41,0	41,1	42,4	39,9	41,6	43,8	45,1	47,2	6,4	56,6
Belgia	30,0	31,8	32,0	34,4	34,5	35,3	37,3	38,7	39,5	41,7	42,7	24,3	14,5	42,3
Dania	60,3	59,5	60,7	58,9	58,4	58,2	58,4	59,5	60,8	61,7	63,2	-3,2	8,2	4,8
Finlandia	50,9	52,7	54,5	55,0	56,5	55,5	56,2	57	58,2	58,5	59,1	10,4	5,2	16,1
Francja	37,8	38,5	38,1	38,2	38,2	39,0	39,8	41,4	44,5	45,6	47	5,3	18,1	24,3
Grecja	39,4	41,6	42,3	42,4	42,8	42,2	42,3	39,5	36,5	35,6	34	7,4	-19,6	-13,7
Hiszpania	41,3	43,1	44,1	44,6	45,6	44,1	43,6	44,5	43,9	43,2	44,3	5,6	1,6	7,3
Holandia	45,2	46,1	47,7	50,9	53,0	55,1	53,7	55,2	57,6	59,2	59,9	18,8	11,5	35,5
Irlandia	49,5	51,6	53,1	53,8	53,7	51,3	50,2	50	49,3	51,3	53	1,4	5,6	7,1
Luksemburg	30,4	31,7	33,2	32,0	34,1	38,2	39,6	39,3	41	40,5	42,5	30,3	7,3	39,8
Niemcy	41,8	45,5	48,1	51,3	53,7	56,1	57,7	60	61,6	63,6	65,6	38,0	13,7	56,9
Portugalia	50,3	50,5	50,1	50,9	50,8	49,7	49,2	47,8	46,5	46,9	47,8	-2,2	-2,8	-5,0
Szwecja	69,1	69,4	69,6	70,0	70,1	70,0	70,5	72	73	73,6	74	2,0	4,9	7,1
Wielka Brytania	56,2	56,8	57,3	57,4	58,0	57,5	57,1	56,7	58,1	59,8	61	1,6	6,8	8,5
Włochy	30,5	31,4	32,5	33,8	34,4	35,7	36,6	37,8	40,3	42,7	46,2	20,0	26,2	51,5
Mediana														
UE-10	37,1	38,8	39,4	40,8	43,4	43,2	43,5	44,5	46,2	46,8	45,85	17,3		
UE-15	41,8	45,5	47,7	50,9	50,8	49,7	49,2	47,8	46,5	46,9	47,8	17,7		
UE-25	41,8	44,5	45,2	46,0	47,6	46,8	46,5	47,7	46,5	46,9	47	11,0		

d1– przyrost względny jednopodstawowy (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Mimo że Polska na tle pozostałych analizowanych krajów UE-25 (także w wyodrębnionych grupach) w całym okresie badawczym wykazywała jedne z niższych wartości wskaźnika wiodącego dziedziny 4., to jednak – porównując zmianę, jaka zaszła w 2014 roku w stosunku do 2004 roku – nastąpił wzrost stopy zatrudnienia osób starszych o 62%.

Reasumując, należy zwrócić uwagę na to, że w latach 2004–2014 w znacznej większości krajów z grup UE-10 i UE-15 obserwowano wzrost stopy zatrudnienia osób starszych. Mimo że w Polsce także nastąpił wzrost wartości analizowanego wskaźnika, to jednak w klasyfikacji krajów UE-25 (jak też wyodrębnionych w ramach niej grup) Polska zajmowała jedną z najniższych pozycji.

Podsumowanie

Od końca XX wieku za dominujący proces demograficzny (głównie w krajach europejskich) uznać należy starzenie się społeczeństwa, co uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Szczególną rolę odgrywają: obserwowany w krajach europejskich niski przyrost naturalny, spadek dzietności, spadek liczebności kobiet w wieku rozrodczym oraz wzrost średniej długości życia.

Proces starzenia się społeczeństwa nie pozostaje bez wpływu na rynek pracy, bezpośrednio bowiem oddziałuje na zmiany w strukturze wieku ludności, co ma przełożenie na liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym. Z prognoz demograficznych wynika, że w kolejnych latach następować będzie niekorzystna zmiana proporcji w populacji, tj. będziemy mieli do czynienia ze wzrostem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym przy jednoczesnym spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym, co skutkować będzie m.in. zmniejszaniem się, starzeniem się zasobów pracy.

Wobec powyższego, koniecznym wydaje się podejmowanie aktywnych działań ukierunkowanych z jednej strony na aktywną politykę prorodziną, z drugiej zaś na zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych.

Obserwowany trend starzenia się społeczeństwa powoduje konieczność sprostanienia nowym wyzwaniom, związanym ze spadkiem liczby młodych ludzi wkraczających na rynek pracy, wzrostem obciążeń społecznych w ramach systemu eme-

rytalnego, ochroną zdrowia oraz opieką społeczną. Bez wątpienia starzenie się jest zasadniczym problemem tak dla rynku pracy, jak i dla całej gospodarki.

Literatura

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report* (1994). Washington–New York .
- GUS (2014b). *Prognoza ludności na lata 2014–2050*. Warszawa: GUS.
- Holzer, J. Z. (2003). *Demografia*. Warszawa: PWE.
- Jurek, Ł. (2012). *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*. Warszawa: Difin.
- Mazur-Wierzbicka, E. (2012). *Ochrona środowiska a integracja europejska*. Warszawa: Difin.
- Odnowiona Strategia UE Dotycząca Trwałego Rozwoju, Rada Unii Europejskiej*. (2006). Bruksela, 10917/06.
- OECD (2010). *Health at a Glance: Europe 2010*. OECD Publishing.
- OECD (2011). *Health at a Glance 2011. OECD indicators*. OECD Publishing.
- Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Informacja prasowa, 16 lutego 2016 r.* (2016). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Seshamani, M. Gray, A. (2002). The Impact of ageing on expenditures in the National Health Service. *Age and Ageing*, nr 31, s. 297 i nast.
- Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE*. (2009). Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2009) 180 wersja ostateczna, Bruksela.
- Squires, D. (2013). *Multinational Comparisons of Health Systems Data, 2012*, The Commonwealth Fund.
- Stefaniak, I. M. (2013). Sytuacja na rynku pracy a reforma emerytalna i wsparcie dzieciństwa. W: D. Kotlorz (red.), *Spoleczno-ekonomiczne problemy rynku pracy*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>

THE ELDERLY IN THE POLISH LABOUR MARKET

Abstract

Population ageing is a common and inevitable process. Its progress depends on the phase in the society development. The said process is far quicker in Poland comparing to

West European countries – what is, as a matter of fact, typical of so-called post-communist countries). This article discusses the changes in the structure of demand in the labour market, as a consequence a certain situation of the elderly.

Translated by A. Lewandowska

Keywords: the labor market, demographic changes, aging society

Kody JEL: J11, J40



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-08

Joanna Morawska-Jancelewicz*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

MODEL POCZWÓRNEJ HELISY JAKO NARZĘDZIE WDRAŻANIA STRATEGII INTELIGENTNYCH SPECJALIZACJI

Streszczenie

Koncepcja inteligentnych specjalizacji to nowe podejście w zakresie polityki innowacyjnej promowane przez Unię Europejską. Celem strategii tworzonych w oparciu o inteligentne specjalizacje jest wzmocnienie innowacyjności regionalnej i zapewnienie wzrostu gospodarczego oraz dobrobytu, poprzez umożliwienie regionom skoncentrowania się na mocnych stronach, w tym powiązanych z sektorem nauki. Silniejsze zaangażowanie uniwersytetów i jednostek naukowych w proces tworzenia wiedzy, jej cyrkulacji i absorpcji przez społeczeństwo wydaje się być warunkiem koniecznym dla budowania regionów inteligentnych. Projektowanie innowacji w oparciu o potrzeby społeczne mieści się w założeniach Modelu Poczwórnej Helisy, który może stanowić narzędzie służące skutecznemu wdrażaniu innowacji w kraju i regionach.

Słowa kluczowe: inteligentne specjalizacje, innowacje, rozwój inteligentny

Wprowadzenie

Procesy innowacji w regionach europejskich napotykają na trudności i nie wszędzie przynoszą spodziewane efekty. W Polsce próby stworzenia Regionalnych

* E-mail: joannamorawska@onet.eu

Systemów Innowacji (RIS) opierały się na horyzontalnym wspieraniu tych czynników i zasobów, które miałyby dawać wszystkim uczestnikom możliwość tworzenia innowacyjnych produktów. Chodziło także o zbudowanie trwałej sieci powiązań i współpracy, które stanowią bazę instytucjonalną systemu innowacji (Markowski, 2013, s.68). Nadal trwa poszukiwanie narzędzi, które zwiększą dynamikę procesów innowacyjnych w regionach, jednym z nich jest *Regionalna Strategia Inteligentnych Specjalizacji* (*Regional Smart Specialization Strategy*, RIS3), która może być traktowana zarówno jako koncepcja wpisana w strategię innowacji, jak i narzędzie stosowane przy kształtowaniu i budowaniu obecnej i przyszłej pozycji regionu bądź państwa w gospodarce opartej na wiedzy.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie Modelu Poczwrnej Heli-sy (*Quadruple Helix Model*, *QH*), który w nowy sposób organizuje i modyfikuje regionalne strategie innowacji, tak, aby odpowiadały przede wszystkim na potrzeby społeczne. Wpływa to m.in. na działalność uniwersytetów i jednostek naukowych, które dostosowują swoje programy badawcze i dydaktyczne do założeń krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji i powinny stać się liderami wdrażania innowacji, odpowiadających na współczesne wyzwania.

1. Koncepcja Inteligentnych Specjalizacji

Inteligentna specjalizacja odnosi się zasadniczo do każdego regionu, zakładając wydobycie jego odmienności i unikatowych potencjałów. Obszary specjalizacji mogą wyrastać zarówno z produkcji wiedzy, jak i komercjalizacji wyników badań, zwłaszcza w odniesieniu do innowacji technologicznych. Mogą także wyrastać z twórczości i kultury w formie gospodarki kreatywnej (Klasik, 2013, s. 47–49). Proces identyfikowania specjalizacji powinien mieć charakter **przedsiębiorczego odkrywania** nowych dziedzin i integracji różnych obszarów wiedzy. Unia Europejska postrzega technologie *smart* głównie w rozumieniu możliwości ich wykorzystania do oszczędzania zasobów. Ich potencjał tkwi w skojarzeniu technologii tradycyjnych z technologiami informatycznymi lub **technologiami ogólnego zastosowania** (*Key Enabling Technologies*, *KET*), jakimi jest np. **nanotechnologia** (Markowski, 2013, s. 64–65). Proces przedsiębiorczego odkrywania jest kluczową fazą decyzyjną, nośnikiem nowej koncepcji, która pozwala na przeorientowanie dotychczasowe-

go systemu regionalnej gospodarki i wdrożenie różnych kombinacji innowacyjnych pomysłów w ramach specjalizacji wraz z prognozowaniem przyszłych kierunków zmian (Foray, 2014, s. 492–507). Wiąże się on ściśle ze wskazaniem silnych stron w obszarze B+R w regionie, opierając się przede wszystkim na funkcjonującej w danym regionie bazie edukacyjnej i naukowej.

2. Model Poczwórnej Helisy

Polityka innowacyjna musi się skonfrontować z presją zachodzących zmian. To podejście, nazwane przez Edquista *broad-based innovation*, polega m.in. na włączeniu w system innowacji także innowacji nie-technologicznych oraz innowacji odpowiadających na szeroko zdefiniowane potrzeby społeczne. Zmiana w podejściu do kreowania systemów innowacji i przesunięcie akcentu z Modelu Potrójnej Helisy¹ na rzecz włączania społeczeństwa obywatelskiego wynika m.in. ze zmian społecznych oraz towarzyszących im przemian o charakterze globalnym – np. starzenie się społeczeństwa, nowy rodzaj konsumpcji, wielkie migracje społeczne, nowe zjawiska w handlu (np. *fair trade*) oraz ochrona środowiska i naturalnych zasobów – które wymagają odmiennego podejścia. Pojawiają się nowe zjawiska i produkty, jak np. idea ruchów miejskich, budżety partycypacyjne, wszelkie formy aktywności typu „eko” (żywność, domy, samochody, ubrania, kosmetyki, styl życia itd.), wzrost aktywności fizycznej mieszkańców miast czy powszechność nowych technologii i ich zastosowań w codziennym życiu (wszelkie e-aplikacje, e-platformy, e-usługi, e-health, medycyna spersonalizowana itd.). Innymi słowy: zachodzące w świecie zmiany wymagają odmiennego podejścia do rozwiązywania zarówno globalnych, jak i lokalnych problemów. Wszystkie te przemiany wymagają także **nowych relacji pomiędzy społeczeństwem i nauką**, która w większym stopniu powinna odpowiadać na potrzeby społeczne i jednocześnie charakteryzować się wysokim poziomem etycznym oraz jawnie regulować kwestie dotyczące bezpieczeństwa zastosowań jej wyników. Ten ostatni punkt ma szczególne znaczenie m.in. dla zastosowań medycznych, ale i także w innych sektorach np. spożywczym, farmaceutycznym. Innymi

¹ Model Potrójnej Helisy (*Triple Helix Model*) został zaproponowany przez Leyesdroffa i Etzkowitza w latach 90. XX wieku i dotyczy interakcji między uniwersytetami, przedsiębiorstwami i władzą publiczną jako kluczowymi interesariuszami procesu innowacji.

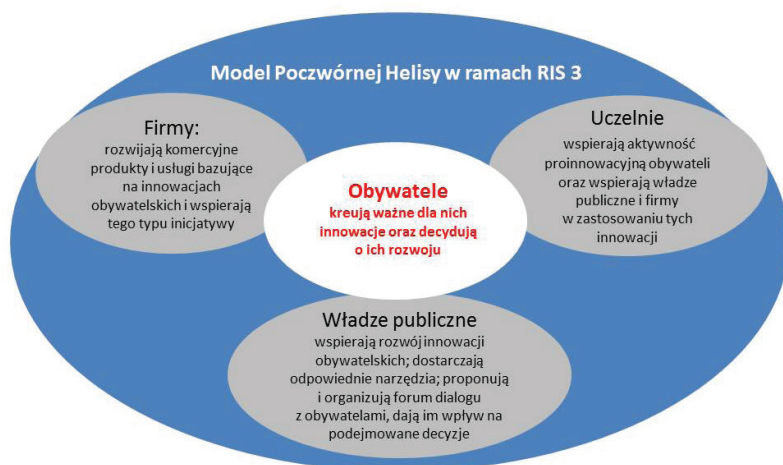
słowy, nauka ma nie tylko rozwiązywać problemy społeczne, ale i być bezpieczna dla otoczenia, w tym środowiska naturalnego.

Rozwijając Model Potrójnej Helisy w ostatnich latach zaproponowano **Model Poczwórnej Helisy** (Arnkil, Järvensivu, Koski, Piirainen 2010; Carayannis 2014, 2015), uwzględniający społeczeństwo i instytucje je reprezentujące, jak np. organizacje pozarządowe oraz końcowych użytkowników innowacji, tj. obywateli. Model ten sprzyja włączeniu społeczeństwa w system innowacji, co prowadzi do pojawienia się ich nowych form i nowego sposobu organizacji sieci powiązań między różnymi interesariuszami.

W tym artykule model poczwórnej helisy rozumiany jest jako element systemu innowacji opartego na użytkownikach (*user-centred model, user-oriented model*)². Ograniczenia Modelu Potrójnej Helisy wynikają m.in. z niewystarczającego uwzględnienia zmian, które wystąpiły w obszarze nowych technologii takich, jak nanotechnologia czy biotechnologia. Podział nauki na poszczególne dyscypliny przestaje być dominującym modelem organizowania badań, powstawanie nowej wiedzy ma coraz częściej wymiar interdyscyplinarny, nieliniowy, kompleksowy, a nierzadko hybrydowy. Co więcej, włączenie czwartej helisy wydaje się być kluczowe, ponieważ coraz częściej przydatność wiedzy jest weryfikowana pod kątem odpowiadania na określone potrzeby, w tym społeczne. **Dobro publiczne** ma tutaj kluczowe znaczenie. Czwarta helisa podkreśla znaczenie nowych odkryć i innowacji, które mają poprawiać komfort życia obywateli i wzmacniać dobrobyt społeczny. Model ten pomaga zatem kształtować więzi i relacje między uczestnikami procesu innowacji, tj. uczelniami, władzą krajową i lokalną oraz biznesem i społeczeństwem. Wpływa także na tworzenie strategii rozwoju naukowych i edukacyjnych odpowiadających na współczesne wyzwania (Arnkil i in., 2010, s.20–21). Model Poczwórnej Helisy to model innowacyjnej współpracy czy też innowacyjnego środowiska, w którym użytkownicy innowacji, firmy, uczelnie władze publiczne współpracują w celu generowania innowacji. Oprócz działalności powiązanej z sektorem *high-tech* model ten uwzględnia także innowacje wytworzone bezpośrednio przez samych odbiorców i przewiduje różne warianty zastosowań wiedzy i technologii (Arnkil i in. 2010, s. 6–9).

² Mieści się to także w założeniach *RIS3 Guide*, czyli podręczniku Komisji Europejskiej dla wdrażania RIS3, który zaleca zastosowanie Modelu Poczwórnej Helisy na etapie przygotowania i wdrażania strategii RIS3.

Rysunek 1. Model Poczwórnej Helisy w ramach RIS3



Źródło: opracowano na podstawie Arnkil i in. (2010).

W tym modelu to użytkownicy stają się siłą napędową procesu innowacyjnego, zarówno na etapie jego projektowania, jak i wdrażania (Carayannis, Rakhmatullin, 2014). Rolą pozostałych aktorów modelu (tj. uczelni, przemysłu i władz publicznych) jest wspieranie obywateli w tym procesie przez dostarczanie właściwych narzędzi, informacji, ram prawnych, rozwijanie kompetencji i umiejętności itd. Model zorientowany na użytkownika wymaga trwałego doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym, w tym opartego o strategię inteligentną, tj. w ramach RIS3. Strategie te powinny uwzględniać nie tylko innowacje oparte na technologiach, ale także dotyczące spraw społecznych, sektora publicznego i usługowego w regionie. W ten sposób zostanie zapewnione lepsze wykorzystanie zasobów finansowych i ich celowe wydatkowanie na rzecz efektywnych przedsięwzięć zorientowanych na wybrane regionalne specjalności (Carayannis, Grigoroudis, Pirounakis, 2015).

3. Znaczenie i rola uczelni oraz sektora B+R w Regionalnych Strategiach Inteligentnych Specjalizacji

Współczesne uniwersytety i inne jednostki naukowe (np. Polska Akademia Nauk) są coraz ściślej powiązane ze sobą w ramach nie tylko regionalnych i krajowych

sieci wiedzy, ale także coraz częściej uczestniczą w sieciach innowacyjnych o charakterze globalnym. Zmienił się również **proces powstawania wiedzy i jej dyfuzji oraz aplikacji** (szerzej patrz Carayannis, Campbell, 2012). W dyskusji dotyczącej relacji uczelni z otoczeniem, pojawiają się m.in. pojęcia „akademickiej firmy” oraz „przedsiębiorczego uniwersytetu”. Poszczególni aktorzy procesu innowacji przejmują nawzajem swoje role (np. firmy poprzez rozwijanie własnych laboratoriów badawczych czy oferowanie staży dla studentów). Uczelnie napotykać także na różnego typu bariery w ramach współpracy z otoczeniem. Jednym z większych utrudnień we współpracy uczelni z innymi interesariuszami procesu innowacyjnego jest bariera kulturowa, przejawiająca się m.in. brakiem zaufania społeczeństwa do rozwijanych przez uczelnie nowych technologii, które często postrzegane są jako nieetyczne bądź zagrażające zdrowiu i środowisku naturalnemu. Z punktu widzenia firm umiejętność rozpoznania, absorbowania oraz użytkowania wiedzy decyduje o utrzymaniu się na rynku w dłuższej perspektywie czasowej, stąd tak ważne jest, aby uczelnie kształciły **kadry odpowiadające na zapotrzebowania gospodarki**, które sprostają tym wyzwaniom i będą miały kompetencje zarówno w zakresie nowych technologii, jak i tzw. miękkie np. przedsiębiorcze, komunikacyjne itd. Z kolei społeczeństwo oczekuje, aby zarówno uczelnie, jak i przedsiębiorstwa w większym stopniu odpowiadały na aktualne problemy występujące w danym regionie i silniej angażowały się w ich rozwiązywanie. Konieczne staje się promowanie **innowacji społecznych** oraz zastosowań nowych technologii bezpośrednio w życiu publicznym³ (Arnkil i in., 2010). Model Poczwórnej Helisy w kontekście procesu innowacji wymaga dalszych badań, dotyczących m.in. właściwych procedur czy instrumentów przydatnym władzom publicznym we wspierania rozwoju szeroko pojętej innowacji na poziomie krajowym i lokalnym. Równie istotne wydaje się być wyjaśnienie, czy jego zastosowanie we wdrażaniu RIS3 przyczyni się do zmniejszenia luki innowacyjnej, zarówno tej o charakterze technologicznym, jak i kulturowym. Zasadne jest m.in. zbadanie wpływu uczelni i innych jednostek sektora B+R na rozwój systemu innowacji opartego na specjalizacjach inteligentnych z uwzględnieniem potrzeb społecznych. Cele, jakie wyznacza inteligenta specjalizacja dla nauki koncentrują się przede wszystkim na przeciwdziałaniu fragmentacji i duplikacji badań naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej; osiągnięciu

³ Przedmiotem badań w tym zakresie mogą być koncepcje *science shops* czy *living labs*, które stają się coraz bardziej popularne także w Polsce.

masy krytycznej w kluczowych dla konkurencyjności Europy obszarach i sektorach; rozprzestrzenianiu technologii ogólnego zastosowania, zwłaszcza przez wykorzystywanie ich w produktach i usługach; wzmocnieniu lokalnych potencjałów w zakresie prowadzenia działalności B+R+I (*stairways to excellence*) (Szostak, 2015, s. 213). Nowe technologie mogą być komercjalizowane i upowszechniane tylko w warunkach sprawnie działającego systemu innowacji. **Nanonauki i nanotechnologie** są jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin gospodarki i stanowią priorytetowy kierunek badań i rozwoju technologii w Polsce oraz na świecie. Zastosowanie nanotechnologii dotyczy niemalże każdej dziedziny gospodarki. W perspektywie strategii *Europa 2020* w UE spodziewany jest w przemysłach wysokiej techniki wzrost liczby miejsc pracy na poziomie 7,7%, co oznacza rosnące zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych specjalistów z nanotechnologii⁴. Program *Horizon 2020* przewiduje wsparcie rozwoju nanotechnologii niemal w każdym z obszarów badawczych (budżet 4,2 mld. €), co wymaga przygotowania przez międzynarodowe zespoły zarówno w firmach, jak i w uczelniach kadry zdolnej do absorbowania tych środków i realizowania projektów badawczych. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2010 roku utworzył w partnerstwie z trzema innymi poznańskimi uczelniami Centrum NanoBioMedyczne⁵, interdyscyplinarną jednostkę naukowo-dydaktyczną, kształcącą specjalistów w obszarze *nano* w oparciu o unikatową infrastrukturę laboratoryjną oraz nowe programy dydaktyczne. Kształcenie odbywa się poprzez realizację interdyscyplinarnych studiów doktoranckich, a także stypendia naukowe dla tzw. młodych doktorów w ramach grantów i projektów współfinansowanych przez fundusze unijne i programy krajowe (o wartości ok. 30 mln zł w latach 2010–2015). Aktywność dydaktyczna i naukowa Centrum odpowiada na założenia *Krajowych Inteligentnych Specjalizacji* oraz RIS3 dla Wielkopolski w zakresie następujących obszarów: 1) Nowoczesne technologie medyczne (medycyna spersonalizowana; produkty, usługi, nowe technologie związane z profilaktyką, diagnostyką i terapią chorób cywilizacyjnych. 2) Przemysł jutra (nowe technologie i materiały). 3) Biosurowce i żywność dla świadomych konsumentów (bezpieczeństwo żywności, nowoczesne technologie w produkcji żywności).

⁴ Szerzej na ten temat w: *Nanotechnology Long-term Impacts and Research Directions 2010-2020*. M. Roco, Arlington 2010 ; *Narodowy Program Foresight Polska 2020*.

⁵ Autorka była zaangażowana w przygotowaniu wniosku finansującego wybudowanie Centrum w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, Priorytet XIII. Od 2012 r. pracuje tam jako menadżer projektów dydaktycznych.

Podsumowanie

Model Poczwórnej Helisy można porównać do demokratyzacji procesu innowacji, w którym innowacje, w tym społeczne, powstają w ramach różnych dyscyplin i sektorów przez szerokie włączenie obywateli, organizacji, kultur i technologii. Celem RIS3 jest promowanie regionalnych systemów innowacji wdrażanych z uwzględnieniem podejścia *top-down*, tj. integrującego i rozróżniającego rolę poszczególnych interesariuszy i aktorów procesu innowacji, uzupełnianego przez oddolne zaangażowanie się w ten proces (*bottom-up*) społeczeństwa obywatelskiego. Innymi słowy RIS3 oparta jest na Modelu Poczwórnej Helisy (QH). Analizując ten model w kontekście RIS3 można zaryzykować stwierdzenie, że zmiany zachodzące w społeczeństwie i ich zaangażowanie w budowanie przewag innowacyjnych będzie sprzyjać długofalowemu rozwojowi i stosowaniu dobrych praktyk w przyszłości. Włączanie obywateli i organizacji społecznych w proces innowacji wiąże się także z koncepcją „*open science*”, czyli nauki otwartej i dostępnej, odpowiadającej na wyzwania społeczne, o wysokiej jakości etycznej i szanującej środowisko naturalne⁶. Uniwersytety powinny być decydującym partnerem w ramach regionów w procesie tworzenia i wdrażania RIS3. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w *Opinii w sprawie zaangażowanych szkół wyższych w procesie kształtowania Europy* z grudnia 2015 roku zaleca uniwersytetom postawę otwartą i angażowanie się w potrzeby społeczeństwa oraz aktywne kontakty z innymi uczestnikami życia społecznego poprzez tworzenie **uniwersytetów zaangażowanych społecznie tzw. uniwersytetów obywatelskich oraz przedsiębiorczych**. Wymagać to będzie przełamania głównych barier innowacyjności uczelni i jednostek sektora B+R, którymi są m.in. niedofinansowanie, niski poziom kształcenia praktycznego, spadek prestiżu uczelni związany z masową edukacją, niska mobilność polskich naukowców, niedostateczne umiędzynarodowienie kształcenia, bariery administracyjne, nieznajomość przez naukowców realiów biznesowych, zbyt wysoka cena oferowanej współpracy z przedsiębiorcami, brak ofert współpracy odpowiadających specyfice danego przedsiębiorstwa, brak

⁶ Carayannis rozwija dalej model w kierunku modelu pięciokrotnej helisy (*Quintuple Helix Model*) uwzględniającego środowisko naturalne.

informacji na temat konkretnych możliwości współpracy i korzyści z niej wynikających, i inne⁷.

Literatura

- Arnkil, R., Järvensivu, A., Koski, P., Piirainen, T. (2010). Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models. *Final Report on Quadruple Helix Research for the CLIQ project Co-financed by European Regional Development Fund Made possible by the INTERREG IVC Programme*.
- Carayannis, E.G., Grigoroudis, E., Pirounakis, D. (2015). Quadruple Innovation Helix and Smart Specialization Knowledge Production and National Competitiveness. *TECH MONITOR*, Jul-Sep 2015, 20–28.
- Carayannis, E.G., Rakhmatullin, R. (2014). The Quadruple/Quintuple Innovation Helixes and Smart Specialisation Strategies for Sustainable and Inclusive Growth in Europe and Beyond. *Journal of the Knowledge Economy*, Vol. 4 No 4, 221–239.
- Carayannis, E.G., Campbell, D.F.J. (2012). Mode 3 knowledge and Quadruple Helix: toward a 21st-fractal innovation ecosystem. *International Journal Technology Management*, Vol. 46, Nos 3/4, 201–234.
- Foray, D. (2014). From smart specialisation to smart specialisation policy. *European Journal of Innovation Management*, Vol. 17, No. 4, 492–507.
- Klasik, A. (2013). Nowy ład strategiczny polityki rozwoju regionów. W: K. Malik (red.), *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, TOM CLV, Warszawa: KPZK PAN, 41–51.
- Markowski, T. (2013). Strategiczne dylematy polityki innowacyjnej zorientowanej na inteligentne specjalizacje. W: K. Malik (red.), *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, TOM CLV, Warszawa: KPZK PAN, 61–70.
- Szostak, E. (2015). Inteligentne specjalizacje w rozwoju regionu. *Zeszyty Naukowe UE w Katowicach* (209). Pobrano ze strony Śląskiej Biblioteki Cyfrowej oai:www.sbc.org.pl:161869
- Science with and for Society; Horizon 2020 Work Programme 2016–2017., European Commission, October 2015.

⁷ Szerzej na ten temat m.in.: P. Frankowski, B. Skubiak, Bariery innowacyjności w Polsce. W: B. Kryk (red.), *Współczesne wyzwania gospodarowania i zarządzania*, Studia i Prace WNEIZ nr 28, Szczecin 2012; M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki, *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, IBS, Warszawa 2012.

QUADRUPLE HELIX MODEL AND SMART SPECIALIZATION STRATEGIES IMPLEMENTATION.

Abstract

Reginal Smart Specialization Strategy (RIS) is a novel approach to regional economic and social development promoted by the EU, designed to address issues of economic competitiveness and social cohesion as outlined in Europe 2020 strategy. Universities should be a vital partner for regions in the process of design and implementation of RIS3 and knowledge production and dissemination. The RIS3 Guide recognises the significance of and the need for the Quadruple Helix approach by proposing to add a fourth group (civil society as innovation users) to a classical Triple Helix model. This Quadruple Helix model puts innovation users at its heart and encourages the development of innovations that are pertinent for users.

Keywords: smart specializations, innovations, smart development

Kody Jel: R11, R58



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-09

Urszula Motowidlak*

Uniwersytet Łódzki

ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE JAKO INSTRUMENT WSPARCIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU

Streszczenie

Zielone zamówienia publiczne to jeden z elementów kompleksowego podejścia w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, ich stosowanie nie jest wymagane prawem, jednak może skutkować wieloma korzyściami dla zamawiającego, społeczeństwa oraz służyć ochronie środowiska. Wśród pozytywnych efektów zielonych zamówień publicznych w transporcie można wymienić m.in.: poprawę jakości powietrza, przeciwdziałanie zmianom klimatu, redukcję kosztów oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań. Zielone zamówienia dotyczą przede wszystkim transportu publicznego oraz pojazdów do zbiórki odpadów i usług w tym zakresie, które mają znaczący udział w rynku zamówień publicznych. Stosując klauzule środowiskowe, instytucje zamawiające mogą przyczynić się do rozwiązania problemów o charakterze lokalnym, jak i globalnym. W Polsce powszechność stosowania tych klauzul jest niewielka, jednak, jak wykazują badania, stopniowo wzrasta zainteresowanie ich wdrażaniem, zwłaszcza w zakresie zamówień w obszarze transportu.

Słowa kluczowe: transport, zielone zamówienia publiczne, rozwój zrównoważony

* E-mail: umotowidlak@onet.eu

Wprowadzenie

Kwestią zasadniczą dla jakości życia ludzi i funkcjonowania gospodarki jest zapewnienie mobilności zgodnej z zasadami rozwoju zrównoważonego. Podejście to ma charakter dominujący w unijnej polityce transportowej, a w ostatnich latach koncentruje się ono na konieczności transformacji transportu w kierunku oszczędnych pod względem kosztów i energii rozwiązań w zakresie pojazdów i zarządzania ruchem.

Dla polskiego sektora transportu racjonalizacja zużycia energii wiąże się z podjęciem wielu wyzwań, stał się on bowiem szczególnie podatny na szereg wielowymiarowych uwarunkowań, wynikających z jednej strony z ogólnych trendów rozwojowych, z drugiej zaś – z zaostrzania regulacji klimatycznych, ograniczonych zasobów energetycznych czy braku stabilności cen ropy naftowej. Obecnie transport jest odpowiedzialny za prawie $\frac{1}{4}$ emisji gazów cieplarnianych w Polsce (ang. *greenhouse gases*, GHG) i w dużym stopniu przyczynia się do pogorszenia jakości powietrza, szczególnie na obszarach miejskich. Przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na usługi przewozowe musi więc następować redukcja emisji do atmosfery GHG i zanieczyszczeń pochodzących ze spalania paliw transportowych. Pogodzeniu tych procesów ma sprzyjać m.in. rozwijanie rynków dla bardziej ekologicznych, inteligentnych, bezpiecznych i energooszczędnych pojazdów oraz ich części składowych przez stosowanie zielonych zamówień publicznych (ang. *Green Public Procurement*, GPP).

Celem artykułu jest ocena procesu rozwoju rynku zielonych zamówień publicznych dotyczących transportu w Polsce. Jego realizacja ma wymiar dwuetapowy: w pierwszej części dokonano identyfikacji kryteriów środowiskowych zdefiniowanych dla transportu, druga zaś zawiera ocenę stosowania klauzul środowiskowych w zamówieniach dotyczących zakupu pojazdów i usług transportowych w Polsce oraz identyfikację głównych barier ich stosowania w badanych instytucjach publicznych.

1. Zadania zielonych zamówień publicznych i kryteria środowiskowe w obszarze transportu

Obecnie obowiązujące wzorce mobilności mające negatywny wpływ na środowisko, a tym samym na zdrowie i życie człowieka, wymagają przemyślanych działań oraz inwestycji w nowoczesne technologie bardziej przyjazne środowisku. Z prognoz wynika, że w perspektywie krótko- i średnioterminowej pojazdy wyposażone w silniki spalinowe utrzymają dominującą pozycję w transporcie samochodowym, zaś paliwa ropopochodne w 2050 roku zaspokajać będą w 89% potrzeby energetyczne transportu UE (*Reference scenario...*, 2013, s. 40). Zgodnie ze *Strategią Europa 2020* poprawa konkurencyjności transportu i zmniejszenie jego udziału w emisjach gazów, cząstek stałych i hałasu wymaga upowszechniania pojazdów ekologicznych (*Europa efektywnie korzystająca z zasobów...*, 2011, s. 9). Plan działań w tym zakresie obejmuje promowanie energooszczędnych pojazdów wyposażonych w silniki konwencjonalne oraz wdrażanie pojazdów z alternatywnymi systemami napędu. Mimo osiągnięć technologicznych pojazdy te nie są konkurencyjne cenowo, stąd duże znaczenie dla „uekologizowania” transportu przypisano zielonym zamówieniom publicznym.

Zielone zamówień publiczne są ściśle związane z rozwojem zrównoważonym – jako jeden z dobrowolnych instrumentów rynkowych służą one rozwojowi opartej na wiedzy i innowacji gospodarki, która korzysta w sposób trwały i zrównoważony z zasobów środowiska (Faracik, Szymonek, 2015, s. 8). Zasadniczym celem systemu zamówień publicznych jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi (Starzyńska, Urbanek, 2013, s. 130). Zgodnie z możliwościami przewidzianymi w unijnym i krajowym prawie zamówień publicznych organy administracji mogą jednak oddziaływać na podmioty gospodarcze, zwiększając popyt na świadczone przez nie usługi i wytwarzane dobra, sprzyjać nabywaniu produktów innowacyjnych, minimalizować oddziaływanie przedmiotu zamówienia na środowisko oraz uwzględniać potrzeby społeczne osób (Ołdak-Bułańska, 2015, s. 7).

Proces, w którym instytucje w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dążą do uzyskania przedmiotu zamówienia minimalizującego negatywny wpływ na środowisko w całym swoim cyklu życia, w porównaniu do przedmiotu zamówienia o identycznym przeznaczeniu, jaki zostałby uzyskany w innym przypadku, określany jest mianem zielonych zamówień publicznych

(KE, 2011, s. 5). Zgodnie z dyrektywą 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego instytucje administracji publicznej, wykorzystując swój potencjał nabywczy przy udzielaniu zamówień na zakup pojazdów samochodowych w celu świadczenia usług transportu publicznego, mogą więc zapewnić, by ekonomiczne korzyści skali przyczyniły się do obniżenia kosztów tych pojazdów, przy jednoczesnym pozytywnym wpływie na stan środowiska (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego, 2009, s. 5).

Instytucje zamawiające na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym przy zakupie pojazdów transportu drogowego, tj.: samochodów osobowych (kategoria M_1), lekkich pojazdów ciężarowych (kategoria N_1), pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (kategoria N_2 i N_3), autobusów (kategoria M_2 i M_3), powinny uwzględniać czynniki energetyczne i środowiskowe podczas cyklu ich użytkowania¹. Możliwości spełnienia wymogu uwzględniania innych niż cena kryteriów oceny ofert przy zakupie pojazdów sprzyjają opracowane przez Komisję Europejską (KE) kryteria środowiskowe dotyczące transportu (tab. 1), które obejmują dwa „poziome”, tj. kryteria podstawowe i kompleksowe. W przypadku nabywania samochodów osobowych, pojazdów i usług transportu publicznego, kryteria podstawowe koncentrują się przede wszystkim na najważniejszych cechach związanych ze środowiskiem i zdrowiem, czyli na emisji gazów spalinowych i hałas. Kryteria kompleksowe uwzględniają natomiast elementy uzupełniające np. wyposażenie dodatkowe służące zmniejszeniu zużycia paliwa. Minimalne wymagania w zakresie emisji CO_2 nie zostały włączone do kryteriów dotyczących transportu publicznego i pojazdów do zbiórki odpadów. Kryteria dotyczące emisji gazów spalinowych zdefiniowano w oparciu o normy Euro.

¹ Zgodnie z klasyfikacją międzynarodową dla potrzeb homologacji wyróżnia się następujące kategorie pojazdów: M_1 – pojazdy do przewozu osób mające nie więcej niż osiem miejsc oprócz siedzenia kierowcy; M_2 – pojazdy do przewozu osób mające więcej niż osiem miejsc i o masie maks. mniejszej niż 5 ton; M_3 – pojazdy do przewozu osób mające więcej niż osiem miejsc i o masie maks. większej niż 5 ton; N_1 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. mniejszej niż 3,5 tony (tzw. sam. dostawcze); N_2 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. większej niż 3,5 tony, ale nieprzekraczającej 12 ton; N_3 – pojazdy do przewozu ładunków o masie maks. większej niż 12 ton. (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, 2005, s. 1).

Tabela 1. Wybrane kryteria środowiskowe w zakresie GPP dotyczące transportu

Kryteria		Samochody osobowe i pojazdy dostawcze	Autobusy i usługi transportu publicznego	Pojazdy i usługi zbiórki odpadów
Podstawowe	Emisja CO ₂	x		
	Emisja spalin	x	x	x
	Emisja hałasu	x	x	x
	Ekologiczny styl jazdy		x	
Kompleksowe	Wskaźnik zużycia paliwa	x	x	x
	Sygnalizator zmiany biegów			
	Systemy monitorowania ciśnienia w oponach	x		
	Gazy w systemach klimatyzacyjnych	x		
	Oleje smarowe	x	x	x
	Etykietowane opony	x	x	x
	Nowe technologie napędu	x	x	x
	Materiały stosowane w pojeździe	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Unijnych kryteriów GPP dotyczących transportu*,
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_pl.pdf (18.11.2015).

W procedurach zamówień publicznych stosowanie kryteriów środowiskowych jest możliwe na kilku etapach postępowania. Zamawiający może zrealizować obowiązek w zakresie wspomnianych kryteriów, uwzględniając je w opisie przedmiotu zamówienia bądź w ocenie ofert (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, 2011). Należy jednocześnie zaznaczyć, że bez względu na sposób stosowania kryteriów środowiskowych organy administracji zobligowane są uwzględniać w prowadzonym przez siebie postępowaniu wszystkie czynniki, tj.: zużycie energii, emisje CO₂, tlenków azotu (NO_x), cząstek stałych (PM) oraz węglowodorów (NMHC).

2. Stosowanie kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych dotyczących transportu

2.1. Wybrane aspekty monitoringu zielonych zamówień publicznych w Polsce

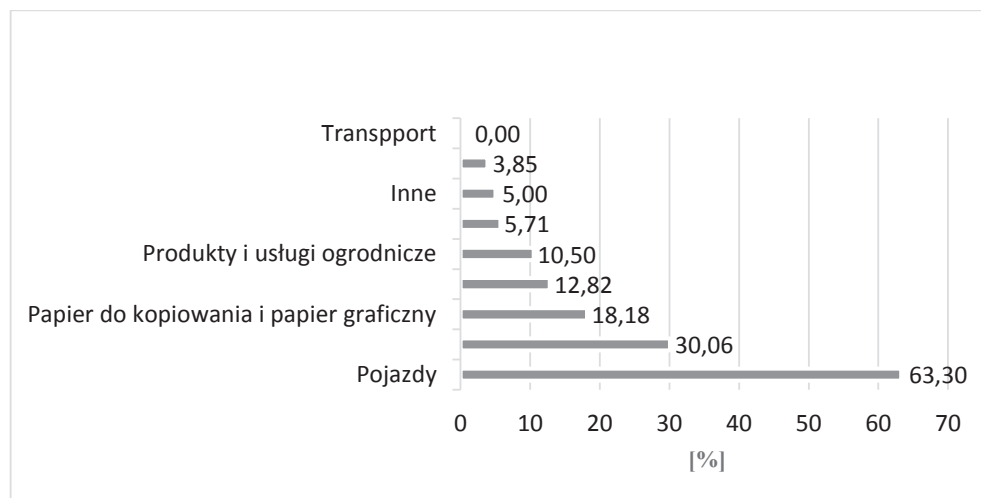
Analiza rynku zamówień publicznych w Polsce wskazuje, że zamówienia publiczne mogą w istotny sposób określać kierunki rozwoju polskiej gospodarki. Ich wartość w ostatniej dekadzie wzrosła czterokrotnie. W 2014 roku wartość zrealizowanych zamówień publicznych wyniosła 133,2 mld zł, co stanowiło 7,7% Produktu Krajowego Brutto (PKB).

Podejmowane przez organy administracji publicznej decyzje zakupowe mają wymiar nie tylko gospodarczy, ale także społeczny i środowiskowy, co wskazuje na potrzebę uwzględniania dodatkowych, poza ceną, kryteriów oceny ofert. Respektowaniu tych wymogów służyć mają znowelizowane w 2014 roku przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Badanie struktury zastosowanych kryteriów oceny ofert potwierdziło tymczasem utrzymanie zbyt wysokiej wagi dla kryterium najniższej ceny. W konsekwencji w 2014 roku, w zamówieniach o wartościach poniżej progów unijnych, w 84% postępowań cena była jedynym kryterium wyboru oferty. W postępowaniach o wartościach powyżej progów UE odsetek ten wyniósł odpowiednio 75% (UZP 2015, s. 7). Jednocześnie udział postępowań, w których dokonano wyboru najtańszej spośród wszystkich złożonych ofert wyniósł prawie 86%.

Poziom zainteresowania rynkiem zamówień publicznych wśród potencjalnych wykonawców, wyrażony liczbą ofert złożonych w postępowaniach, można traktować jako miernik konkurencyjności na tym rynku. Instytucje publiczne, stosując dodatkowe – poza ceną – kryteria oceny ofert, mogą wpływać na wykonawców w sprawie respektowania np. kwestii środowiskowych. Z dostępnych analiz wynika, że klauzule środowiskowe w 2012 roku stosowane były tylko w 12% ogółu zrealizowanych zamówień w Polsce, podczas gdy w UE odsetek zielonych zamówień publicznych wyniósł ok. 30% (Joniewicz, Jawor-Joniewicz, 2015, s. 12). Dążąc do upowszechnienia zielonych zamówień publicznych w Polsce, przyjęto, że do 2016 roku 20% zamówień ogółem zrealizowanych będzie uwzględniało klauzule środowiskowe.

Tymczasem wyniki monitoringu stosowania zrównoważonych zamówień publicznych objętych badaniem² wskazują, że wśród 584 ogłoszeń 22% zamówień uwzględniało klauzule środowiskowe, klauzule te nie dotyczyły całego przedmiotu zamówienia, a tylko pewnej jego części. W wyselekcjonowanej grupie zielonych zamówień publicznych ponad 15% ogłoszeń dotyczyło zakupu pojazdów (Joniewicz i in., 2015, s. 30). Najczęściej w zamówieniach odwoływano się do kryteriów podstawowych w zakresie GPP. Zapisy dotyczące oszczędności energii czy stosowania niskoemisyjnych systemów napędu pojawiały się sporadycznie w grupie analizowanych postępowań. Jednocześnie badania potwierdziły, że przedmiot zamówienia w istotny sposób wpływa na konieczność respektowania przez wykonawców kryteriów środowiskowych (rys. 1). Najczęściej wymóg ten miał zastosowanie w zamówieniach dotyczących zakupu pojazdów, klauzule środowiskowe umieszczone były w 63% tych zamówień, objętych badaniem.

Rysunek 1. Stosowanie klauzul środowiskowych w wybranych rodzajach zamówień



Źródło: (Joniewicz, Jawor-Joniewicz, 2015, s. 32).

² W ramach monitoringu przeprowadzonego przez Fundację Centrum CSR.PL przeanalizowano ponad 1100 zamówień ogłoszonych przez 80 instytucji publicznych: urzędów miast i części instytucji im podległych, urzędów marszałkowskich, wybranych wyższych uczelni i instytucji centralnych. Badaniem objęto zamówienia ogłoszone przez instytucje w Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Pierwszy etap monitoringu trwał od lipca do grudnia 2014 r. (*Rezultaty monitoringu...*, www.monitoringzpp.pl (15.03.2016)).

W przypadku zamówień na usługi transportowe kryteria środowiskowe nie znalazły zastosowania – zamawiający koncentrowali się przede wszystkim na kryterium ceny i terminowości świadczonych usług.

2.2. Bariery stosowania kryteriów środowiskowych w zamówieniach dotyczących transportu w świetle przeprowadzonych badań własnych

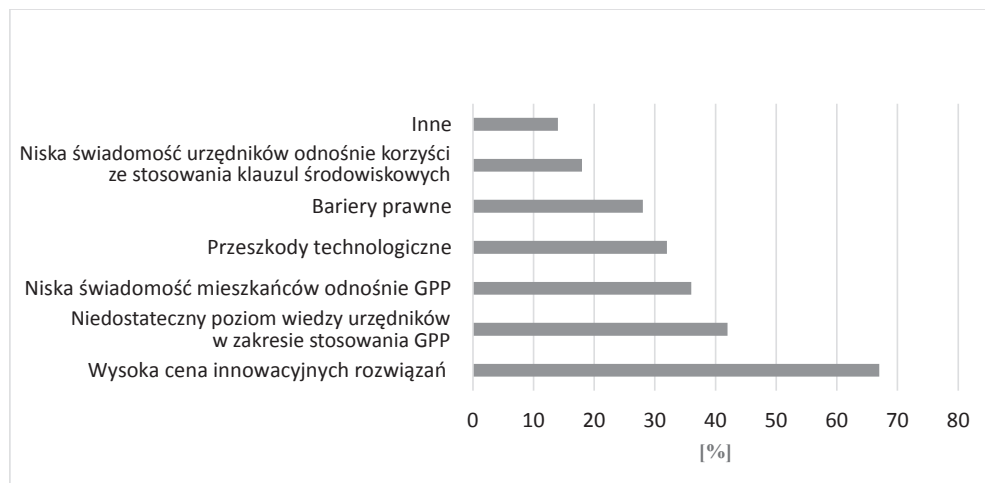
W oparciu o dane zawarte w ogłoszeniach publikowanych na stronach internetowych oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych dokonano oceny stosowania kryteriów środowiskowych dotyczących transportu przez wybrane instytucje publiczne w województwie łódzkim. Badaniem objęto Urząd Miasta Łodzi, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) w Łodzi oraz 11 gmin z podregionu łódzkiego.

Ogłoszenia opublikowane w latach 2014 i 2015 potwierdziły ogólne trendy w zakresie stosowania przez instytucje objęte badaniem wymogów środowiskowych dotyczących transportu. 58% przeanalizowanych ogłoszeń dotyczących zakupu pojazdów zawierało podstawowe kryteria środowiskowe. Dobre praktyki w zakresie stosowania klauzul środowiskowych dotyczyły postępowań MPK w Łodzi na zakup środków transportu publicznego – we wszystkich zamówieniach uwzględniono oprócz kryteriów podstawowych również kryteria kompleksowe odnoszące się do zużycia energii. Wyniki badania pozwoliły ponadto zauważyć, że w większości przetargów na usługi transportowe stosowanie kryteriów środowiskowych było ograniczone. Natomiast w zamówieniach na usługi zbiórki odpadów tylko dwie z badanych gmin zastosowały po jednym z podstawowych kryteriów środowiskowych.

W celu identyfikacji barier stosowania zielonych zamówień publicznych w zakresie zakupu pojazdów i usług transportowych przeprowadzono badanie, wykorzystując technikę ankiety i wywiadu bezpośredniego³. Na podstawie uzyskanych wyników badań (rys. 2) można stwierdzić, że przedstawiciele badanych instytucji za główną przeszkodę wdrażania wymogów środowiskowych w transporcie uznali brak środków finansowych na ich stosowanie. Zdaniem 67% respondentów rozwiązania te postrzegane są jako zbyt kosztowne.

³ Badanie przeprowadzono w okresie listopad–grudzień 2015 r. Badaniem objęto Urząd Miasta Łodzi, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) w Łodzi oraz 11 gmin z podregionu łódzkiego.

Rysunek 2. Bariery stosowania GPP w zakresie transportu w Łodzi i podregionie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Za istotną barierę uznano również brak świadomości pracowników dotyczącej możliwości zastosowania kryteriów środowiskowych – brak odpowiednich kompetencji w tym zakresie wskazało 42% badanych. W ocenie przedstawicieli badanych instytucji, niska efektywność stosowania zielonych zamówień publicznych w transporcie wiąże się z niedostateczną świadomością i oczekiwaniami mieszkańców, dla których kryterium ceny jest najważniejsze. Ten rodzaj bariery wskazało 36% badanych. Wymieniono ponadto przeszkody technologiczne dotyczące stosowania nowych rozwiązań w transporcie (32% respondentów), bariery prawne (28%), niską świadomość urzędników odnośnie korzyści ze stosowania klauzul środowiskowych (18%) oraz inne (14%).

Podsumowanie

Do kluczowych korzyści wynikających ze stosowania klauzul środowiskowych w zamówieniach dotyczących transportu należy zaliczyć m.in.: wzrost konkurencyjności i innowacyjności tego sektora, zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko oraz poprawę warunków życia mieszkańców. Wyniki monitoringu dotyczące stosowania GPP w Polsce wskazują na stopniowe ich wdrażanie odnośnie

zakupu pojazdów, natomiast w postępowaniach dotyczących zamówień na usługi transportowe kryteria środowiskowe nie są praktycznie uwzględniane. W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, że wiele z pozytywnych rozwiązań środowiskowych w zamówieniach w obszarze transportu nie znajduje zastosowania. Za ważne bariery w ich upowszechnieniu się uznano przede wszystkim obawy o wzrost kosztów ich zastosowania, brak dostatecznej wiedzy urzędników odnośnie GPP oraz niską świadomość mieszkańców w tym zakresie.

Literatura

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego.* Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009.
- Ekologiczne zakupy. Podręcznik dotyczący zielonych zamówień publicznych.* Wyd. drugie. (2011). KE.
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2011) 21.
- Faracik, B., Szymonek, J. (2015). *Zrównoważone Zamówienia Publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie.* Warszawa: Creative Commons.
- Joniewicz, T., Jawor-Joniewicz, A. (2015). *Stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych w Polsce.* Warszawa: Fundacja CentrumCSR.PL.
- Óldak-Bułańska, K. (2015). *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik.* Wydanie drugie zmienione i rozszerzone. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Reference scenario, EU energy, transport and GHG emissions trends to 2050.* (2013). Luxembourg: Directorate-General for Climate Action and Directorate-General for Mobility and Transport.
- Rezultaty monitoringu stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w 2015 r.* (2016). Pobrano z: www.monitoringzpp.pl. (15.03.2016).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep.* Załącznik nr 1. Dz. U. Nr 238, poz. 2010, z 2006 r. Nr 205, poz. 1512 oraz z 2008 r. Nr 29, poz. 166.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych.* Dz. U. Nr 96, poz. 559.

- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r. (2015). Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Starzyńska, W., Urbanek, M. (2013). Zamówienia publiczne na środki transportowe a zrównoważony rozwój. *Logistyka*, nr 2., 130–141.
- Unijne kryteria GPP dotyczące transportu (2015)*. Pobrano z: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_pl.pdf. (18.11.2015).

GREEN PUBLIC PROCUREMENT AS AN INSTRUMENT SUPPORTING SUSTAINABLE TRANSPORT

Abstract

Green public procurements are one of the elements of a comprehensive approach in the pursuit of sustainable development. It is not required by law to use them, however, they can lead to many benefits for the customer, society. What is more, they can contribute to environmental protection. Among the positive effects of using green public procurements in transport it should be mentioned that, they e.g. improve air quality, counteract climate changes, reduce costs and promote innovative solutions. This applies above all to public transport, waste collection vehicles and services, which have a significant share in public procurement market. Using environmental clauses contracting authorities may contribute to solution to the local and global problems. In Poland, these clauses are not commonly used. However researches show that the society is gradually taking interest in these clauses, when it comes to their implementation. It concerns especially procurements in transport area.

Keywords: transport, green public procurement, sustainable development

Kod JEL: L99



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-10

Agnieszka Mrozińska*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

STOPIEŃ ZŁOŻONOŚCI KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W RELACJI DO PROCESU ADAPTACJI STRUKTURY ZATRUDNIENIA W REGIONACH

Streszczenie

W artykule zwrócono uwagę na kapitał społeczny w ujęciu koncepcji złożoności. Celem artykułu jest próba wyjaśnienia kształtowania się procesów adaptacji struktur zatrudnienia w gospodarkach regionów z uwzględnieniem poziomu złożoności kapitału społecznego. W przeprowadzonych badaniach określono poziom kapitału społecznego województw i odniesiono go do procesu przeobrażenia struktury zatrudnienia w regionach w latach 2009–2014.

Słowa kluczowe: adaptacja, kapitał społeczny, struktura zatrudnienia, złożoność

Wprowadzenie

Kapitał ludzki stał się w XX wieku jednym z filarów, w którym wielu naukowców upatruje motoru postępu rozwoju regionów oraz elementu wzmacniającego konkurencyjność regionalną. Z uwagi na specyfikę i różnorodność czynników kształtujących kapitał ludzki jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia nie jest łatwe.

* E-mail: agnieszka.mrozinska@ue.poznan.pl

Rzeczywistość społeczno-gospodarcza, w której obserwować można kształtowanie się kapitału społecznego, charakteryzuje się zaawansowanym skomplikowaniem relacji między podmiotami uczestniczącymi w życiu społecznym, co z kolei może wpływać na proces przeobrażeń struktur społeczno-gospodarczych. Celem artykułu jest próba wyjaśnienia, czy poziom złożoności kapitału społecznego jest w jakiś sposób związany z procesami adaptacji struktur gospodarczych regionów.

1. Pojęcie złożoności kapitału społecznego

Według Bourdieu (1986, s. 249) kapitał społeczny należy definiować jako „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu”. Nie jest to jedyna obowiązująca współcześnie definicja, np. Coleman wskazuje, że „kapitał społeczny odnosi się tu do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło [...]. Na przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania” (Putnam, 1995, s. 258). W definicjach kapitału społecznego, na które natknąć się możemy w literaturze, powtarza się wątek „istnienia i funkcjonowania relacji pomiędzy ludźmi jako elementami systemu społecznego, które to generują pewną wartość, uprzedmiotowioną i nieformalną normę, promującą kooperację między dwoma jednostkami lub większą ich liczbą” (Fukuyama, 2001, s. 8). Definiowanie kapitału społecznego uwzględnia konieczność zaakceptowania faktu, że system społeczny, w którym funkcjonuje człowiek, jest systemem powiązań między ludźmi i charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności.

Intuicyjnie rozumiemy złożoność jako coś, co jest skomplikowane czy trudne do zrozumienia, natomiast w naukowym podejściu do tego zagadnienia podkreśla się skomplikowanie relacji pomiędzy elementami. Do najbardziej charakterystycznych cech systemów złożonych należy duża liczba elementów, w znacznej części bardzo aktywnych, zaś organizacja przestrzenna takiego systemu jest hierarchiczna i wieloszczeblowa. Systemy lokalne, prezentujące własną strukturę hierarchiczną,

wchodzą w skład większych systemów. System złożony posiada zdolność do samoorganizacji – mając wbudowane układy zarządzania i kontroli, zdolny jest adaptować się do nowych warunków. Samoorganizacja systemu opiera się na zdolności do zapamiętywania własnej historii, a więc system „ma pamięć”, która pomaga w wyborze właściwego rodzaju zachowań adaptacyjnych. Dużej liczbie elementów składających się na system towarzyszy wielokrotnie większa liczba relacji i powiązań między nimi i są to nie tylko relacje wewnątrz systemu, ale także te, wiążące go z otoczeniem. Relacje te mają najczęściej naturę nieliniową, co decyduje o nieprzewidywalności wywołanych za ich pośrednictwem efektów i stanowi podstawową przyczynę tego, że nadzwyczaj trudne jest przewidywanie nawet niedalekiej przyszłości systemu (McDonald, 2009, s. 457; Mrozińska, 2015, s. 193–194).

Z perspektywy funkcjonowania społeczności ważna jest więc w przypadku kapitału społecznego zdolność do uczenia się, adaptacji, komunikacji czy kooperacji i powinny być to kluczowe atrybuty ekonomicznej złożoności rozpatrywane w kontekście zbiorowości złożonych, w szczególności ludzkich. O wysokim stopniu złożoności systemu społecznego mogą świadczyć wysokie wskaźniki różnego rodzaju działalności ludzkiej, która oparta jest na zaufaniu, współpracy, a jednocześnie nie jest obowiązkowa.

2. Proces adaptacji w systemach złożonych

Poszukiwanie rozwiązań problemów społecznych prowadzi w dużej mierze nie tylko do zaspokajania potrzeb, ale także do ich generowania. W tym sensie spodziewać się należy, że zmiany społeczne, jako odpowiedź na jakąś społeczną niedogodność, nabierają charakteru nieuniknionych i prowadzą do rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwolennicy teorii ewolucji i teorii strukturalno-funkcjonalnych są zdania, że to społeczeństwo jest główną siłą napędową zmian (Nowak, Praszkie, 2012, s. 76). Podobnego zdania był francuski filozof Braudel (2006), który uważał, że to przemiany cywilizacyjne, kulturowe, mentalne i religijne, czyli ewolucja zbiorowych poglądów ludzi na sposób organizacji ich społeczeństwa, budują najgłębszą perspektywę postrzegania świata, która jest zarazem najistotniejsza dla zrozumienia całości dziejów.

W systemach adaptacyjnych, a takim jest system społeczno-gospodarczy, kluczowym dla zrozumienia procesów w nich zachodzących, jest wyjaśnienie samo-

transformacji rozumianej jako proces powstawania makrostruktury z mikroróżnorodności. Rozwijające się systemy samoistnie przekształcają charakter swojej samoorganizacji. Z uwagi na to, problem wzrostu gospodarczego to w dużej liczbie przypadków, problem adaptacji. Zmieniająca się alokacja zasobów i struktur popytu w reakcji na sposobności „otwierane” przez przyrost wiedzy przy sprzyjających warunkach powinna prowadzić do wzrostu gospodarczego. Niektórzy badacze twierdzą, że procesy rynkowe są sednem koordynacji mikroróżnorodności, a agregaty, które pojawiają się w ich rozumowaniu, są wynikiem interakcji między poszczególnymi rodzajami działalności gospodarczej (Metcalfe i in., 2006). Wymiar makroekonomiczny ich uzasadnienia odnosi się więc do powiązań, jakie w systemach występują (Domański, 2012, s. 185–187).

Mikroróżnorodność elementów generuje idealne warunki do rozwoju obecnych struktur systemu i powstania struktur całkiem nowych, przez co system staje się systemem o zmieniającej się różnorodności strukturalnej. Modele systemów o wysokiej złożoności pokazują, w jaki sposób możliwości ich zmian zależą od zdolności adaptacji elementów systemu do zmian zewnętrznych i od zbiorowej zdolności do modyfikowania ich środowiska (Ford, Garnsey, Lyons, 2006). Aby system mógł być adaptacyjny, musi więc mieć ukrytą różnorodność lub mechanizmy, które tę różnorodność będą w stanie wytworzyć, wtedy gdy będzie potrzebna. Różnorodność jest tutaj rozumiana jako wskaźnik liczby różnych jakościowo typów, których jednostki mają inne właściwości niż jednostki należące do innych typów (Allen, Starathern, Baldwin, 2006, s. 24). Zdolność do wytwarzania różnorodności nie jest taka sama we wszystkich systemach i dodatkowo wykazuje zmienność w czasie. Jako że mikroróżnorodność elementów jest konieczna do stwarzania idealnych warunków do zmian społeczno-gospodarczych, wymaga jakiejś wewnętrznej koordynacji poszczególnych elementów, której upatrywać możemy we właściwościach emergentnych systemów złożonych, czyli np. z korzyści, jakie płyną z uprzedmiotowionej, nieformalnej normy promującej kooperację, czyli kapitału społecznego. Nasuwa się więc pytanie, czy poziom złożoności kapitału społecznego może w jakiś sposób wpływać na proces adaptacji struktur gospodarczych w regionach, czego wynikiem jest próba zestawienia poziomu złożoności kapitału społecznego ze strukturą zatrudnienia w polskich regionach.

3. Kapitał społeczny i procesy adaptacji w strukturze zatrudnienia polskich regionów w latach 2009–2014

Ze względu na podkreślany w literaturze problem z jednoznacznym zaakceptowaniem sposobów mierzenia kapitału społecznego w artykule zdecydowano się na skonstruowanie wskaźnika syntetycznego Perkala, pozwalającego na klasyfikację badanych województw. Wyższa wartość wskaźnika syntetycznego oznacza wyższy poziom złożoności kapitału społecznego. Próbuąc odzwierciedlić istotę kapitału społecznego w województwach, do analizy wybrano następujące cechy (wartości pierwszych czterech przeliczono na 10 tys. mieszkańców, a ostatni wskaźnik – frekwencję wyborczą, wyrażono w wartościach procentowych):

1. Liczba fundacji i stowarzyszeń.
2. Liczba członków zespołów artystycznych.
3. Liczba członków kół i klubów.
4. Liczba członków klubów sportowych.
5. Frekwencja w wyborach samorządowych (w 2010 r. – ogólna, w 2014 r. w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów).

Dane zebrano dla lat 2010 i 2014, za wyjątkiem drugiej i trzeciej cechy, gdzie dane zamiast z 2010 roku przedstawiają sytuację z roku 2009. Zgromadzone dane występują w różnych skalach pomiarowych, dlatego poddano je procesowi standaryzacji. W kolejnym etapie postępowania badawczego skonstruowano wskaźnik syntetyczny zgodnie ze wzorem (Runge, 2006, s. 214):

$$W_s = \frac{\sum_{j=1}^p y_{ij}}{p},$$

gdzie:

W_s – wskaźnik syntetyczny

$j = 1, 2, \dots, p$,

p – liczba uwzględnionych cech,

y_{ij} – standaryzowana wartość j -tej cechy dla i -tego obiektu.

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j},$$

jeśli:

x_{ij} – wartość j -tej cechy dla i -tego obiektu j ,

$\bar{x}_j$ – średnia arytmetyczna wartości j -tej cechy,

S_j – odchylenie standardowe wartości j -tej cechy.

Do zbadania struktury zatrudnienia w polskich regionach posłużono się analizą intensywności, szybkości i monotoniczności zmian strukturalnych zaobserwowanych w latach 2009–2014. Za podstawę stworzenia struktury posłużyły sekcje PKD 2007¹. Siedemnastoelementowa struktura zatrudnienia została określona w siedmioletnim okresie dla każdego z województw i poddana analizie intensywności zmian strukturalnych. Miernikiem znajdującym zastosowanie w badaniach intensywności zmian strukturalnych jest kąt θ lub cosinus kąta θ . Jego konstrukcja nie jest oparta o tempo wzrostu elementów struktury, natomiast dzięki własności nadawania różnej wagi takim samym przesunięciom w strukturze w zależności od wielkości zmienianego udziału, wydaje się być miarą pełniej oddającą istotę zmian strukturalnych (Wyżnikiewicz, 1987, s. 69). Wskaźnik opisany jest następującym wzorem:

$$\cos\theta = \frac{\sum_{i=1}^n f_i^0 f_i^1}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (f_i^0)^2} \sqrt{\sum_{i=1}^n (f_i^1)^2}},$$

gdzie:

f_i – udział i -tego elementu w populacji ($i = 1, 2, \dots, n$),

f^1 – udział elementu w strukturze badanej,

f^0 – udział elementu w strukturze bazowej.

Kontynuacją i uzupełnieniem badania intensywności zmian struktury zatrudnienia w regionie jest analiza ewolucji tych struktur – w tym celu wyznacza się średnią szybkość zmian strukturalnych oraz diagnozuje stabilność kierunków tych zmian (Kukuła, 1996). Miernik v opisuje wartość przeciętnej prędkości przekształ-

¹ W tworzeniu struktury zatrudnienia w polskich regionach pominięto sekcję B i sekcję D ze względu na brak danych dla tych sekcji w podziale na województwa.

ceń strukturalnych w ujęciu dynamicznym i jest wyrażony średnią wartością łańcuchowych miar zróżnicowania struktur danego regionu.

$$v = \frac{\sum_{t=0}^{n-1} \sum_{i=1}^k |\alpha_{it} - \alpha_{i(t+1)}|}{2n},$$

gdzie:

$$\alpha_i = \begin{bmatrix} \alpha_1 \\ \alpha_2 \\ \vdots \\ \alpha_k \end{bmatrix} - \text{wektor struktury obiektu A, tak że}$$

k – liczba składowych,

t = (0, 1, ..., t).

Miernik ten opisuje tempo przeobrażeń. Wartości tej, jak również kolejnej prezentowanej miary – η , opisują proces przeobrażania się struktur. Wskaźnik η obrazuje monotoniczność zmian strukturalnych:

$$\eta = \frac{v_{m,0}}{\sum_{t=0}^{m-1} v_{t,t+1}},$$

gdzie:

$v_{m,0}$ – przeciętna prędkość przekształceń strukturalnych w badanym m-tym okresie w stosunku do struktury bazowej opatrzonej subskryptem 0,

v_t – stopień zmian strukturalnych w czasie t.

Pozwala on oszacować, czy ewolucja struktury utrzymuje względnie stabilny kierunek zmian. Wartość monotoniczności przekształceń strukturalnych zawiera się w przedziale $<0;1>$. Im wyższy stopień monotoniczności (bliższy 1), tym bardziej struktury ewoluują w sposób konsekwentny i są odporne na niestabilność, która może być powodowana przez chaotyczne przeobrażenia składowych, które w długim okresie i tak nie są przyczyną zmian struktury zastanej na początku okresu.

Poziom złożoności kapitału społecznego w województwach w latach 2010 i 2014 charakteryzował się dość dużym zróżnicowaniem (tab. 1). W 2010 roku wartości wskaźnika Perkala wahały się od 1,276 w Podkarpackiem do -0,844 w Śląskiem, natomiast w roku 2014 największym poziomem złożoności charakteryzowało się województwo podkarpackie (1,744), a najmniejszym pomorskie (-0,778). Do woje-

wództw o największym poziomie złożoności kapitału społecznego w obu okresach zaliczyć można podkarpackie, małopolskie i mazowieckie, zaś do tych o najniższym poziomie złożoności śląskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie.

Tabela 1. Wskaźnik syntetyczny kapitału społecznego oraz wskaźniki intensywności, szybkości i monotoniczności zmian w strukturze zatrudnienia w województwach w latach 2009–2014

Województwo	Poziom złożoności kapitału społecznego		Wskaźnik Moore'a (intensywność zmian) (cosinus kąta θ)						Szybkość zachodzenia zmian (v)	Monotoni- czność przekształceń struktural- nych (η)
	2010	2014	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia		
Dolnośląskie	-0,262	-0,062	2,749	1,166	1,069	1,492	1,182	1,532	1,187	0,633
Kujawsko-pomorskie	-0,286	-0,738	2,380	1,121	1,026	1,040	0,954	1,304	1,142	0,563
Lubelskie	0,137	0,069	2,317	0,736	1,032	0,616	0,510	1,042	1,111	0,433
Lubuskie	0,134	-0,061	4,213	1,159	1,109	0,852	1,711	1,809	1,339	0,500
Łódzkie	0,066	-0,261	2,574	1,300	0,901	0,960	0,937	1,335	1,107	0,594
Małopolskie	1,053	0,582	10,498	0,816	0,883	1,301	1,241	2,948	2,017	0,643
Mazowieckie	0,265	0,236	1,680	1,198	0,776	1,341	0,950	1,189	1,000	0,637
Opolskie	-0,498	0,186	1,248	1,199	1,704	1,024	0,832	1,201	1,063	0,337
Podkarpackie	1,276	1,744	13,122	1,142	1,555	0,967	0,805	3,518	2,794	0,651
Podlaskie	-0,206	0,005	2,471	0,845	1,349	0,745	1,129	1,308	1,238	0,502
Pomorskie	-0,611	-0,778	1,775	1,804	1,230	1,555	0,823	1,438	1,229	0,656
Śląskie	-0,844	-0,767	3,784	0,948	0,656	1,211	0,749	1,470	1,109	0,652
Świętokrzyskie	-0,544	-0,040	1,185	0,824	1,323	1,073	0,618	1,005	1,052	0,492
Warmińsko-mazurskie	0,111	0,105	1,004	1,087	1,412	1,475	0,808	1,157	0,963	0,509
Wielkopolskie	0,325	-0,119	0,980	1,039	0,743	1,030	1,207	1,000	0,888	0,564
Zachodniopomorskie	-0,116	-0,101	2,286	1,311	1,019	1,489	0,743	1,370	1,107	0,652

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do analizy intensywności zmian strukturalnych wykorzystano miarę, jaką jest *cosinus kąta* θ , który wyraża zmianę kąta między wektorami udziałów przestrzeni $n-1$ wymiarowej. Jest on miernikiem znormalizowanym i osiąga wartość równą 1 dla struktur identycznych (kąt $\theta = 0^\circ$) i wartość zerową przy maksymalnie dużej zmianie struktury (kąt $\theta = 90^\circ$). Przy empirycznych analizach dogodniej posługiwać się nie

cosinusem kąta θ , ale wartością *kąta θ* , gdyż miara ta jest bardzo czuła na niewielkie zmiany rzędu 10° , z którymi dość często można się spotkać. Miernik ten spotykany jest także w literaturze pod nazwą *miernika Q Moore'a*. (Moore, 1978).

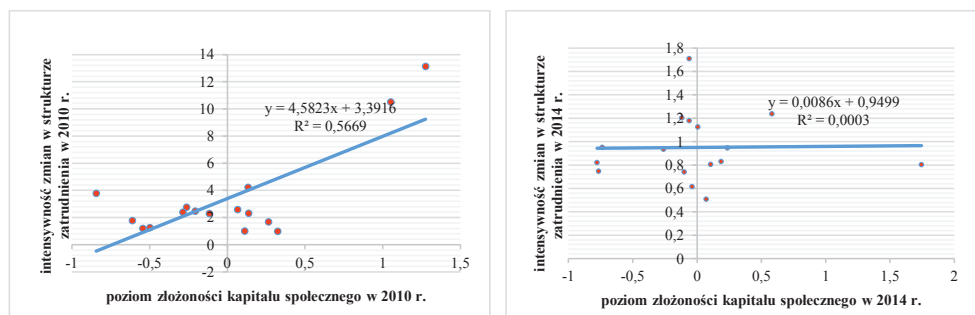
Wartość miernika kąta θ może wahać się od 0° do 90° , dlatego na podstawie przeprowadzonego badania można stwierdzić, że przeciętne przekształcenia struktury zatrudnienia były dość niskie. Wartości tego miernika, osiągały osiągnięte przez województwa zamknęły się w przedziale od $0,62^\circ$ do $13,1^\circ$, więc rozbieżność między poszczególnymi latami w strukturach nie była dość znaczna (tab. 1). Do województw o największej intensywności zmian w strukturze zatrudnienia należy zaliczyć województwa podkarpackie (średnio $3,518^\circ$), a także małopolskie (średnio $2,948^\circ$). Najmniejszą intensywnością zmian charakteryzowały się natomiast województwa wielkopolskie (średnio 1°), świętokrzyskie (średnio $1,005^\circ$) i lubelskie (średnio $1,042^\circ$). Zmienność poziomu intensywności zachodzenia zmian w strukturze zatrudnienia w województwach była mała, jedynie w stosunku do roku 2009 w 2010 zaszły dość duże zmiany w strukturze zatrudnienia w województwach podkarpackim i małopolskim.

Analiza szybkości zachodzenia zmian w strukturze zatrudnienia regionów od 2009 do 2014 roku wskazała te same prawidłowości, co analiza intensywności zmian struktury zatrudnienia przedstawiona za pomocą wskaźnika Moore'a. Do województw, w których najszybciej zachodziły zmiany, należały podkarpackie i małopolskie, a do tych, w których zmiany ujawniały się najwolniej: wielkopolskie, warmińsko-mazurskie i mazowieckie.

Analizie szybkości zachodzenia zmian towarzyszyła analiza ich monotoniczności. Można zauważyć, że zmiany o najbardziej stabilnym charakterze zachodziły w województwie podkarpackim, ale także w zachodniopomorskim, pomorskim, śląskim, małopolskim, mazowieckim i dolnośląskim. Zmiany najbardziej chaotyczne dotyczyły województw opolskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego.

W toku przeprowadzonych badań udało się ustalić, że województwa o wysokim poziomie złożoności kapitału społecznego, a więc podkarpackie i małopolskie, wykazywały także wysoką intensywność i szybkość zachodzenia zmian w strukturze zatrudnienia w latach 2009–2014. W pozostałych przypadkach nie doszukano się podobnych zależności, a diagramy rozrzutu (rys. 1) nie pozwalają na zidentyfikowanie współzależności między poziomem złożoności kapitału społecznego, a intensywnością zmian w strukturze zatrudnienia w województwach w badanych latach.

Rysunek 1. Diagramy rozrzutu poziomu złożoności kapitału społecznego i intensywności zmian w strukturze zatrudnienia województw w latach 2009–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

Podjęte w analizie przedstawionej w artykule kroki nie pozwoliły jednoznacznie rozstrzygnąć, czy poziom złożoności kapitału społecznego w regionach miał wpływ na intensywność, szybkość i monotoniczność zachodzenia zmian w strukturze zatrudnienia w regionach w latach 2009–2014. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że zaobserwowana zmiana społeczna, rozumiana jako zmienność struktur zatrudnienia, nie następuje dynamicznie. Wskaźnik intensywności przeobrażeń jest niewielki, ale wskazuje wyraźnie na zmiany o charakterze ewolucyjnym.

W artykule przyjęto sposób określenia poziomu złożoności kapitału społecznego dobierając dostępne wskaźniki. Z pewnością zmiana wskaźników oraz wydłużenie badanego okresu przyniosłoby dokładniejszą odpowiedź na postawione we wstępie pytanie, konieczne są zatem dalsze badania, które przyczynią się do wypracowania skutecznej metody pomiaru kapitału społecznego.

Literatura

- Allen, P., Strathern, M., Baldwin, J. (2006). *Evolution, Diversity and Organization*, W: E. Garnsey, J. McGlade (red.), *Complexity and Co-evolution*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital, W: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Braudel, F. (2006). *Gramatyka cywilizacji*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Domański, R. (2012). *Ewolucyjna Gospodarka Przestrzenna*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Ford, S., Garnsey, E., Lyons, M. (2006). Afterword W: E. Garnsey, J. McGlade (red.), *Complexity and Co-evolution*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fukuyama, F. (2001). Social Capital, Civil Society And Development. W: *Third World Quarterly*, No. 1, 7–20.
- Kukula, K. (1996). *Statystyczne metody analizy struktur ekonomicznych*. Kraków: Wydawnictwo Edukacyjne.
- McDonald, J.R., (2009). Complexity science: an alternative world view for understanding sustainable tourism development. *Journal of Sustainable Tourism*. 17, 3, 455–471.
- Metcalfe, J.S., Foster, J., Ramlogan, R. (2006). Adaptive Economic Growth. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, 7–22.
- Moore, J.A. (1987). A Measure of Structural Change in Output. *Review of Income and Wealth, March*, vol. 24, nr 1.
- Mrozińska, A. (2015). Zagadnienie złożoności we współczesnej ekonomii regionalnej. W: E. Kowalewska-Borys, K. Chomicz (red.), *Współpraca międzynarodowa a rozwój lokalny. Wyzwania i perspektywy*. Warszawa: Difin.
- Nowak, A., Praszkie, R. (2012). *Przedsiębiorczość społeczna*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business.
- Putnam, R. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Runge, J. (2006). *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wyżnikiewicz, B. (1987). *Zmiany strukturalne w gospodarce. Prawidłowości i ograniczenia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

THE COMPLEXITY OF SOCIAL CAPITAL IN RELATION TO THE PROCESS OF ECONOMIC ADAPTATION IN REGIONS

Abstract

The article focuses on social capital in terms of the concept of complexity. The article attempts to explain the formation of the process of adaptation of economic structures of the regions, taking into account the complexity of social capital. The article sets a synthetic index of social capital provinces and comparing it with the process of transformation of the structure of employment in the regions in 2009–2014.

Keywords: adaptation, social capital, employment structure, complexity

Kody JEL: O15, R11



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-11

Michał Scheibe*

Uniwersytet Szczeciński

ZRÓŻNICOWANIE GOSPODARCZE KRAJÓW ASEAN – KONWERGENCJA CZY POLARYZACJA?

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena poziomu zróżnicowania gospodarczego krajów ASEAN w okresie 2000–2014. Dla realizacji celu przeprowadzono studia literaturowe oraz wykorzystano metody analizy statystycznej w postaci miar dyspersji wybranych wskaźników makroekonomicznych. Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo wysokiego tempa wzrostu w najslabiej rozwiniętych krajach Azji Południowo-Wschodniej i przyspieszenia postępów integracji, zróżnicowanie gospodarcze krajów ASEAN w całym badanym okresie utrzymywało się na wysokim poziomie.

Słowa kluczowe: ASEAN, integracja, rozwój gospodarczy, konwergencja

Wprowadzenie

W ostatnich dwóch dekadach kraje Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej¹ (ASEAN) charakteryzowało bardzo wysokie tempo wzrostu i wyraź-

* E-mail: michał753@op.pl

¹ ASEAN zostało założone 8 sierpnia 1967 r. w Bangkoku, jego członkami są: Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia (państwa założycielskie), Brunei (od 8 stycznia 1984 r.), Wietnam (od 28 lipca 1995 r.), Laos i Mjanma (od 23 lipca 1997 r.), Kambodża (od 30 kwietnia 1999 r.) (ASEAN, 2016).

ny postęp procesów integracyjnych (MGI, 2014). W 2003 roku jego członkowie podjęli decyzję o ustanowieniu Wspólnoty Gospodarczej, zakładającej utworzenie do 2020 roku wspólnego rynku ASEAN, ze swobodnym przepływem towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Wspólnotę tę powołano formalnie do istnienia w 2015 roku, co stało się przyczynkiem do ożywienia dyskusji ekonomistów na temat problemów integracji zróżnicowanych pod względem poziomu rozwoju gospodarczego krajów (Menon, 2012; Chowdhary i in., 2011; Das, 2009; Islam, 2003). W krytycznych ocenach szans realizacji wspólnego rynku ASEAN wskazywano na ogromne dysproporcje rozwojowe jako najważniejszą przeszkodę integracji w regionie, a także identyfikowaną w literaturze przedmiotu możliwość ich pogłębienia w wyniku integracji (Dąbrowski, 2015; Pietrasik 2008; Karras, 1997). Autorzy pozytywnych opinii na temat pogłębienia współpracy w ASEAN odwoływali się najczęściej do teorii konwergencji oraz teoretycznych i empirycznych dowodów zmniejszania się rozbieżności rozwojowych w miarę postępu integracji (Das, 2009; Jayanthakumaran, Verma, 2008).

Celem artykułu jest ocena poziomu zróżnicowania gospodarczego krajów ASEAN w okresie 2000–2014. Wynikający z celu problem badawczy sprowadza się więc do próby odpowiedzi na pytanie: czy w badanym okresie zmienił się poziom dysproporcji gospodarczych między krajami ASEAN i jaki był kierunek tych zmian?

Na podstawie studiów literaturowych dokonano wyboru metod analizy oraz sposobu prezentacji jej wyników i ich interpretacji. Do określenia poziomu zróżnicowania badanych gospodarek zastosowano metody analizy statystycznej w postaci miary dyspersji wybranych wskaźników makroekonomicznych. Materiał statystyczny pobrano z bazy danych World Bank oraz UNCTAD. Badaniami objęto lata 2000–2014, czyli okres od ostatniego rozszerzenia ASEAN do roku, za który dostępne były w miarę pełne dane statystyczne.

1. Poziom i dynamika rozwoju

Do najbardziej charakterystycznych cech ASEAN zalicza się jego zróżnicowanie, uznawane za największe spośród wszystkich ugrupowań integracyjnych na świecie [Hill, Menon, 2010]. Różnorodność polityczna, społeczna, religijna, kulturowa i językowa znajduje po części odzwierciedlenie w ogromnym zróżnicowaniu gospodarczym krajów tego stowarzyszenia. Ze względu na poziom rozwoju gospo-

darczego, mierzony wskaźnikiem PKB *per capita*, wyróżnić można członków ugrupowania o wysokim poziomie (Singapur, Brunei i Malezja), o średnim poziomie (Tajlandia, Indonezja, Filipiny i Wietnam od 2008 roku) oraz kraje o niskim poziomie rozwoju, zaliczane do najsłabiej rozwiniętych na świecie (Kambodża, Laos i Mjanma)². Wielkość PKB na jednego mieszkańca w wysoko rozwiniętych krajach stowarzyszenia była w badanym okresie nawet około sześćdziesięciokrotnie wyższa niż w krajach najsłabszych gospodarczo, a skala tej różnicy świadczy o „przepaści rozwojowej” (*development divide*) między członkami ASEAN (tab. 1).

Tabela 1. PKB *per capita* w krajach ASEAN w latach 2000–2014 (tys. \$)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	18,1	25,9	32,1	27,2	41,1	35,4
Filipiny	1,0	1,2	1,7	1,8	2,6	2,8
Indonezja	0,8	1,3	1,9	2,3	3,6	3,4
Kambodża	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9	1,1
Laos	0,3	0,5	0,7	0,9	1,4	1,7
Malezja	4,2	5,6	7,2	7,3	10,4	10,8
Mjanma	0,2	0,2	0,4	0,6	1,2	1,3
Singapur	24,1	27,9	37,7	38,3	53,6	54,6
Tajlandia	2,0	2,9	4,0	4,2	5,9	6,0
Wietnam	0,4	0,6	0,8	1,1	1,7	2,0
ASEAN	1,2	1,7	2,3	2,6	3,9	3,9
Świat	5,4	7,2	8,6	8,8	10,4	10,7

Źródło: UNCTAD (2016).

Kraje ASEAN wykazywały też różne tempo wzrostu gospodarczego, ale wszystkie – z wyjątkiem Brunei – cechowała wysoka dynamika, przewyższająca średnią światową. Wybuch globalnego kryzysu gospodarczego w 2009 roku spowodował obniżenie tempa wzrostu PKB prawie we wszystkich gospodarkach. Najsilniej skutki kryzysu odczuwalne były jednak w krajach o wysokim i średnim poziomie rozwoju (Brunei, Malezja, Tajlandia i Singapur), w których nastąpił spa-

² Ze względu na poziom rozwoju kraje ASEAN dzieli się też tradycyjnie na dwie grupy: ASEAN 6 (Singapur, Brunei, Malezja, Tajlandia, Indonezja, Filipiny) i ASEAN 4 (Wietnam, Laos, Kambodża, Mjanma).

dek PKB. Wyjątkiem były dwa najsłabiej rozwinięte kraje (Mjanma i Laos), które odnotowały zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego w 2009 roku. Średnia tempa wzrostu była najwyższa w krajach o najniższym poziomie rozwoju (Kambodża, Laos i Mjanma), co może wskazywać na występowanie zjawiska konwergencji w ASEAN (tab. 2).

Tabela 2. Wskaźniki dynamiki PKB krajów ASEAN
w latach 2000–2014 (średniorocznie, %)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	2,9	0,4	0,2	-1,8	0,9	-1,5
Filipiny	4,4	13,2	10,2	1,1	6,8	6,1
Indonezja	4,9	5,7	6,3	4,6	6,3	5,1
Kambodża	8,8	6,8	7,8	0,1	7,3	7,0
Laos	5,8	5,3	6,3	7,5	7,9	7,3
Malezja	8,9	13,6	12,0	-1,5	5,6	6,0
Mjanma	13,7	4,8	6,6	10,6	7,6	6,4
Singapur	9,0	7,4	9,0	-0,6	1,9	2,9
Tajlandia	4,5	4,2	5,4	-0,9	7,1	0,7
Wietnam	6,8	8,4	8,5	5,3	5,2	6,0
ASEAN	6,1	5,7	6,7	1,6	5,7	4,3
Świat	4,3	3,6	4,0	-2,0	2,2	2,5

Źródło: UNCTAD (2016).

2. Zasoby ludzkie i urbanizacja

Oceniając skalę i potencjał gospodarek (rynków) ASEAN na podstawie wielkości populacji poszczególnych krajów członkowskich, można stwierdzić, że także pod tym względem są one bardzo zróżnicowane. Pierwsze miejsce w badanym okresie zajmowała Indonezja, którą w 2014 roku zamieszkiwało 254,5 mln ludzi, czyli aż ponad 40% populacji ASEAN. Ostatnie miejsce przypadało Brunei z liczbą mieszkańców wynoszącą w 2014 roku około 400 tys., czyli zaledwie 0,06% ludności ASEAN (tab. 3).

Tabela 3. Wielkość populacji krajów ASEAN w latach 2000–2014 (mln)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Filipiny	77,9	86,1	89	91,6	96,0	99,1
Indonezja	212,4	226,3	232,3	238,5	248,0	254,5
Kambodża	12,2	13,3	13,7	14,1	14,8	15,3
Laos	5,3	5,7	5,9	6,2	6,5	6,7
Malezja	23,4	25,8	26,7	27,7	29,0	29,9
Mjanma	47,7	50,0	50,7	51,4	52,5	53,4
Singapur	3,9	4,5	4,7	5,0	5,3	5,5
Tajlandia	62,7	65,9	66,4	66,5	67,2	67,7
Wietnam	80,3	84,2	85,8	87,4	90,3	92,4
ASEAN	526,1	562,2	575,6	588,8	610,0	624,9

Źródło: UNCTAD (2016).

Kraje Azji Południowo-Wschodniej charakteryzowały także duże dysproporcje w poziomie uprzemysłowienia i rozwoju społecznego, mierzonych współczynnikiem urbanizacji, do ASEAN należy bowiem zarówno państwo-miasto Singapur, w którym 100% ludności to ludność miejska, jak i Kambodża, w której zaledwie 19–21% całej populacji mieszkało w miastach. Najwyższe wskaźniki urbanizacji, znacznie przewyższające średnią światową, wykazywały w badanym okresie kraje ASEAN zaliczane do grupy wysoko rozwiniętych (Singapur, Brunei i Malezja). W krajach o średnim poziomie rozwoju (Tajlandia, Indonezja, Filipiny i Wietnam) współczynniki te kształtowały się natomiast poniżej średniej dla świata, w szczególności w przypadku Wietnamu (z nielicznymi wyjątkami w pojedynczych latach badanego okresu). Niskie wartości współczynnika urbanizacji w Kambodży, Laosie i Mjanma, około dwukrotnie mniejsze niż w krajach wysoko rozwiniętych ugrupowania, potwierdzają występowanie dużych dysproporcji rozwojowych w ASEAN (tab. 4).

Tabela 4. Wskaźniki urbanizacji w krajach ASEAN w latach 2000–2014 (%)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	71	75	76	77	77	78
Filipiny	48	46	46	46	45	45
Indonezja	41	46	47	49	51	53
Kambodża	19	19	19	20	20	21
Laos	22	28	30	33	36	39
Malezja	62	67	69	70	73	75
Mjanma	27	29	30	31	33	34
Singapur	100	100	100	100	100	100
Tajlandia	31	37	40	43	46	49
Wietnam	25	28	29	30	32	33
ASEAN	38	41	43	44	46	47
Świat	47	49	50	51	52	53

Źródło: UNCTAD (2016).

3. Bezrobocie i inflacja

Dla dokonania oceny zróżnicowania gospodarek ASEAN przeanalizowano także kształtowanie się wybranych wskaźników odzwierciedlających stabilność ekonomiczną, a mianowicie stopy bezrobocia i wskaźnik inflacji.

Najwyższa stopa bezrobocia występowała w gospodarkach Filipin i Indonezji, a więc w krajach o największej liczbie ludności, najniższy poziom tego wskaźnika, poniżej 3%, odnotowywano natomiast w Kambodży, Laosie, Tajlandii i Wietnamie. W najwyżej rozwiniętych gospodarkach ASEAN, czyli w Singapurze, Brunei i Malezji stopa bezrobocia kształtowała się na nieco wyższym, ale stabilnym poziomie, w granicach od około 2% do 4%. Na podkreślenie zasługuje średnio relatywnie niski poziom bezrobocia we wszystkich krajach ASEAN oraz wyraźna tendencja spadkowa tego zjawiska w skali całego stowarzyszenia. Poziom zróżnicowania gospodarek ASEAN ze względu na omawiany wskaźnik można uznać za relatywnie niewielki (tab. 5).

Tabela 5. Stopa bezrobocia w krajach ASEAN w latach 2000–2014 (%)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	4,1	3,4	3,3	3,5	3,8	3,8
Filipiny	11,2	7,7	7,4	7,5	7,0	7,1
Indonezja	6,1	11,2	9,1	7,9	6,1	6,2
Kambodża	2,5	1,3	0,6	0,1	0,2	0,4
Laos	1,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Malezja	3,0	3,5	3,2	3,7	3,0	2,0
Mjanma	3,5	3,4	3,3	3,5	3,3	3,3
Singapur	3,7	4,1	3,0	4,3	2,8	3,0
Tajlandia	2,4	1,3	1,2	1,5	0,7	0,9
Wietnam	2,3	2,1	2,3	2,6	1,8	2,3

Źródło: World Bank (2016).

Największą stabilność, mierzoną poziomem inflacji, wykazywały najwyżej rozwinięte gospodarki ASEAN (Brunei, Singapur i Malezja). Relatywnie niski i dość stabilny poziom inflacji występował także w Tajlandii i na Filipinach. Pozostałe kraje, w tym wszystkie z grupy najslabiej rozwiniętych, charakteryzowały znacznie większe wahania wskaźnika cen towarów i usług, który w niektórych latach badanego okresu osiągał poziom dwucyfrowy. Biorąc pod uwagę cały analizowany okres, można jednak stwierdzić, że zróżnicowanie krajów ASEAN ze względu na poziom inflacji było średnio stosunkowo małe, a inflacja w ASEAN, szczególnie po 2009 roku, niska (tab. 6).

Tabela 6. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w krajach ASEAN w latach 2000–2014 (%)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
1	2	3	4	5	6	7
Brunei	1,2	1,3	1,0	1,0	0,5	-0,2
Filipiny	-0,2	6,6	2,9	4,2	3,2	4,2
Indonezja	3,7	10,5	6,4	4,4	4,3	4,4
Kambodża	-0,8	6,3	7,7	-0,7	2,9	3,9
Laos	24,9	7,2	4,5	0,0	4,3	4,1
Malezja	1,5	3,0	2,0	0,6	1,7	3,1

1	2	3	4	5	6	7
Mjanma	-0,1	9,4	35,0	1,5	1,5	4,4
Singapur	1,4	0,5	2,1	0,6	4,6	1,0
Tajlandia	1,6	4,5	2,2	-0,8	3,0	1,9
Wietnam	-1,7	8,3	8,3	7,0	9,1	4,1

Źródło: UNCTAD (2016).

Względna stabilność makroekonomiczna ASEAN w latach 2000–2014 zasługuje na szczególne podkreślenie w kontekście zachodzących w tym okresie w wielu krajach ugrupowania istotnych przemian instytucjonalnych, politycznych i społecznych, a także zmian zachodzących w gospodarce światowej.

4. Atrakcyjność inwestycyjna

Reformy gospodarcze, liberalizacja, stabilność i wysoka dynamika gospodarek ASEAN przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, mierzonej napływem zagranicznego kapitału w formie inwestycji bezpośrednich. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) był z kolei ważnym czynnikiem utrzymania wysokiego tempa wzrostu i rozwoju krajów ASEAN w latach 2000–2014. Wartość rocznego napływu BIZ do ASEAN wzrosła z 22,5 mld \$ w 2000 roku do 132,8 mld \$ w 2014 roku, czyli prawie siedemnastokrotnie. Napływ BIZ do poszczególnych krajów był bardzo zróżnicowany, z wyraźną dominacją Singapuru jako kraju lokalizacji inwestycji. Wysokie wartości rocznych strumieni BIZ charakteryzowały także Indonezję, Tajlandię i Malezję, czyli kraje o średnim i wysokim poziomie rozwoju. Zaskakującą niski poziom BIZ w Brunei był w znacznej mierze wynikiem wysokiej monokultury produkcji i eksportu (ropa naftowa i gaz) i związanym z tym relatywnie niskim tempem wzrostu gospodarczego, a także brakiem zasobów siły roboczej (Brunei była jej importerem netto) (OECD, 2014). Kraje z grupy najsłabiej rozwiniętych (Kambodża, Mjanma i Laos) osiągały wprawdzie niskie wartości strumieni napływu BIZ, ale dynamika przyrostów była w nich najwyższa (tab.7).

Tabela 7. Napływ BIZ do krajów ASEAN w latach 2000–2014 (strumień roczny, mld \$)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	0,5	0,3	0,3	0,4	0,9	0,6
Filipiny	2,2	1,9	2,9	2,0	2,0	6,2
Indonezja	-4,6	8,3	6,9	4,9	19,1	22,6
Kambodża	0,1	0,4	0,9	0,9	1,8	1,7
Laos	0,0	0,0	0,3	0,2	0,3	0,7
Malezja	3,8	4,1	8,6	1,5	9,2	10,8
Mjanma	0,1	0,1	0,0	0,0	0,5	0,9
Singapur	15,5	18,1	47,7	23,8	56,7	67,5
Tajlandia	3,4	8,1	11,4	4,9	9,2	12,6
Wietnam	1,3	2,0	7,0	7,6	8,4	9,2
ASEAN	22,5	43,3	86	46,2	108,1	132,8

Źródło: UNCTAD (2016).

W efekcie wartość skumulowana BIZ zlokalizowanych w ASEAN zwiększyła się w latach 2000–2014 aż ponad piętnastokrotnie, odpowiednio z 257,6 mld \$ do 1,7 bln \$. We wszystkich państwach nastąpił wzrost wartości BIZ, jednak jej poziom wykazywał ogromne zróżnicowanie w zależności od kraju. Najwięcej kapitału zagranicznego w formie BIZ zaabsorbował Singapur, na który w 2014 roku przypadało ponad 54% całego zasobu BIZ w ASEAN. Wysokie wartości miały również BIZ zlokalizowane w Tajlandii, Indonezji i Malezji. W słabo rozwiniętych krajach ASEAN (Laos, Kambodża, Mjanma) poziom BIZ był znacznie niższy, ale wykazywał wysokie tempo wzrostu (tab. 8).

Tabela 8. Wartość skumulowana BIZ w krajach ASEAN w latach 2000–2014 (mld \$)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
1	2	3	4	5	6	7
Brunei	3,9	2,1	2,8	3,5	5,7	6,2
Filipiny	13,8	15,0	20,5	22,9	36,5	57,1
Indonezja	25,1	41,2	79,9	108,8	211,6	253,1
Kambodża	1,6	2,5	3,0	4,8	9,4	13,0
Laos	0,6	0,7	1,2	1,6	2,5	3,6
Malezja	52,7	44,5	75,8	79,0	132,7	133,8

1	2	3	4	5	6	7
Mjanma	3,8	6,5	7,2	7,8	16,1	17,7
Singapur	110,6	237	420,9	507,9	821	912,4
Tajlandia	30,9	61,4	94,7	106,9	172,5	199,3
Wietnam	14,7	22,4	31,8	49,0	72,9	91,0
ASEAN	257,6	433,3	737,8	892,2	1480,9	1687,2

Źródło: UNCTAD (2016).

5. Eksport i bilans obrotów bieżących

Wielkość eksportu i saldo bilansu obrotów bieżących należą do najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, opisujących tendencje rozwoju gospodarczego krajów. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 9, wartość eksportu towarów poszczególnych krajów ASEAN była bardzo zróżnicowana. Największym eksporterem w ugrupowaniu był Singapur, wysokie wartości eksportu osiągały także Malezja, Tajlandia i Indonezja. W 2012 roku do grona największych eksporterów ASEAN dołączył Wietnam, z eksportem przewyższającym 100 mld \$. Na przeciwnym biegunie, z eksportem na poziomie zaledwie 0,3 mld \$ – 2,7 mld \$, znajdował się Laos. Bardzo mały eksport miały też Kambodża i Mjanma, ale dzięki jego wysokiej dynamice, na koniec badanego okresu oba kraje wyprzedziły pod tym względem Brunei (tab.9).

Tabela 9. Eksport krajów ASEAN w latach 2000–2014 (mld \$)

Kraj	2000	2005	2007	2009	2012	2014
1	2	3	4	5	6	7
Brunei	3,9	6,2	7,7	7,2	13,0	10,5
Filipiny	38,1	41,3	50,5	38,4	52,1	62,1
Indonezja	62,1	87,0	118,0	119,6	190,0	176,3
Kambodża	1,4	3,1	4,1	4,2	7,8	10,9
Laos	0,3	0,6	0,9	1,1	2,3	2,7
Malezja	98,2	141,6	176	157,2	227,5	233,9
Mjanma	1,6	3,8	6,3	6,7	8,9	11,0
Singapur	138	229,6	299,3	269,8	408,4	409,8

1	2	3	4	5	6	7
Tajlandia	68,8	110,9	153,9	152,4	229,1	227,5
Wietnam	14,5	32,4	48,6	57,1	114,5	150,5
ASEAN	426,9	656,5	865,3	813,7	1253,6	1295,2

Źródło: UNCTAD (2016).

Saldo obrotów bieżących (SOB) jest jedną z najważniejszych miar zewnętrznej równowagi makroekonomicznej. Z analizy kształtowania się tego wskaźnika w krajach ASEAN wynika, że w latach 2000–2014 krajami trwale nadwyżkowymi były Singapur, Malezja i Brunei. Tylko jeden kraj, mianowicie Kambodża, wykazywał chroniczny deficyt. Na koniec badanego okresu sześć krajów (Brunei, Filipiny, Malezja, Singapur, Tajlandia i Wietnam) miało dodatnie SOB, a w czterech (Indonezji, Kambodży, Laosie i Mjanma) bilans rozliczeń z zagranicą był ujemny (tab. 10).

Tabela 10. Saldo obrotów bieżących krajów ASEAN w latach 2000–2014 (mld \$)

Krajs	2000	2005	2007	2009	2012	2014
Brunei	3,0	4,0	4,8	4,0	5,7	3,6
Filipiny	-2,2	2,0	8,1	8,4	6,9	12,7
Indonezja	8,0	0,3	10,5	10,6	-24,4	-26,2
Kambodża	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-1,0	-2,0
Laos	0,0	-0,2	0,1	-0,1	-0,4	-2,9
Malezja	8,5	20,0	29,8	31,8	18,6	15,1
Mjanma	-0,2	0,6	1,4	1,0	-1,3	-4,5
Singapur	10,2	27,9	46,7	32,4	49,8	58,8
Tajlandia	9,3	-7,6	15,7	21,9	-1,5	13,1
Wietnam	1,1	-0,6	-7,0	-6,6	9,1	10,1

Źródło: UNCTAD (2016).

6. Ocena poziomu zróżnicowania gospodarek ASEAN

Przeprowadzona w poprzednich punktach analiza kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych wykazała zróżnicowanie gospodarcze kra-

jów ASEAN. W celu dokonania oceny skali tego zjawiska oraz jego zmian w okresie 2000–2014 wyznaczono wartości współczynników zmienności³ wybranych dziesięciu wskaźników makroekonomicznych w pierwszym i ostatnim roku badanego okresu, czyli dla 2000 i 2014 roku. Wobec wielu różnych interpretacji współczynnika zmienności (V), w niniejszym opracowaniu przyjęto następującą:

$V < 20\%$ – małe zróżnicowanie,

$20\% < V < 40\%$ – umiarkowane zróżnicowanie,

$40\% < V < 100\%$ – duże zróżnicowanie,

$V > 100\%$ – bardzo duże zróżnicowanie.

Z analizy kształtowania się współczynników zmienności badanych wskaźników wynika, że zarówno w 2000, jak i w 2014 roku kraje ASEAN wykazywały bardzo duże zróżnicowanie ($V > 100\%$) pod względem BIZ *per capita* (strumieni i zasobów), PKB *per capita*, SOB (w relacji do PKB) i populacji. Duży poziom zróżnicowania ($40\% < V < 100\%$) dotyczył bezrobocia, stopy eksportu i urbanizacji (tab.11).

Tabela 11. Współczynniki zmienności wybranych wskaźników makroekonomicznych w krajach ASEAN w 2000 i 2014 roku (%)

Wskaźniki	2000	2014
PKB dynamika	45,7	64,0
PKB <i>per capita</i>	167,6	153,2
Eksport/PKB	67,8	66,6
SOB./PKB	209,2	1010,7
BIZ strumień <i>per capita</i>	219,7	260,6
BIZ zasób <i>per capita</i>	209,7	268,9
Populacja	121,7	122,5
Urbanizacja	58,6	46,4
Bezrobocie	68,4	71,9
Inflacja	247,3	52,8

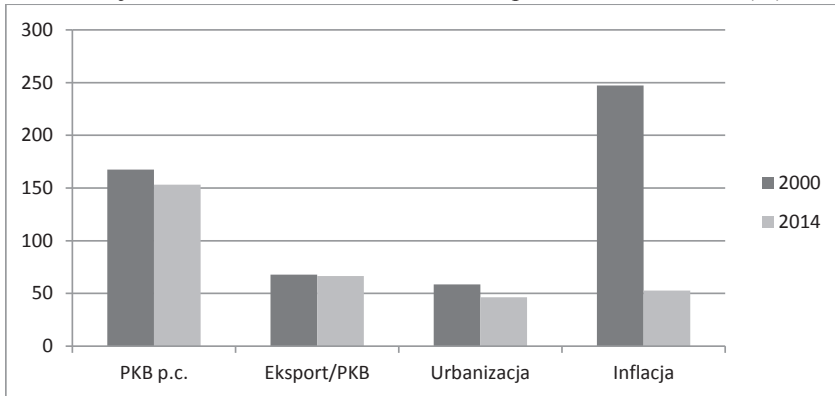
Źródło: opracowanie własne na podstawie (UNCTAD, 2016; The World Bank, 2016).

Na podstawie porównania współczynników zmienności w 2000 i 2014 roku można stwierdzić, że zmniejszyły się rozbieżności między krajami ASEAN w PKB

³ Współczynnik zmienności to iloraz odchylenia standardowego i średniej (wyrażony w procentach).

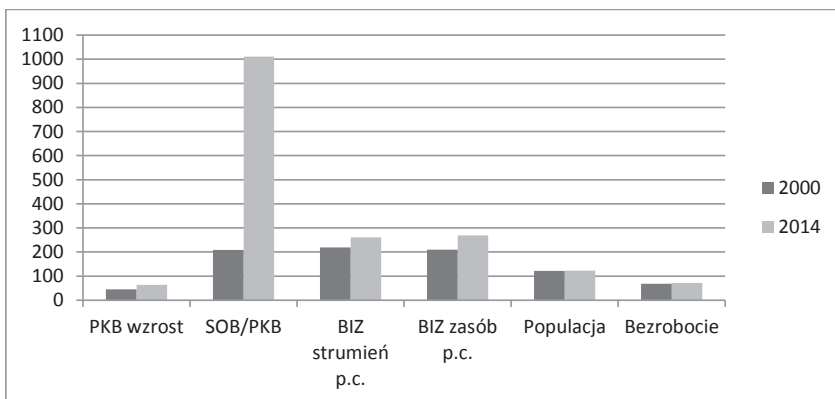
per capita, stopie eksportu, urbanizacji i inflacji (rys.1). Wzrosło natomiast zróżnicowanie dynamiki PKB, SOB, BIZ *per capita*, populacji i bezrobocia (rys.2).

Rysunek 1. Współczynniki zmienności wybranych wskaźników makroekonomicznych w krajach ASEAN w 2000 i 2014 roku – spadek zróżnicowania (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie (UNCTAD, 2016; The World Bank, 2016).

Rysunek 2. Współczynniki zmienności wybranych wskaźników makroekonomicznych w krajach ASEAN w 2000 i 2014 roku – wzrost zróżnicowania (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie (UNCTAD, 2016; World Bank, 2016).

Zmniejszeniu się dysproporcji w jednych obszarach towarzyszył więc wzrost rozbieżności w innych dziedzinach, a poziom zróżnicowania gospodarek krajów ASEAN był wysoki zarówno na początku, jak i na koniec badanego okresu.

Wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo wysokiego tempa wzrostu w najslabiej rozwiniętych krajach Azji Południowo-Wschodniej i przyspieszenia postępów integracji, zróżnicowanie gospodarcze krajów ASEAN utrzymywało się na wysokim poziomie w całym badanym okresie.

Ogólna, jednoznaczna ocena kierunku zmian poziomu zróżnicowania jest utrudniona, ponieważ spadkowi rozbieżności w części z badanych dziedzin gospodarek towarzyszył wzrost zróżnicowania w innych analizowanych obszarach. Przyjmując PKB *per capita* za podstawowy wskaźnik dla oceny zjawiska konwergencji, na podstawie przeprowadzonych analiz można jednak stwierdzić, że w badanym okresie doszło do zbliżenia krajów ASEAN pod względem poziomu rozwoju, jednak poziom tego zróżnicowania pozostawał wysoki.

Wieloaspektowość zróżnicowania gospodarek ASEAN i jego uwarunkowań oraz długoterminowość procesów konwergencji powodują, że dokładniejsza ocena zależności między zróżnicowaniem poziomu rozwoju a integracją krajów ASEAN wymaga dalszych badań.

Literatura

- ASEAN (2016). Pobrano z: <http://asean.org/asean/about-asean/overview/> (25.05.2016).
- Chowdhary, R., Jore, S., Thakur, R., Agrawal, K., Geete, V. (2011). Convergence of GDP per capita in ASEAN Countries. *Prestige International Journal of Management and Research*, Vol.4, No. 1.
- Das, R.U. (2009). Imperatives of Regional Economic Integration in Asia in the Context of Developmental Asymmetries: Some Policy Suggestions. *ADB Working Paper*, No. 172.
- Dąbkowski, A. (2015). *ASEAN Economic Community – AEC – oczekiwania i rzeczywistość*. Pobrano z: <http://www.polska-azja.pl/2015/12/01/a-dabkowski-asean-economic-community-aec-oczekiwania-i-rzeczywistosc/> (20.05.2016).

- Hill, H., Menon, J. (2010). ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future. *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 69.
- Islam, N. (2003). What have we learnt from the convergence debate? *Journal of Economic Surveys*, No. 17 (3),
- Jayanthakumaran, K., Verma, R. (2008). International Trade and Regional Income Convergence: The ASEAN-5 Evidence. *ASEAN Economic Bulletin*, No. 2 (25).
- Karras, G. (1997). Economic Integration and Convergence: Lessons from Asia, Europe and Latin America. *Journal of Economic Integration*, No. 4 (12).
- Markowska-Przybyła, U. (2011). Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań. *Ekonomia*, nr 4(16).
- McKinsey Global Institute (MGI) (2014). *Southeast Asia at the Crossroads: Three Paths to Prosperity*. Pobrano z: www.mckinsey.com/mgi (20.0.2016).
- Menon, J. (2012). Narrowing the Development Divide in ASEAN: The Role of Policy. *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 100.
- OECD (2014). *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014: Beyond the Middle-Income Trap*. Pobrano z: <http://dx.doi.org/10.1787/sao-2014-en> (30.05.2016).
- Pietrasiak, M. (2008). ASEAN-6 I ASEAN-4: Problemy na drodze do integracji regionu Azji Południowo-Wschodniej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 13.
- World Bank (2016b). Pobrano z: <http://www.doingbusiness.org/rankings> (25.05.2016).
- World Bank (2016a). Pobrano z: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (25.05.2016).
- UNCTAD (2016). Pobrano z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2008/08-17.pdf> (25.05.2016).

ECONOMIC DIVERSIFICATION OF ASEAN COUNTRIES: CONVERGENCE OR POLARIZATION?

Abstract

The aim of this article is to assess the level of economic diversification of ASEAN countries in the period 2000–2014. To determine the level of diversification of the concerned economies, the method of statistical analysis in the form of classic measures of variability of selected macroeconomic indicators has been conducted. The study shows that despite high growth in the least developed countries of Southeast Asia and acceleration of integration,

economic diversification of ASEAN countries remained at a high level throughout the whole period 2000–2014.

Keywords: ASEAN, integration, economic development, convergence

Kody JEL: F53, F15, O11, O57



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-12

Joanna Staśkiewicz*

Uniwersytet Szczeciński

W KWESTII PROBLEMÓW Z POMIAREM INNOWACYJNOŚCI GOSPODAREK

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena wybranych mierników innowacyjności gospodarki. W pierwszej części zaprezentowano wybrane wskaźniki proste, natomiast w drugiej – wskaźniki złożone. Podjęto też próbę oceny przytoczonych miar innowacyjności, z której wynika, że mierniki proste są łatwe w interpretacji, ale ukazują tylko jeden wymiar innowacyjności, np. z zakresu finansowania działalności B+R, patentowania czy kapitału ludzkiego. Z kolei mierniki syntetyczne ukazują kompleksowo innowacyjność gospodarek, ale ich wadą jest duża agregacja danych.

Słowa kluczowe: innowacyjność gospodarki, B+R, patenty, kapitał ludzki

Wprowadzenie

Zagadnienia innowacji i innowacyjności są bardzo skomplikowane, a ich duża złożoność powoduje liczne kłopoty z samym wyjaśnieniem tych pojęć, w związku z czym powstało wiele różnych definicji, biorących pod uwagę ich rozmaite aspekty. Pojęcie innowacyjności może być rozpatrywane w ujęciach mikro-, mezo- i makro-ekonomicznym, które jest przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowa-

* E-mail: joanna.staskiewicz@gmail.com

niu. I tak na przykład według Pangsy-Kanii (2007) innowacyjnością gospodarki jest zdolność i motywacja przedsiębiorców do ciągłego poszukiwania i wykorzystania w praktyce badań naukowych i prac B+R, nowych pomysłów, koncepcji i wynalazków oraz doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i związanych ze sferą usług, a także wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu oraz doskonalenie i rozwój infrastruktury. Z kolei Stern, Porter i Furman (2000) innowacyjność gospodarki definiują jako zdolność kraju do tworzenia i komercjalizacji innowacyjnych technologii w długim okresie. Przytoczone definicje innowacyjności gospodarki są tylko dwiema wybranymi spośród wielu, zaś niejednoznaczność i różne interpretacje pojęcia przekładają się na duże trudności z pomiarem i oceną innowacyjności.

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena wybranych mierników innowacyjności gospodarki. W badaniu przeanalizowano innowacyjność dziesięciu gospodarek, głównie europejskich, wykorzystując metodę analizy porównawczej.

1. Badanie innowacyjności gospodarek w ujęciu prostych mierników

Istnieje wiele różnych wskaźników innowacyjności gospodarki, które zasadniczo podzielić można na proste i złożone. Te pierwsze opierają się wyłącznie na jednym kryterium oceny, podczas gdy drugie – na ich większej liczbie.

W analizie innowacyjności krajów przy użyciu wskaźników prostych najczęściej wykorzystywane są mierniki związane z nakładami ponoszonymi na działalność badawczo-rozwojową. Badaniu poddaje się ich wielkość absolutną, odnosi się je również do produktu krajowego brutto lub innych wartości (np. liczby ludności). Uważa się, że im wyższy poziom relacji środków przeznaczanych na działalność B+R do PKB, tym większy jest poziom innowacyjności kraju. Odniesienie innowacyjności do aspektu finansowego ma swoje uzasadnienie, bowiem wysokie środki lokowane w sektor B+R pozwalają na szerokie prowadzenie prac badawczych, w rezultacie których powstają nowe pomysły, wynalazki czy innowacje. Nie ma jednak ścisłej korelacji pomiędzy określoną kwotą wydatków na B+R a wymiernymi wynikami, np. w formie zgłaszanych patentów czy nowych produktów wprowadzonych na rynek. Możliwe jest, że przy niewielkich nakładach dokonywane są ważne, czasem nawet przełomowe odkrycia, nie można też wykluczyć, że mimo asygnowania na badania bardzo dużych środków kończą się one fiaskiem. Przyjmuje się jednak,

że z punktu widzenia innowacyjności nakłady GERD (krajowe nakłady na B+R) powinny oscylować wokół 3% PKB.

Niewiele państw osiąga jednak ten poziom. W 2014 roku udało się to tylko w krajach skandynawskich (por. tab. 1), a poza Europą w Korei Południowej i Izraelu oraz Japonii (OECD, 2015). Blisko 3% PKB na działalność B+R przeznaczyli w tym okresie również Szwajcarzy, Niemcy i Amerykanie. W Polsce, mimo systematycznego wzrostu, aby osiągnąć wytyczony poziom analizowanego wskaźnika wydatki należałoby zwiększyć aż trzykrotnie.

Wskaźnik relacji nakładów na B+R do PKB pomija również ważną kwestię pochodzenia i przeznaczenia środków. Brakuje w nim informacji na temat tego, czy środki są publiczne czy prywatne oraz w jakie dziedziny są lokowane. W przypadku źródeł nakładów przyjmuje się, że przeważającą część powinny stanowić środki z sektora prywatnego, wynika to z faktu, że podmioty prywatne finansują badania, których wyniki łatwo można skomercjalizować, co pozwala im na ugruntowanie swojej pozycji na rynku oraz czerpanie zysków, a pośrednio gospodarce na poprawę innowacyjności. Powinno to mieć jednak miejsce przy stabilnym finansowym udziale państwa w sektorze B+R, ponieważ sektor publiczny jako pierwszy powinien zagwarantować odpowiedni strumień funduszy.

Tabela 1. Nakłady na działalność B+R w wybranych krajach 2014 roku

Kraj	Nakłady na B+R	Publiczne nakłady na B+R	Udział badań podstawowych w GERD
	% PKB		%
Czechy	2,00	0,66	32,9
Finlandia	3,17	0,87	-
Litwa	1,01	0,34	30,8
Niemcy	2,84	0,82	-
Polska	0,94	0,43	33,5
Szwajcaria	2,97	0,75	30,4
Szwecja	3,16	0,93	-
Węgry	1,37	0,46	19,5
Wielka Brytania	1,70	0,49	15,6
USA	2,81	0,86	-

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Main Science and Technology Indicators 2015* OECD, www.stats.oecd.org; bazy danych Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp maj 2016).

Jeśli chodzi o wysoki udział publicznych nakładów w produkcie krajowym brutto, to w 2014 roku miał on miejsce w państwach, które również charakteryzowały się wysokim udziałem GERD w PKB, przede wszystkim w Szwecji i Finlandii, ale także w Niemczech i Szwajcarii (por. tab. 1). Z krajów Europy Środkowo-Wschodniej wysoki poziom finansowania nakładów ze środków państwowych w stosunku do PKB notowano tylko w Czechach. W Polsce, mimo znacznego ich zwiększenia w ostatnich latach, kształtował się on na poziomie 0,43% PKB, Polska ponadto cechowała się wśród badanych krajów najwyższym odsetkiem badań podstawowych w nakładach na B+R, przeznaczano na nie 1/3 środków. Z uwagi jednak na relatywnie niski poziom tych nakładów Polska nie wniosła znaczącego wkładu w tworzenie światowej nauki.

Innymi prostymi wskaźnikami pomiaru innowacyjności są mierniki opierające się na efektach działalności B+R w postaci patentów. Analizie poddaje się absolutne wielkości zgłoszeń patentowych dokonywanych w najważniejszych urzędach patentowych świata, a więc europejskim, amerykańskim i japońskim lub łącznie we wszystkich trzech wymienionych. Badaniu poddaje się również dane z zakresu przyznanych patentów. Aby móc dokonywać porównań międzynarodowych liczbę zgłoszeń lub uzyskanych patentów odnosi się do liczby ludności. Z uwagi na duże znaczenie dla kształtowania innowacyjności gospodarki dziedziny wysokich technologii, szczególnej analizie poddaje się patenty z tego obszaru.

W 2015 roku największej liczby zgłoszeń patentowych w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) dokonały Stany Zjednoczone (ponad 42 tys.), czyli 133 patenty na milion mieszkańców (por. tab. 2). Wprawdzie zgłoszeń niemieckich było o 42% mniej, jednak, uwzględniając ludność krajów, Niemcy okazali się bardziej innowacyjni od Amerykanów, bowiem złożyli ponad dwa razy więcej wniosków patentowych na milion mieszkańców. Kraj ten utrzymał również nad USA przewagę w obszarze wynalazków w dziedzinie wysokiej techniki. Jeszcze lepsze wyniki w tej dziedzinie odnotowały Szwecja, Finlandia i Szwajcaria – ta ostatnia dokonała aż ponad 860 zgłoszeń patentowych na milion mieszkańców, czyli ponad dwa razy więcej od kolejnych najlepszych krajów w tym zakresie (Szwecji i Finlandii). Z kolei kraje skandynawskie osiągnęły znakomite wyniki w patentowaniu wynalazków z dziedziny wysokich technologii. Pozostałe kraje wypadły dużo słabiej, na przykład w 2015 roku Polska zgłosiła tylko 15 aplikacji patentowych na milion mieszkańców, Węgry 10, a Czechy 20. Świadczy to o niewielkiej roli tych krajów w światowym tworzeniu

wiedzy oraz znacznie ograniczonej innowacyjności ich gospodarek. Potwierdza to również olbrzymi dystans, jaki powstał między krajami będącymi innowacyjnymi liderami, a krajami doganiającymi.

Tabela 2. Zgłoszenia patentowe w Europejskim Urzędzie Patentowym w 2015 roku

Kraj	Liczba zgłoszonych patentów w EPO	Liczba patentów zgłoszonych w EPO na milion mieszkańców	Liczba patentów z dziedziny wysokich technologii zgłoszonych w EPO na milion mieszkańców
Czechy	213	20,2	1,30
Finlandia	2 000	365,5	66,43
Litwa	39	13,4	4,35
Niemcy	24 820	305,7	29,97
Polska	568	14,9	1,49
Szwajcaria	7 088	860,4	36,38
Szwecja	3 869	396,9	71,65
USA	42 692	132,8	23,12
Węgry	99	10,0	4,56
Wielka Brytania	5 037	77,6	14,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Europejskiego Urzędu Patentowego. <http://epo.org> i bazy danych Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp maj 2016).

Analizując dane z zakresu patentów trzeba jednak pamiętać, że są one w dość dużym stopniu niedoskonałe i mogą być niewłaściwie oszacowane. W krajach, w których gospodarka bazuje na sektorach niskiej i średniej technologii często są one niedoszacowane, natomiast w gospodarkach opartych na wiedzy – przeszacowane. Wynika to po pierwsze z faktu, że małe firmy rzadko patentują własne rozwiązania ze względu na bardzo wysokie koszty postępowania patentowego. Po drugie, w przedsiębiorstwach działających w sektorach opartych na mniejszym zaawansowaniu technologicznym wydają się być one niedoszacowane, z kolei w firmach z sektora wysokich technologii przeszacowane. Przedsiębiorstwa z sektorów opartych na wiedzy przed podjęciem współpracy z innymi podmiotami preferują bowiem ochronę swoich wynalazków. Firmy, które mają już patent często wykazują ponadto tendencję do patentowania kolejnych rozwiązań (Nowak, 2012, s. 157.), nierzadko dochodzi w takiej sytuacji do wypaczeń. We współczesnym świecie presja na tworzenie nowych rozwiązań jest tak silna, że wynalazki powstają i są chronione, choć

bywa, że nie zaspokajają żadnych potrzeb, a ponieważ liczą się namacalne efekty działalności badawczej, wynalazcy dokonują zgłoszeń aplikacji w urzędach ochrony, co oczywiście nie wpływa na poprawę innowacyjności gospodarki.

Kraje doganiające, które dzieli od krajów innowatorów duża przepaść technologiczna, są ponadto bardziej skłonne do kupowania gotowych rozwiązań technologicznych niż prowadzenia własnych badań, których wyniki są niepewne, a na rezultaty trzeba czekać. Poza tym często są droższe niż zakup technologii w kraju innowatora. Z kolei gospodarki oparte na wiedzy, w których przeznacza się duże środki na działalność B+R, są w stanie osiągnąć wysokie wskaźniki patentowania (Geodecki, 2008).

Analizując innowacyjność, trzeba pamiętać, że nie można jej sprowadzać wyłącznie do aspektu finansowego, zasadniczym filarem innowacyjności jest bowiem kapitał ludzki. To właśnie kreatywni ludzie są autorami wynalazków, zaś przedsiębiorcy i osoby z wyższym wykształceniem odpowiadają za ich wdrożenie. W badaniach innowacyjności gospodarek właściwym miernikiem w tym obszarze jest odsetek osób z wykształceniem wyższym w określonej grupie wiekowej. Jednoznaczna interpretacja tego wskaźnika jest dość trudna, głównie z powodu dużych różnic występujących w systemach kształcenia pomiędzy krajami, dostępności do studiowania oraz niejednakowych wymagań w odniesieniu do dyplomu. I tak w Czechach i na Węgrzech tylko mniej niż 1/3 zasobów siły roboczej w grupie wiekowej 30–34 lata ma dyplom szkoły wyższej (por. tab. 3). Słabe wyniki tych krajów to jednak głównie wynik znacznego ograniczenia finansowania edukacji wyższej ze środków publicznych (Hoareau, Ritzen, Marconi, 2012, s. 29–30). Bardzo dobry poziom analizowanego wskaźnika notuje Litwa, gdyż wykształceniem wyższym może poszczycić się tam ponad połowa młodych ludzi, natomiast w Polsce około 40%.

Miernik ten ma jednak istotną wadę – odnosi się wyłącznie do ilościowego ujęcia kształcenia na poziomie wyższym, całkowicie pomijając jego jakość, która ostatnio pozostawia wiele do życzenia. Kilka dekad temu studia były elitarne, podczas gdy obecnie stały się one właściwie dobrem ogólnodostępnym. Daleko idące upowszechnienie edukacji na poziomie wyższym wydaje się odbywać kosztem jej jakości. Ponadto miernik ten dostarcza informacji wyłącznie na temat odsetka osób, które uzyskały dyplom ukończenia szkoły wyższej, nic nie mówi na temat umiejętności, doświadczenia, które są często ważniejsze w kształtowaniu innowacyjności ani też o kierunkach kształcenia.

Tabela 3. Wskaźniki kapitału ludzkiego w 2014 roku

Kraj	Odsetek osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30–34 lata	Liczba naukowców przypadająca na 1000 zatrudnionych	Zatrudnienie w działalności opartej na wiedzy
Czechy	26,7	7,1	12,9
Finlandia	45,1	15,3	15,5
Litwa	51,3	10,4	9,0
Niemcy	33,1	8,4	14,6
Polska	40,5	5,0	9,6
Szwajcaria	46,1	7,5	20,4
Szwecja	48,3	14,1	17,7
USA	43,1	8,7	-
Węgry	31,9	6,2	12,8
Wielka Brytania	47,6	8,9	27,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych Eurostatu, *Innovation Union Scoreboard 2015*.
http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm
 (dostęp maj 2016).

Innym wskaźnikiem z zakresu kapitału ludzkiego jest liczba naukowców przypadająca na 1000 zatrudnionych. W gospodarkach opartych na wiedzy zwyczajowo wskaźnik ten jest wyższy, a w gospodarkach tradycyjnych – niższy. I tak w Finlandii na 1000 pracujących było to aż 15 naukowców, podczas gdy w Polsce trzy razy mniej. Także ten miernik nie jest jednak pozbawiony mankamentów, prezentuje bowiem surowe dane statystyczne, nie uwzględniając kreatywności oraz twórczości poszczególnych badaczy. Czasem jeden genialny badacz może wnieść w poprawę innowacyjności więcej, niż przeciętny zespół.

Kolejnym miernikiem w analizie innowacyjności jest odsetek osób w zasobach siły roboczej zatrudnionych w działalności opartej na wiedzy – przyjmuje się, że im jest on wyższy, tym gospodarka bardziej innowacyjna. Na Litwie i w Polsce nie przekracza on 10%, podczas gdy w Wielkiej Brytanii jest aż pięć razy wyższy. Widać tu wyraźnie, że najwyższy wskaźnik odsetka wykształconych ludzi na Litwie nie znajduje odzwierciedlenia w zatrudnieniu w działalności opartej na wiedzy. Warto ponadto podkreślić, że dystans między krajami skandynawskimi – liderami innowacyjności – a pozostałymi krajami w ujęciu tego wskaźnika jest dużo mniejszy niż w ujęciu wskaźników nakładowych i patentowych.

Zaletą prostych wskaźników innowacyjności jest fakt, że są one łatwe w interpretacji i porównaniach. Niestety odnoszą się tylko do jednego aspektu innowacyjności, co w przypadku określania tak skomplikowanego zagadnienia łatwo może prowadzić do mylnych wniosków. Tej wady pozbawione są wskaźniki złożone.

2. Analiza innowacyjności według wskaźników złożonych

Miary złożone, nazywane również syntetycznymi lub zagregowanymi, pozwalają na dokonanie oceny innowacyjności w szerszym ujęciu, przy wykorzystaniu wielu różnych kryteriów. Odzwierciedlają innowacyjność bardziej kompleksowo. Liczba przyjmowanych kryteriów jest dowolna i zależy od założeń przyjętych przez badacza. Miernik syntetyczny może się składać zarówno z kilku składowych wskaźników prostych, jak i opierać się na nawet ponad 100 elementach, w ten sposób badacze mogą dostosować konstrukcję wskaźnika do indywidualnych potrzeb prowadzonych badań. Niestety, wskaźniki syntetyczne nie są pozbawione wad. Ich minusem jest duży stopień agregacji danych, szczególnie w przypadku wskaźników o skomplikowanej budowie.

Wśród chętnie wykorzystywanych złożonych wskaźników innowacyjności gospodarki znajduje się sumaryczny wskaźnik innowacyjności SII, który od 16 lat opracowywany jest dla krajów europejskich przez Ekonomiczno-Społeczny Instytut Innowacji i Technologii w Maastricht. Jego budowa stopniowo ewoluowała, obecnie jego konstrukcja opiera się na 25 indeksach częściowych podzielonych na 3 grupy – typy „katalizatorów” innowacji (siły sprawcze innowacji, działalność przedsiębiorstw i wyniki), na które składa się 8 wymiarów innowacji. Wszystkim miarom częściowym przypisano równe wagi. Dodatkowo w okresach pięcioletnich dokonywany jest pomiar zmian w poziomie innowacyjności, pozwalający na ocenę poprawy lub pogorszenia innowacyjności badanych gospodarek w czasie. W ostatnim zestawieniu z 2015 roku liderem była Szwajcaria (por. tab. 4), na drugim miejscu znalazła się Szwecja, Polska natomiast zajęła dość odległe, bo dopiero 28. miejsce.

Innym syntetycznym miernikiem innowacyjności jest globalny wskaźnik innowacyjności GII. Jego dużą zaletą jest światowy zasięg. Rankingi innowacyjności konstruowane w oparciu o ten miernik obejmują większość (141) gospodarek, pozwala on więc na dokonywanie interesujących porównań międzynarodowych. Budowa miernika jest nieco bardziej skomplikowana niż SII – mierzy on bowiem

dwie grupy czynników określających zdolność i pozycję innowacyjną, co odpowiada nakładowemu oraz wynikowemu ujęciu innowacyjności. Wskaźnik GII stanowi średnią arytmetyczną obu grup, przy czym jego pierwszy element, obejmujący 79 składowych, odzwierciedla wpływ czynników stymulujących działalność innowacyjną kraju, a drugi, składający się z 27 indeksów cząstkowych, obrazuje rezultaty działalności innowacyjnej.

Tabela 4. Pozycje wybranych krajów
w międzynarodowych rankingach innowacyjności w 2015 roku.

Kraj	Pozycja w rankingu wg wskaźnika inno- wacyjności SII	Wynik SII (0-1)	Pozycja w rankingu wg globalnego wskaź- nika innowacyjności GII	Wynik GII (0-100)
Czechy	17	0,447	24	51,32
Finlandia	4	0,676	6	59,97
Litwa	29	0,283	38	42,26
Niemcy	5	0,676	12	57,05
Polska	28	0,313	46	40,16
Szwajcaria	1	0,810	1	68,30
Szwecja	2	0,740	3	62,40
USA	.	-	5	60,10
Węgry	24	0,369	35	43,00
Wielka Brytania	8	0,636	2	62,42

Źródło: *The Global Innovation Index 2015 Effective Innovation Policies for Development*. INSTEAD, Geneva 2016. <https://www.globalinnovationindex.org> (dostęp czerwiec 2016).

W 2015 roku na szczycie globalnego rankingu innowacyjności znajdowała się Szwajcaria, drugą lokatę zajęła Wielka Brytania, która w rankingu innowacyjności według wskaźnika SII była dopiero druga. Ta rozbieżność wynika z różnic w konstrukcji obu mierników i innym wyeksponowaniu poszczególnych aspektów innowacyjności w postaci mierników cząstkowych. Miejsce Polski w zestawieniu z 2015 roku według miernika GII było odległe (dopiero 46.). Z kolei Litwa, której innowacyjność w zestawieniu SII oceniono gorzej niż Polski, w rankingu globalnym wypadła lepiej.

Podsumowanie

Badanie innowacyjności gospodarek nie jest prostym zadaniem. W ocenie innowacyjności kraju nie należy ograniczać się do jednego wskaźnika, gdyż może to prowadzić do wyciągania mylnych wniosków. W pierwszej kolejności należy wykorzystywać wskaźniki proste, obejmujące takie obszary, jak finansowanie działalności innowacyjnej, jej mierzalne wyniki, na przykład w postaci patentów, oraz wskaźniki z zakresu kapitału ludzkiego. Są one łatwe w interpretacji, aczkolwiek każdy z nich opisuje tylko jeden, wybrany aspekt innowacyjności, dlatego w dalszej kolejności analizę należy dodatkowo poszerzać o wskaźniki złożone, które wielowymiarowo ukazują innowacyjność gospodarek. Ich wadą jest jednak duża agregacja danych. Omówione wskaźniki pozwalają na konstruowanie rankingów i dokonywanie porównań między państwami oraz w czasie.

Literatura

Europejski Urząd Patentowy, <http://epo.org>.

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Geodecki, T. (2008). Pomiar innowacyjności gospodarki przy użyciu pośrednich i bezpośrednich wskaźników innowacji. *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5), 27–50.

Hoareau, C., Ritzen, J., Marconi, G. (2012). *The State of University Policy for Progress in Europe*. UNU-MERIT, <http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1354635371.pdf>.

Innovation Union Scoreboard 2015, http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm.

Main Science and Technology Indicators 2015 OECD, www.stats.oecd.org.

Nowak, P. (2012). *Poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle krajów UE*, Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa – Kraków 2012, 153–168.

Pangsy-Kania, S. (2007). *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, 57.

Stern, S., Porter M., Furman, J. (2000). The determinants of National Capacity. *Working Paper*, No 7876., Cambridge: National Bureau of Economics Research, 1.

The Global Innovation Index 2015 Effective Innovation Policies for Development. INSTEAD, Geneva 2016. <https://www.globalinnovationindex.org>.

PROBLEMS WITH THE MEASUREMENT OF INNOVATIVENESS OF THE ECONOMIES

Abstract

The purpose of this paper is to present and evaluate selected measures of innovativeness of the economy. The first part presents selected simple indicators while the second part focuses on synthetic indicators including the attempt to evaluate the listed measures of innovativeness. It indicates that simple measures are easy to interpret but show only one dimension of innovation eg. in the field of R&D funding, patents or human capital. On the other hand synthetic meters show the complex innovativeness of the economies but the drawback is the large aggregation of data.

Keywords: innovativeness of the economy, R&D, patents, human capital

Kody JEL: O30, O32



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-13

Izabela Szamrej-Baran*

Uniwersytet Szczeciński

DEPRYWACJA MATERIALNA W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH W POLSCE NA TLE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

Streszczenie

W artykule, za pomocą wybranych mierników, przedstawiono poziom deprywacji materialnej w Polsce na tle Unii Europejskiej oraz nowych krajów członkowskich (NMS12). Ponadto przeanalizowano wpływ składu gospodarstwa domowego na zagrożenie ciężką deprywacją materialną, a także zbadano związek deprywacji materialnej z ubóstwem ekonomicznym. Wyniki wskazują, że w krajach UE występują różnice w sytuacji materialnej gospodarstw domowych tego samego typu nie tylko w ramach poszczególnych krajów, ale i pomiędzy tymi krajami. W artykule wykorzystano metodę analizy wskaźnikowej, porównań i dedukcji.

Słowa kluczowe: deprywacja materialna, ubóstwo i wykluczenie społeczne, strategia Europa 2020

Wprowadzenie

Termin ubóstwo ma wiele definicji, ale jego powszechne znaczenie jest ogólnie znane, synonimami tego pojęcia są: bieda, niedostatek, niewystarczająca ilość lub brak środków materialnych potrzebnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb

* E-mail: izabela.szamrej-baran@usz.edu.pl.

jednostki na pożądanym poziomie. Poszukiwanie jednej, powszechnie stosowanej definicji jest jednakże z góry skazane na niepowodzenie, jest to bowiem kategoria zmienna terytorialnie i czasowo oraz wysoce zależna od poglądów badacza zajmującego się tym zjawiskiem. Niemal co czwarty mieszkaniec był w 2014 roku zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.¹ Tak znaczna grupa osób żyjąca na marginesie społeczeństwa osłabia spójność społeczną i ogranicza potencjał rozwojowy Europy, dlatego też walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z priorytetów *Strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Szefowie państw UE podjęli zaś zobowiązanie, że do końca 2020 roku wydzwigną z ubóstwa oraz wykluczenia społecznego co najmniej 20 milionów Europejczyków.

Postęp w realizowaniu założeń *Strategii* jest monitorowany przy wykorzystaniu określonych wskaźników. W przypadku działań dotyczących ograniczenia ubóstwa, głównym wskaźnikiem monitorującym jest „wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”. Jest on oznaczony jako główny wskaźnik monitorujący, a definiuje się go jako odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem lub doświadczają pogłębionej deprivacji materialnej albo żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy, jako udział z całej populacji (*Dezagregacja...*, 2014, s. 16). Grupuje on trzy podwskaźniki:

- wskaźnik zagrożenia ubóstwem, po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych;
- wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy;
- wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej.

Zarówno wskaźnik główny, jak i trzy podwskaźniki, obliczane są na podstawie wyników badania EU-SILC².

Celem artykułu jest przedstawienie poziomu kształtowania się jednego z podwskaźników monitorujących zagrożenie ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym – wskaźnika deprivacji materialnej – w Polsce na tle UE oraz NMS. Podejście do prezentacji sytuacji materialnej jest bardzo różnorodne (dochody, ubó-

¹ Dane Eurostatu <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (28.05.2016)

² Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia Ludności EU-SILC (European Union – Survey of Income and Living Condition) zostało wprowadzone w Polsce w 2005 r. EU-SILC jest badaniem, które dotyczy dochodów, sytuacji społeczno-ekonomicznej, materialnej, jak i warunków życia Europejczyków.

stwo, wyposażenie w określone dobra trwałego użytku). Skupiono się na pokazaniu bieżącej sytuacji materialnej (głównie deprivacji materialnej) gospodarstw domowych w Polsce i w wybranych krajach europejskich.

1. Deprivacja materialna – określenie i pomiar zjawiska

Deprivacja materialna, według definicji Eurostatu oraz GUS, to wymuszona niemożność (a nie rezygnacja z własnego wyboru) zaspokojenia 3 z 9 potrzeb, uznanych w warunkach europejskich za podstawowe, ze względu na problemy finansowe. Do potrzeb tych zaliczamy:³

- 1) Opłacenie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku.
- 2) Spożywanie mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień.
- 3) Ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb.
- 4) Pokrycie niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości granicy ubóstwa relatywnego, przyjętej w danym kraju, w roku poprzedzającym badanie).
- 5) Terminowe regulowania opłat związanych z mieszkaniem, spłatą rat i kredytów.
- 6) Posiadanie telewizora kolorowego.
- 7) Posiadanie samochodu.
- 8) Posiadanie pralki.
- 9) Posiadanie telefonu (stacjonarnego lub komórkowego).

Deprivacja materialna ma dwa wymiary: wymiar „presji ekonomicznej” (ang. *economic strain*), do którego zalicza się 5 potrzeb, znajdujących się na początku powyższej listy oraz wymiar „dóbr trwałych” (ang. *durables*), do którego zaliczamy pozostałe 4 potrzeby.

Do mierzenia poziomu deprivacji materialnej służą dwa wskaźniki:

- Wskaźnik deprivacji materialnej, definiowany jako odsetek osób w gospodarstwach domowych, które wskazały na brak możliwości zaspokojenia co najmniej trzech z dziewięciu powyższych potrzeb.

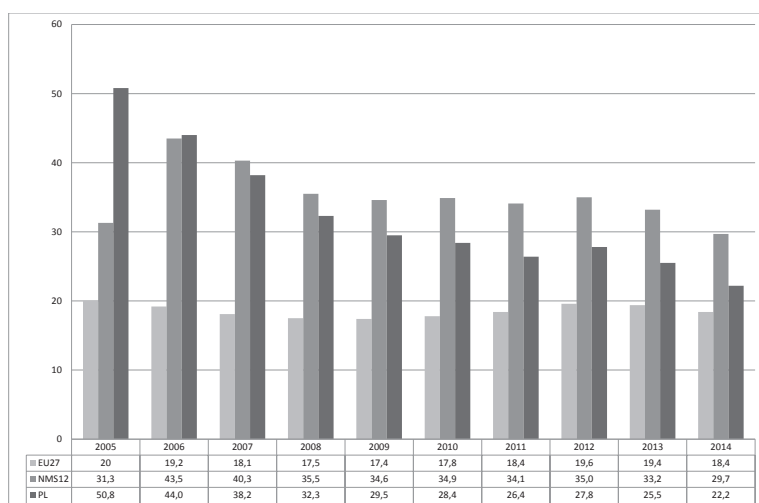
³ Opis wskaźnika dostępny na portalu: <http://strateg.stat.gov.pl> (1.05.2016).

- Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej to niezaspokojenie co najmniej czterech z dziewięciu potrzeb.

Wskaźniki te pokazują niemożność pozwolenia sobie na rzeczy uważane przez większość ludzi jako pożądane lub nawet niezbędne do godnego życia. Wartości powyższych wskaźników w Polsce na tle UE oraz NMS pokazano na wykresach 1 i 3.

Poziom deprivacji materialnej w Polsce w 2014 roku wynosił 22%, co oznacza, że co piąty Polak miał problem z zaspokojeniem co najmniej 3 z 9 potrzeb. Od 2005 roku wskaźnik ten znacznie zmalał, gdyż wówczas wynosił ponad 50%, co oznacza, że aż co druga osoba była zagrożona deprivacją materialną. W 2005 roku różnica między wartościami wskaźników w Polsce i w UE była znaczna i wynosiła ponad 30 punktów procentowych, zaś między średnią dla NMS i Polską była prawie 20 punktowa przepaść.

Wykres 1. Wskaźnik deprivacji materialnej w Polsce na tle UE (27 państw) i NMS (12 państw) w latach 2005–2014

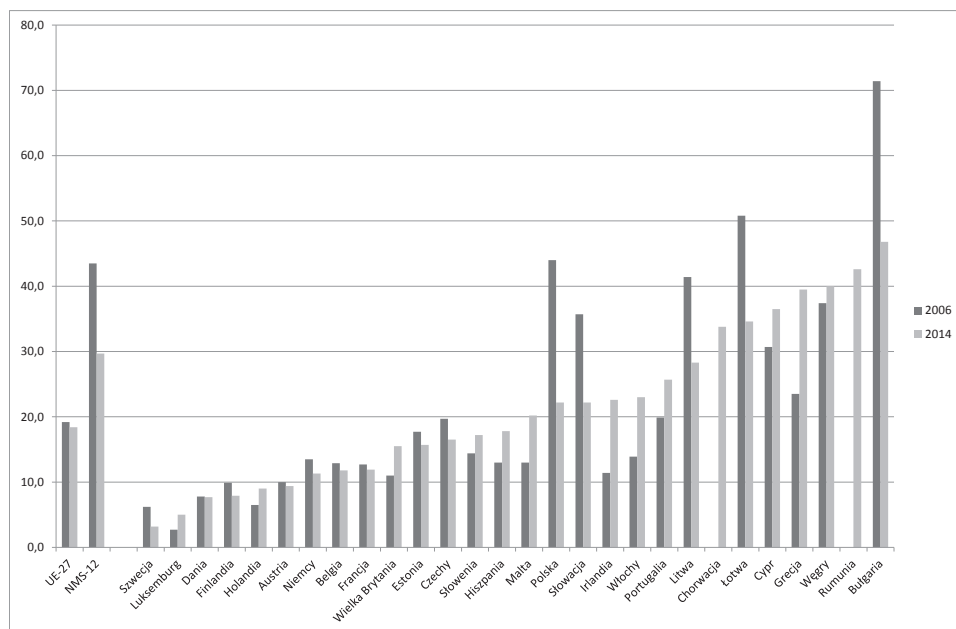


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2006 roku wskaźnik deprivacji materialnej w Polsce spadł, a w NMS wzrósł i poziomy wyrównały się, a od 2007 roku wartości wskaźnika w Polsce są niższe niż w NMS. Nadal jednak kształtują na poziomie wyższym niż w UE, ale różnica nie jest już tak znaczna, jak w 2005 roku.

Na wykresie 2 przedstawiono wartości wskaźnika deprivacji materialnej w poszczególnych krajach UE w 2006 roku (dla 2005 roku brakowało zbyt wielu danych) i ponownie w 2014 roku. W 2006 roku najwyższe wartości wskaźnika zaobserwowano w Bułgarii – ponad 70% oraz na Łotwie i w Polsce, a także na Litwie i Słowacji, a najniższe w Luksemburgu, Szwecji i Holandii.

Wykres 2. Wskaźnik deprivacji materialnej w krajach UE w latach 2006 i 2014
Posortowane według wartości wskaźnika w 2014 roku



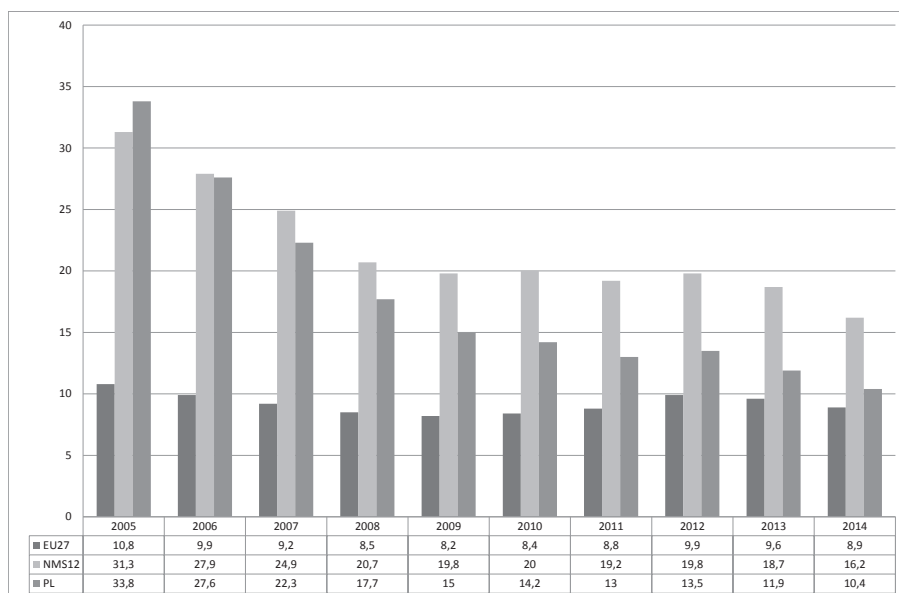
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2014 roku Polska spadła z 3. na 13. miejsce w rankingu zagrożenia deprivacją, czyli nastąpiła znaczna poprawa sytuacji w naszym kraju – wskaźnik zmalał o 21 p.p. (niemal o 50%). Największy bezwzględny spadek nastąpił w Bułgarii – o 24 p.p. (czyli o 34%), ale z wynikiem 46% znajduje się ona nadal na niechlubnym pierwszym miejscu rankingu. Również na Słowacji sytuacja znacznie się poprawiła, jednak spadek o 13 p.p. (38%) nie wystarczył, aby wyprzedzić Polskę w tym rankingu i Słowacja uplasowała się na 12. miejscu w 2014 roku. Znacznym względnym spadkiem wskaźnika może pochwalić się także Szwecja – wynosi on ponad 48%.

W wartościach bezwzględnych to tylko 3 p.p., ale o tyle ważne, że pozwoliły znaleźć się temu państwu na końcu rankingu. Szwecja tym samym wyprzedziła Luksemburg, który wiódł prym na tej liście od 2004 roku do 2010 roku. W Luksemburgu miał miejsce jeden z wyższych względnych przyrostów wskaźnika, bo aż o 85% (2,3 p.p.). Najwyższy 98% wzrost zaobserwowano w Irlandii – wartość wskaźnika wzrosła o ponad 11 p.p., z poziomu 11,2% w 2006 roku do 22,6% w 2014 roku. Pogorszenie nastąpiło również w Grecji (wzrost o 16 p.p., czyli o 68%), we Włoszech (9 p. p, 68%) oraz na Malcie (7 p.p., 55%).

Na wykresie nr 3 przedstawiono kształtowanie się wartości wskaźnika pogłębianej deprywacji materialnej w Polsce na tle średnich wartości policzonych dla UE oraz NMS. Tu również można zauważyć olbrzymi, bo aż trzykrotny spadek wartości wskaźnika w Polsce na przestrzeni badanych lat. Tempo spadku wartości wskaźnika w NMS było dużo słabsze, czyli sytuacja w Polsce poprawiła się znacznie bardziej, niż w innych państwach z naszego regionu. Nadal jednak wartość wskaźnika jest się nieco wyższa niż średnia dla całej UE.

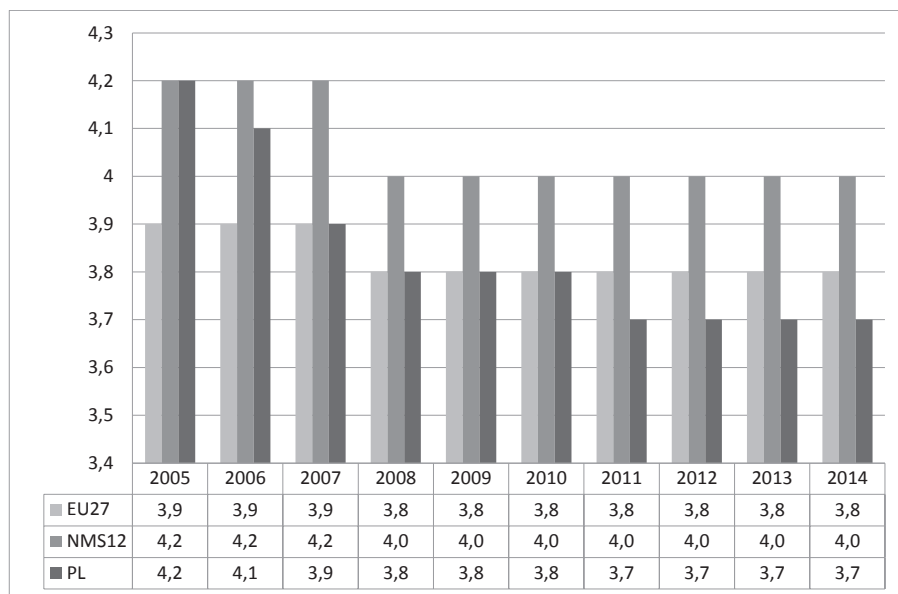
Wykres 3. Wskaźnik pogłębianej deprywacji materialnej w Polsce na tle UE (27 państw) i NMS (12 państw) w latach 2005–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Na wykresie 4 przedstawiono przeciętną liczbę niezaspokojonych potrzeb w Polsce na tle UE oraz NMS. Średnia dla Polski w 2005 roku wynosiła 4,2 i była taka sama jak średnia w NMS oraz wyższa niż średnia w UE (3,9). W 2014 roku średnia liczba niezaspokojonych potrzeb w Polsce wynosi 3,7 i była niższa zarówno od średniej dla NMS jak i unijnej. Należy zauważyć, że wartość ta jest dość wysoka i plasuje Polskę pomiędzy materialną deprivacją i ciężką materialną deprivacją – jednakże zmierza w dobrym kierunku.

Wykres 4. Średnia liczba niezaspokojonych potrzeb (z 9) wśród osób dotkniętych deprivacją materialną w Polsce na tle UE (27 państw) i NMS (12 państw) w latach 2006–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

2. Deprivacja materialna ze względu na skład gospodarstwa domowego

W tej części artykułu przeanalizowano wpływ składu gospodarstwa domowego na zagrożenie ciężką deprivacją materialną. Analizie poddano gospodarstwa jednoosobowe ogółem oraz w podziale na płeć, gospodarstwa dwuosobowe osób młod-

szych i starszych, a także dokonano porównania między gospodarstwami z dziećmi i bez dzieci na utrzymaniu. Zbadano również przypadek samotnego rodzicielstwa. Dane zostały zaprezentowane w tabeli 1.

W większości krajów unijnych to właśnie ta ostatnia grupa jest najbardziej zagrożona ciężkim ubóstwem materialnym, na poziomie UE średnia wynosi aż 19% wśród samotnych rodziców. Dla porównania: gospodarstwa domowe z dziećmi są zagrożone w 8%, a bez dzieci – w niemal 10%. 11,7% gospodarstw zagrożonych deprywacją to gospodarstwa jednoosobowe, przy czym na poziomie unijnym częściej są zagrożone gospodarstwa mężczyzn niż kobiet, jednakże różnica nie jest znaczna. Dorośli z trójką lub większą liczbą dzieci są dwukrotnie bardziej zagrożeni niż z jednym lub dwojgiem dzieci. Te dwa ostatnie typy gospodarstw oraz gospodarstwo z młodszymi dorosłymi to najmniej zagrożone deprywacją gospodarstwa w UE. Częściej zagrożone są gospodarstwa osób starszych (Perek-Białas, 2013, s. 295). Samotne rodzicielstwo przyczynia się do deprywacji materialnej gospodarstw w większości krajów unijnych. Inna sytuacja jest w Polsce, gdzie najbardziej zagrożone są gospodarstwa jednoosobowe mężczyzn, jednak różnica wartości wskaźnika między tymi dwoma typami gospodarstw jest niewielka. Podobnie jest w Chorwacji, na Litwie i w Portugalii, tu również bardziej zagrożone są jednoosobowe gospodarstwa mężczyzn. Odmienne jest w Bułgarii, gdzie najbardziej zagrożone ciężką deprywacją materialną są rodziny z trojgiem i większą liczbą dzieci – wskaźnik w przypadku tego typu gospodarstwa wynosi prawie 90%, a także na Słowenii i Finlandii, gdzie częściej zagrożone są gospodarstwa młodszych dorosłych. Kraje takie jak Rumunia, Bułgaria, Węgry i Grecja to państwa, w których wskaźniki ciężkiej deprywacji materialnej są najwyższe i znacząco przewyższają one średnią dla NMS.

Krajem o najwyższych wartościach wskaźnika jest Bułgaria – dotyczy to wszystkich typów gospodarstw. Państwem, w którym większość wskaźników jest na najniższym poziomie jest Szwecja. Jedynie w przypadku gospodarstw z osobami powyżej 65. roku życia oraz dorosłych z jednym, dwojgiem oraz trojgiem i więcej dzieci na utrzymaniu prowadzenie oddała Luksemburgowi.

Tabela 1. Wskaźnik ciężkiej deprivacji materialnej według składu gospodarstwa domowego w 2014 roku

	Ogółem	Gospodarstwa jednoosobowe					Gospodarstwa dwuosobowe				gospodarstwa domowe z dziećmi				Gospodarstwa domowe		Samotny rodzic z dzieckiem lub dziećmi na utrzymaniu
		ogółem	poniżej 65 roku życia	65 lat i powyżej	kobiet	męż- czyni	ogółem	dorośli w wieku do 65 roku życia	przynajmniej jeden z dorosłych w wieku powyżej 65 roku	2 dorosłych +1 dziecko	2 doro- słych+2 dzieci	2 dorosłych + 3 i więcej dzieci	z dziećmi	bez dzieci			
Wyszczególnienie																	
EU27	8,8	11,7	13,7	9,0	11,3	12,3	5,3	6,2	4,2	6,3	6,3	11,3	7,9	9,8	(m)19,1		
NMS12	16,1	23,4	23,8	23,0	22,6	24,8	14,3	14,7	13,9	11,4	11,7	24,2	15,8	16,4	(m)32,6		
Polska	10,1	17,4	19,4	15,4	15,1	(m)22,1	9,5	9,9	9,0	5,9	6,4	13,8	11,6	8,9	21,5		
Polska 2005	33,8	44,6	43,7	45,5	44,6	44,7	30,6	27,9	34,0	23,8	25,8	43,9	33,2	33,2	53,0		
Belgia	5,9	10,4	14,1	4,1	8,7	12,2	2,7	4,0	1,2	3,9	4,0	6,0	5,3	6,4	(m)17,1		
Bulgaria	33,1	54,2	46,0	60,3	60,7	44,7	36,6	32,6	40,3	29,5	28,7	(m)89,3	33,9	32,3	59,4		
Czechy	6,7	9,7	11,9	7,6	10,5	8,7	4,6	5,0	4,1	5,6	4,0	14,4	5,6	7,8	(m)24,1		
Dania	3,2	6,4	(m)8,8	1,6	5,2	7,7	1,5	2,3	0,6	1,9	0,7	4,5	3,6	2,9	(m)9,0		
Niemcy	5,0	10,8	(m)12,5	7,3	10,3	11,3	2,4	3,6	1,1	2,5	2,5	5,8	5,4	4,4	(m)12,4		
Estonia	6,2	9,8	10,4	9,0	8,8	11,4	6,4	6,7	6,1	4,6	2,2	6,1	7,1	5,3	(m)15,7		
Irlandia	8,4	11,2	15,6	5,9	9,2	13,5	4,0	5,8	2,0	7,8	6,3	10,0	5,6	10,1	(m)25,1		
Grecja	21,5	23,0	28,3	17,4	21,5	25,3	16,4	20,4	13,4	19,9	19,5	31,4	19,7	23,5	(m)35,5		
Hiszpania	7,1	7,4	11,2	2,3	5,3	9,8	4,3	6,4	2,0	6,2	6,9	13,8	5,5	8,5	(m)14,7		
Francja	4,8	8,0	10,9	4,0	8,3	7,7	2,0	2,4	1,4	3,5	1,7	5,8	4,1	5,4	(m)17,7		
Chorwacja	13,9	22,4	26,6	19,8	19,6	(m)27,7	14,4	15,9	13,2	11,1	8,7	18,4	16,5	11,8	14,8		
Włochy	11,6	12,8	14,1	11,2	12,5	13,1	8,2	10,2	7,0	8,3	11,4	17,2	10,4	12,8	(m)19,2		
Cypr	15,3	12,9	16,4	6,3	11,4	15,2	10,7	14,9	6,0	14,3	11,0	13,8	13,2	16,8	(m)33,1		
Łotwa	19,2	29,7	30,0	29,5	29,8	29,6	19,8	19,7	20,0	11,6	13,1	24,3	20,2	18,1	(m)34,3		
Litwa	13,6	24,8	25,4	24,2	23,0	(m)28,1	11,8	10,3	13,7	9,9	6,8	24,5	15,8	11,6	25,1		
Luksemburg	1,4	2,0	3,1	0,0	1,5	2,6	1,0	1,8	0,0	0,4	0,5	1,4	1,3	1,4	(m)6,5		
Węgry	24,0	26,2	31,7	19,8	24,7	28,7	18,1	21,8	13,0	20,1	17,4	38,3	20,4	27,6	(m)47,1		
Malta	10,2	14,4	19,2	9,9	12,5	16,6	6,2	5,7	6,6	5,3	7,7	17,9	8,1	12,2	(m)42,2		
Holandia	3,2	6,1	8,1	1,7	6,2	6,0	1,4	2,3	0,4	1,2	3,0	1,4	3,2	3,1	(m)13,9		
Austria	4,0	6,9	8,5	3,9	7,1	6,5	1,9	2,4	1,3	2,7	2,3	6,7	3,5	4,5	(m)13,9		
Portugalia	10,6	15,5	16,3	14,9	14,2	(m)17,8	8,8	9,8	7,9	7,0	6,4	22,6	9,9	11,3	(m)17,9		
Rumunia	25,0	34,7	32,5	36,3	33,9	36,3	21,0	21,7	20,2	15,9	22,1	34,2	22,7	26,7	(m)42,7		
Słowenia	6,6	14,4	(m)16,9	11,5	13,4	15,6	6,9	8,8	5,1	4,5	2,9	5,2	8,5	5,1	15,4		
Słowacja	9,9	15,0	16,2	13,9	14,9	15,2	8,6	9,8	7,3	7,0	5,1	18,6	9,0	10,6	(m)17,2		
Finlandia	2,8	7,1	(m)9,5	3,3	6,3	8,1	1,4	1,8	0,6	1,4	1,3	1,5	3,5	2,0	7,6		
Szwecja	0,7	1,2	(m)1,7	0,3	0,9	(m)1,5	0,2	0,2	0,1	0,4	0,8	1,9	0,5	1,0	0,9		
Wielka Brytania	7,3	10,6	16,9	3,2	8,3	13,3	2,4	3,7	0,7	4,7	4,7	10,2	5,3	9,5	(m)25,3		

Litera (m) w tabeli obok liczby, oznacza wartość maksymalną w kraju (poziomo), w niektórych przypadkach zaznaczono kilka wartości, ze względu na małe różnice pomiędzy nimi. Jasno szarym tłem oznaczono maksymalne wartości w kolumnach, a ciemno szarym – wartości najniższe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W Polsce najbardziej zagrożeni ciężką deprywacją materialną są samotni mężczyźni – niemal co czwarty doświadcza ubóstwa. Na drugim miejscu plasują się rodzice samotnie wychowujący dzieci – co piąte takie gospodarstwo nie ma możliwości zaspokajania 4 lub więcej potrzeb. Na kolejnych miejscach znajdują się gospodarstwa dwuosobowe ludzi młodszych, z przynajmniej jednym członkiem w wieku 65 lat i powyżej oraz kobiet. Na drugim biegunie znajdują się gospodarstwa z jednym lub dwojgiem dzieci – prawie co 17 takie gospodarstwo doświadcza ciężkiej deprywacji materialnej.

W badanych latach (2005–2014) sytuacja w Polsce znacząco się poprawiła. W 2005 roku ogólny wskaźnik ciężkiej deprywacji materialnej był ponad trzykrotnie większy niż w 2014. Największe zmiany dotyczyły wartości wskaźnika w gospodarstwach z jednym lub dwojką dzieci (ponad czterokrotny spadek) oraz gospodarstw bez dzieci i dwuosobowych w starszym wieku (niemal czterokrotny spadek).

3. Związek deprywacji materialnej z ubóstwem ekonomicznym

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wykorzystuje do identyfikacji poziom dochodu, natomiast wskaźnik deprywacji materialnej koncentruje się na możliwości zaspokojenia przez osobę lub gospodarstwo domowe pewnych, określonych potrzeb. Efekt niskich dochodów można zrekompensować przez wysokie oszczędności, dostęp do kredytu lub innych środków pozwalających na zaspokojenie potrzeb. Osoba o niskich dochodach wcale nie musi doświadczać deprywacji potrzeb. Wskaźnik deprywacji materialnej, przez skoncentrowanie się na wydatkach, bierze pod uwagę wszystkie te czynniki. Ponadto, ze względu na metodologię opracowywania, wskaźnik ten jest bardziej wrażliwy na różnice w poziomie życia pomiędzy krajami niż wskaźnik zagrożenia ubóstwem. Ten ostatni opiera się bowiem na krajowych granicach ubóstwa.

W tabeli 2 przedstawiono związek między ubóstwem a deprywacją materialną. W kolumnie trzeciej tabeli przedstawiono prawdopodobieństwa deprywacji materialnej (MD – *material deprivation*), jeśli badany był również zagrożony ubóstwem ekonomicznym ($AROP$ – *at risk of poverty*) – $P(MD=1|AROP=1)$. To prawdopodobieństwo wynosi dla Polski i Słowacji około 67%, a dla Danii i Hiszpanii – około 20%. W jaki sposób interpretuje się ten wskaźnik? W przypadku Danii i Hiszpanii oznacza on, że co piąty ubogi ekonomicznie podlega również deprywacji material-

nej, a w Polsce ponad 2/3 ubogich ekonomicznie jest również ubogich materialnie. Podobnie jest w innych, uboższych krajach UE.

W kolumnie drugiej tabeli przedstawiono natomiast prawdopodobieństwo deprywacji materialnej dla tych, którzy nie są ubodzy ekonomicznie – $P(MD=1|AROP=0)$. Wyniki kształtują się tu od 1% dla Luksemburga, do 30–36% dla Łotwy, Węgier i Polski. W ostatniej kolumnie tabeli zaprezentowano wartości ilorazu szans⁴ na deprywację materialną ze względu na ubóstwo ekonomiczne. Iloraz szans = 1 oznaczałby, że ubóstwo ekonomiczne i materialne są od siebie całkowicie niezależne. Wysokie wartości współczynnika oznaczają, że szansa na bycie ubogim materialnie wzrasta wraz z ubóstwem ekonomicznym.

Należy również rozpatrzyć przypadek krajów, w których iloraz szans jest na poziomie 1–6, a prawdopodobieństwo $P(MD=1|AROP=0)$ bardzo wysokie – powyżej 20%. Oznacza to, że związek między ubóstwem materialnym a ekonomicznym jest słabszy, czyli nie tylko ubodzy ekonomicznie mogą doświadczać deprywacji materialnej, ale może ona stać się udziałem również tych, których dochody znajdują się powyżej unijnego progu ubóstwa. Są to następujące kraje: Polska, Węgry, Cypr, Słowacja, Litwa i Łotwa.

Tabela 2. Zależność pomiędzy ubóstwem ekonomicznym a deprywacją materialną w 2007 roku

Kraj*	$P(MD=1 AROP=0)$ [%]	$P(MD=1 AROP=1)$ [%]	Iloraz szans
1	2	3	4
Hiszpania	6,6	21,4	3,8
Polska	32,2	67,3	4,3
Dania	5,1	20,5	4,7
Wielka Brytania	6,7	26,1	4,9
Węgry	32,7	70,7	5,0
Portugalia	16,3	49,7	5,1
Włochy	9,8	35,9	5,2
Cypr	24,8	63,5	5,3
Holandia	4,1	18,8	5,4
Litwa	22,1	61,4	5,6

⁴ Patrz objaśnienia pod tabelą 2.

1	2	3	4
Łotwa	36,2	76,1	5,6
Francja	8,5	34,5	5,7
Szwecja	4,2	19,9	5,7
Grecja	14,8	50,2	5,8
Słowacja	26,0	67,0	5,8
Słowenia	10,8	41,4	5,8
Niemcy	7,8	34,4	6,2
Irlandia	6,2	29,8	6,4
Austria	7,0	33,0	6,5
Estonia	9,3	41,0	6,8
Finlandia	6,1	32,4	7,4
Czechy	12,4	54,6	8,5
Belgia	6,7	41,8	10,0
Luksemburg	0,8	17,0	25,5

*Kraje zostały posortowane według ostatniej kolumny tabeli – ilorazu szans.

Objaśnienia do tabeli:

$P(MD=1|AROP=1)$ to prawdopodobieństwo materialnej deprivacji, jeśli badany jest ubogi ekonomicznie, czyli jego dochody są powyżej 60% mediany dochodów ekwiwalentnych społeczeństwa.

$P(MD=1|AROP=0)$ to prawdopodobieństwo materialnej deprivacji, jeśli badany nie jest ubogi ekonomicznie.

Iloraz szans oznacza stosunek szans na bycie materialnie i ekonomicznie ubogim do szans na bycie materialnie ubogim nie będąc ekonomicznie ubogim. Przykładowo, dla Belgii oznacza to, że szansa na bycie materialnie ubogim, będąc jednocześnie ubogim ekonomicznie (41,8/58,2=0,72) jest 10 razy większa niż ubóstwo materialne bez ubóstwa ekonomicznego (6,7/93,3=0,072).

$$\text{Iloraz szans} = \frac{\frac{P(MD = 1|AROP = 1)}{1 - P(MD = 1|AROP = 1)}}{\frac{P(MD = 1|AROP = 0)}{1 - P(MD = 1|AROP = 0)}}$$

Źródło: Income poverty and material deprivation in European countries. *Eurostat Population and social conditions, Methodologies and working papers*, Luksemburg 2010, s. 25.

[http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849337/KS-RA-10-030-EN.PD-F/872d605c-ec9a-4ecd-85cd-cae2b0dc5d4e \(1.05.2016\).](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849337/KS-RA-10-030-EN.PD-F/872d605c-ec9a-4ecd-85cd-cae2b0dc5d4e (1.05.2016).)

Podsumowanie

Liczba dotkniętych deprawacją materialną lub nawet ciężką deprawacją materialną w UE utrzymuje się na dość wysokim poziomie, a osoby te często zbyt długo znajdują się w sytuacji wykluczenia (deprawacja stała). Co czwarty Europejczyk jest zagrożony ubóstwem ekonomicznym lub wykluczeniem społecznym, co piątego dotyczy zjawisko deprawacji materialnej, a co jedenasty znajduje się w bardzo ciężkiej sytuacji, ze względu na brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb. Najgorsza sytuacja w tym zakresie dotyczy nowych państw członkowskich – w szczególności Bułgarii, Rumunii i Węgier – w których wskaźniki deprawacji osiągają bardzo wysokie wartości. W Polsce sytuacja jest nieco lepsza na tle NMS, ale nadal jest wiele do zrobienia w tym zakresie, aby dorównać do poziomu UE. Co piąty Polak dotknięty jest deprawacją materialną, a w co dziesiątym gospodarstwie sytuacja jest bardzo ciężka. Najtrudniej mają samotni rodzice z dziećmi na utrzymaniu oraz samotni mężczyźni. Najłatwiej – dwoje dorosłych z jednym lub dwojgiem dzieci.

W *Strategii Europa 2020* zadeklarowano spadek liczby osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln osób do 2020 roku. Polski wkład do realizacji tego celu to przynajmniej 1,5 mln osób wydzwigniętych z ubóstwa lub wykluczenia społecznego. Aby to zrobić należy monitorować zjawisko ubóstwa oraz deprawacji materialnej oraz wdrażać odpowiednie instrumenty.

Literatura

- Income poverty and material deprivation in European countries. *Eurostat Population and social conditions, Methodologies and working papers*. Eurostat, Luksemburg 2010, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849337/KS-RA-10-030-EN.PDF/872d-605c-ec9a-4ecd-85cd-cae2b0dc5d4e>.
- Perek-Białas, J.(2013). Deprawacja materialna starszych gospodarstw domowych w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica*, nr 291, 293–304.
- Praca badawcza pt. *Dezagregacja wskaźników strategii Europa 2020 na poziom NTS 2 z zakresu pomiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego* końcowy raport metodologiczny zawierający wyniki prac I i II etapu (2014). Warszawa: Centrum Badań i Edukacji Sta-

tystycznej GUS <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyka-dla-polityki-spojnosci/realizacja-prac-metodologicznych-analiz-ekspertyz-oraz-prac-badawczych-na-potrzeby-polityki-spojnosci/dezagregacja-wskaznikow-europa-2020/>.

Strateg <http://strateg.stat.gov.pl>.

Baza danych Eurostatu <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

MATERIAL DEPRIVATION OF HOUSEHOLDS IN POLAND IN COMPARISON TO OTHER EU MEMBER STATES

Abstract

The article presents the level of material deprivation in Poland in the European Union and the new Member States (NMS12) using selected indicators . Also analyzed the impact of the composition of the household to the threat of severe material deprivation , and examined the relationship of material deprivation of economic poverty . The results indicate that there are differences in the financial situation of households in the EU countries , not only within individual countries but also between these countries for the same types of households. The article uses the method of ratio analysis , comparisons and analyzes.

Keywords: material deprivation, poverty and social exclusion, Europe 2020 Strategy,

Kody JEL: I32, D19



Agnieszka Thier*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

KWESTIA DEFICYTU ZASOBÓW WODNYCH NA ŚWIECIE

Streszczenie

W artykule przedstawiono cykl hydrologiczny w przyrodzie, analizując pojęcia pomiaru zasobów wodnych oraz deficytu zasobów wodnych, sposoby pomiaru tych zjawisk, a także ich ocenę według kontynentów i regionów. Zbadano również zależność między wielkością dochodu narodowego (PKB) a kilkoma cechami gospodarki wodnej w przekroju kontynentów, stwierdzając wyraźną korelację między liczbą ludności a zużyciem wody i innymi wskaźnikami gospodarki wodnej. Pozwoliło to sformułować wnioski dotyczące deficytu zasobów wodnych w gospodarce światowej.

Słowa kluczowe: cykl hydrologiczny, deficyt zasobów wodnych, kryzys zaopatrzenia w wodę, gospodarka wodna

Wprowadzenie

Woda stanowi najcenniejsze dobro naturalne, a jej brak rodzi nawet większe problemy niż niedobór energii. Opracowany przez ONZ w 2013 roku *Raport o stanie gospodarki wodnej na świecie* (*World Water Development Report – WWDR*) przedstawił trudną sytuację w tej dziedzinie – z oceny w nim zawartej wynika bowiem, że w latach 1970–1990 przeciętna ilość dostępnych zasobów wodnych przypadająca

* E-mail: agnieszka.thier@uek.krakow.pl

na 1 mieszkańca świata zmniejszyła się o jedną trzecią i w ciągu najbliższych 20 lat również zmniejszy się o jedną trzecią. Tendencja ta wynika głównie z rosnącej liczby ludności. W okresie po II wojnie światowej zużycie wody na świecie podwoiło się właśnie z powodu wzrostu populacji, a także rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawy jakości życia (ale w krajach wysoko rozwiniętych w wyniku postępu technicznego obserwuje się już tendencję do zmniejszania zużycia wody). Obecnie ok. 40% światowej populacji odczuwa niedobory wody, a około 1 mld ludzi nie ma dostępu czystej wody, aż 2,6 mld ludzi pozostaje bez dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych (UN 2012).

Organizacje międzynarodowe często głoszą opinie o globalnym deficycie wody czy globalnym kryzysie wodnym, aby zwrócić uwagę na trudne kwestie dostępności wody. Zdaniem autorki niniejszego tekstu niedobór bądź deficyt zasobów wodnych w skali świata w zasadzie nie występuje, natomiast ujawnia się w coraz ostrzejszej formie **kryzys zaopatrzenia w wodę** o charakterze regionalnym lub lokalnym na skutek niewystarczającej infrastruktury hydrotechnicznej i wodno-kanalizacyjnej, niewłaściwej polityki gospodarczej i ekologicznej oraz ubóstwa dużych grup ludności, których po prostu nie stać na zakup wody.

Zasoby wodne są mierzone odpływem rzeczny w skali roku, czyli stanowią corocznie odnawialną ilość wody, wynikającą ze zmienności zjawisk atmosferycznych i dostępną do wykorzystania w gospodarce (natomiast *zapasy wody* oznaczają całkowitą ilość wody występującą na danym obszarze – w rzekach, jeziorach, lodowcach, zbiornikach sztucznych i podziemnych). Przyczyny narastania deficytu zasobów wodnych w kilku regionach świata – szczególnie w północnej i południowej Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji Środkowej – są różnorodne, jak nierównomierny rozkład zasobów wodnych w skali kontynentów i regionów, wzrost liczby ludności, zanieczyszczenie środowiska naturalnego obniżające jakość wody oraz zmiany klimatyczne i narastanie zjawisk pogodowych o cechach ekstremalnych. Otóż wzrost niedoboru wody na świecie będzie w 20% wynikiem globalnego ocieplenia – w regionach wilgotnych zwiększa się wprawdzie ilość opadów, ale w rejonach zagrożonych suszą, a nawet na niektórych obszarach subtropikalnych, opady już stają się rzadsze i nieregularne.

Celem artykułu jest prezentacja problemu deficytu zasobów wodnych, ocena jego skutków gospodarczych i społecznych oraz zarys sposobów zwalczania tego zjawiska.

1. Cykl hydrologiczny w przyrodzie a deficyt zasobów wodnych

Okolo 97% światowych zasobów wodnych to wody słone występujące w morzach i oceanach. Za ledwie 3% wód na Ziemi stanowią wody słodkie, z tego ok. 2/3 zgromadzone jest w lodowcach, a pozostała część to wody gruntowe, głębinowe oraz rzeki i jeziora. Do naszej dyspozycji pozostaje jedynie 0,5% zasobów ziemskich. Zdaniem naukowców żaden z surowców nie występuje na Ziemi w takiej ilości jak woda. Stanowi ona czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego.

Ilość wolnej wody na powierzchni Ziemi jest – upraszczając – niezmienna. Woda ta jednak znajduje się w ciągłym ruchu, nazwanym przez badaczy *cyklem hydrologicznym* (Weiner, 2003, s. 47), który obejmuje procesy zachodzące zarówno w atmosferze: parowanie, kondensacja, opady, transport wilgoci; w biosferze: pobieranie wody i jej oddawanie w procesie oddychania, czyli transpiracji, jak i w litosferze: wsiąkanie, spływ podziemny i powierzchniowy. Warto dodać, że ciepło z wody jest bardzo powoli oddawane do atmosfery i dlatego zbiorniki wodne gromadzą go bardzo dużo, co wpływa na ich otoczenie.

Na powierzchnię Ziemi spada każdego roku ok. 100 tys. km³ wody w postaci opadów atmosferycznych. Ponad połowy tych opadów nie można bezpośrednio wykorzystać, gdyż szybko wyparowują z powrotem do atmosfery oraz transpirują z rosnących roślin – to tzw. zielona woda, która stanowi ok. 61% sumy rocznych opadów. Pozostała część opadów, to jest 39%, spływa do rzek, jezior, bagien i wód gruntowych. Jest to woda niebieska, którą można wykorzystać w gospodarce, zanim nie wyparuje bądź nie spłynie do mórz i oceanów (Craig, 2003, s. 406). W innym ujęciu opady na świecie wynoszą przeciętnie 710 mm w ciągu roku, z czego 470 mm wraca do atmosfery w wyniku parowania, a 240 mm stanowi odpływ powierzchniowy, gruntowy i wgłębny. Tylko około 10% objętości wody parującej z oceanów przenoszone jest nad lądy, aby tam spaść z opadem. Molekuły parującej wody spędzają około 10 dni w powietrzu, zanim wrócą na ląd czy do oceanu (Kowalczak, 2007).

W potocznym rozumieniu pojęcie deficytu wiąże się z pewnym brakiem. W gospodarce wodnej pojęcie deficytu określane jest na podstawie obliczania wskaźników, które identyfikują i oceniają stopień niedoboru wody na danym obszarze. **Deficyt wody** oznacza niedobór wynikający z przewagi zapotrzebowania nad jej dostawami, czyli podażą określaną przez wielkość dostępnych zasobów wodnych,

a przede wszystkim przez techniczne i ekonomiczne możliwości zaopatrzenia. W praktyce zatem częściej występuje kryzys zaopatrzenia w wodę, związany z ograniczeniami w istniejącej infrastrukturze technicznej oraz wysokością stawek opłat w danym regionie.

W literaturze za deficyt uznaje się przede wszystkim taką sytuację, w której niedobór wody staje się istotną barierą rozwoju człowieka, społeczeństwa, gospodarki. Oznacza to brak zaspokojenia podstawowej potrzeby o charakterze biologicznym w postaci spożycia wody, która jest konieczna do przetrwania, przygotowania posiłków i zapewnienia podstawowej higieny. Szacunkowe ilości minimalnej, niezbędnej dla potrzeb człowieka wody są dosyć rozbieżne i kształtują się na poziomie 50 litrów, a ilości zalecane od 50 do 100 litrów/dzień, czyli od 18 do 36 m³/osoba/rok. Zalecenia WHO sugerują 80–100 litrów/dobę. W polskim prawodawstwie, w zależności od warunków mieszkaniowych, przyjmuje się normy dobowego zużycia wody w gospodarstwie domowym od 30 l (brak wodociągu i kanalizacji) do 160 l na osobę przy pełnym zwodociągowaniu i skanalizowaniu, co odpowiada od 10,8 do 64,8 m³/osobę/rok. Natomiast w tym czasie z zużycie wody na poziomie tylko 20 m³/osobę/rok było niedostępne dla ponad 1 mld ludzi w 55 krajach, np. w Mali tylko 4 m³/osobę/rok. Nowsze szacunki ONZ, oparte na danych z 2011 roku, wskazują, że 40% światowej populacji odczuwa ograniczoność lub niedobór wody i że wskaźnik ten rośnie (Millennium, 2015, s. 55).

Do pomiaru **deficytu wody** wykorzystuje się różne wskaźniki, najczęściej stosowana jest skala pomiaru zasobów wodnych, zwana wskaźnikiem *stresu wodnego*. Stresem wodnym nazwano stan organizmu wywołany działaniem czynnika środowiskowego (stresora), prowadzącego do zaburzeń funkcji i struktury niekorzystnych dla roślin i zwierząt w przypadku deficytu wody (suszy) lub jej nadmiaru (zalania). W praktyce termin ten jest częściej odnoszony do sytuacji powodowanej niedoborem wody w glebie, np. wskutek niedostatecznej ilości opadów lub gdy woda jest obecna w glebie, ale jej pobieranie jest niewystarczające, np. z powodu niskiej temperatury gleby, zalania (niedobór tlenu w podłożu), zasolenia lub uszkodzeń mechanicznych. W wyniku stresu dochodzi do zaburzeń procesów życiowych, zwłaszcza zahamowania wzrostu i ograniczenia plonowania roślin. Z czasem terminu stres wodny zaczęto używać również w odniesieniu do ludzi. Podział zasobów wodnych z uwzględnieniem stresu wywołanego ich niedoborem przedstawia się następująco (Milly, 2008):

- powyżej 10 tys. m³/mieszkańca/rok – organiczne problemy zarządzania,
- 10 000 → 1600 m³/mieszkańca /rok – podstawowe problemy zarządzania,
- 1600 → 1000 m³/mieszkańca/rok – stres wodny,
- 1000 → 500 m³/mieszkańca/rok – chroniczny brak wody,
- poniżej 500 m³/mieszkańca/rok – poniżej wodnej bariery zarządzania.

Należy podkreślić, że chodzi tu o skalę pomiaru zasobów wodnych, a nie minimalne czy średnie zużycie wody, co jest równie ważną, chociaż nieco inną kwestią.

W literaturze przedmiotu występuje jeszcze jedna skala, którą często wykorzystuje się do pomiaru deficytu zasobów wodnych, zwłaszcza w kartografii. Skala stosowana przez *World Resources Institute* jest zbliżona do skali Malin Falkenmark (Rockstrom, 2014), ale zakłada większą rozpiętość przedziałów. Przyjmowany jest więc następujący podział wielkości zasobów wodnych: 15–50 tys., 5–15 tys., 1.7–5 tys., 1 – 1.7 tys. oraz poniżej 1 tys. m³/mieszkańca/rok.

International Water Management Institute w analizie deficytu zasobów wodnych uwzględnia tzw. czynnik potrzeb ludzkich oraz infrastrukturę wodną, czyli innymi słowy bierze pod uwagę kwestię warunków zaopatrzenia w wodę, który to czynnik w wielu regionach można bez cienia przesady uznać za podstawowy w odniesieniu do operacjonalizacji deficytu zasobów wodnych. W określeniu tego, czym jest deficyt zasobów wodnych, uwzględnia się również tzw. wskaźnik ubóstwa wodnego, opracowany przez Caroline Sullivan, który uwzględnia zaopatrzenie w wodę pojedynczego gospodarstwa rolnego oraz większych społeczności na podstawie oceny wielkości zasobów wodnych, dostępu do wody i zużycia wody przez główne sektory gospodarcze, wpływ gospodarki wodnej na politykę państwa (Sullivan, 2002). Dla porównania te trzy skale przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Skala pomiaru zasobów wodnych w tys. m³/mieszkańca/rok

Klasa zasobów	Charakterystyka przedziału zasobów	Przedziały		
		wg P. Kowalcza	wg M. Falkenmark	wg World Resources Institute
I	poniżej wodnej bariery zarządzania	do 0,5	do 0,5	do 1
II	chroniczny brak wody	0,5 – 1,0	0,5 – 1	do 1
III	stres wodny	1,001 – 1,7	1 – 1,6	1 – 1,7
IV	podstawowe problemy zarządzania zasobami	1,701 – 5,0	1,6 – 10 ^{a)}	1,7 – 5
V	organiczne problemy zarządzania zasobami	5,001 – 10,0	1,6 – 10	5 – 15
VI	brak podstawowych problemów zarządzania	10,01 – 100,0	ponad 10	15 – 50
VII	obfitość wody	ponad 100	X	ponad 50

a) Skala opracowana przez M. Falkenmark nie wyodrębnia osobnych wartości dla IV i V klasy zasobów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Brown, M.D. Matlock (2011); P. Kowalczak (2007); <http://www.wri.org/our-work/topics/water> (20.05.2016).

2. Ocena deficytu zasobów wodnych

Najbardziej ubogie w wodę są kraje północnej Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej. Do krajów z zasobami w ilości mniejszej niż 500 m³, a więc poniżej wodnej bariery zarządzania, należą m.in. Algieria, Arabia Saudyjska, Barbados, Dżibuti, Jordania, Kenia, Libia, Malediwy, Malta, Mauretania, Oman, Pakistan, Sudan, Syria, Tunezja i Turkmenia. Do krajów o zasobach poniżej 100 m³ należą Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Strefa Gazy w Palestynie, Wyspy Bahama oraz Kuwejt (10 m³!).

Na podstawie wskaźnika HDI (uwzględniającego skutki globalnego ocieplenia, w tym spadek produkcji rolnej z powodu zmian klimatu i mniejszych opadów, utrudniony dostęp do czystej wody, pogorszenie warunków sanitarnych itp. – *Raport*, s. 17) oraz wskaźnika wielowymiarowego ubóstwa MPI (*Multidimensional Poverty Index*, w którym brak czystej wody i złe warunki sanitarne odgrywają istotną rolę)

zaproponowano w Polsce klasyfikację Kowalczaaka, którą wykorzystano w tabeli 1. Wynika z niej, że Polska z zasobami 1600 m³/mieszkańca/rok znajduje się na pograniczu klasy III (stres wodny) i klasy IV (podstawowe problemy zarządzania zasobami wodnymi) – jest to ponad dwukrotnie mniej niż średnia europejska, oceniana na 3,9 tys. m³/osobę/rok (przy średniej światowej 5,4 tys. m³). Jeśli jednak przyjmiemy wskaźnik eksploatacji wód, określający stosunek ilości pobieranej wody do całkowitych zasobów wodnych, to Polska plasuje się lepiej, chociaż poniżej średniej europejskiej. Problemem gospodarki wodnej w Polsce jest duża czasowa i przestrzenna zmienność opadów oraz ekstremalne zjawiska hydrologiczne, które w ostatnich latach raczej się pogłębiły (natomiast, wbrew pojawiającym się opiniom o zmniejszaniu się wielkości opadów, dane statystyczne nie potwierdzają takiej tendencji w latach 1951–2013).

Podstawowy sposób pomiaru i oceny deficytu zasobów wodnych jest dość prosty, ale komplikuje się w praktycznym zastosowaniu w zależności od przyjętych – przez różnych autorów i stowarzyszenia naukowe – założeń oraz normatywów racjonalnego zapotrzebowania na wodę i jej zużycia. Otóż zasoby w wysokości poniżej 0,5 tys. m³/mieszkańca/rok uznaje się za wodną barierę zarządzania, natomiast zasoby poniżej 1,6 tys. m³/mieszkańca/rok ocenia się jako wskaźnik *stresu wodnego*, czyli występowanie trudności w prowadzeniu gospodarki wodnej. Zasoby w wysokości 1,5 tys. m³/mieszkańca lub mniejsze sygnalizują zatem pojawienie się deficytu zasobów wodnych (jak ostatnio w niektórych latach w Polsce), ale może on przyjmować różną skalę. Z kolei zasoby w wysokości 10 lub według innych ocen 15 tys. m³/mieszkańca oznaczają brak podstawowych problemów zarządzania, a zasoby powyżej 50 lub 100 tys. m³/mieszkańca stanowią o obfitości wody. W tym ujęciu największe zasoby występują w takich krajach, jak Gabon, Gujana, Gwinea, Islandia, Kongo.

Z kolei autorzy cytowanego już Raportu *Milenijne cele rozwoju* za miernik odnawialnych zasobów wodnych przyjęli wskaźnik udziału rocznego poboru wody w wielkości tych zasobów, jest to tzw. **wskaźnik wykorzystania zasobów wodnych WEI** (*Water Explotation Index*). Otóż, obfitość wody występuje wówczas, gdy jej pobór nie przekracza 25% zasobów wody odnawialnej, natomiast wskaźnik udziału w wysokości 25–60% znamionuje stres wodny, wskaźnik 60–75% oznacza niedobór wody, a wskaźnik powyżej 75% – ostry deficyt wodny. Warto zaznaczyć, że w skali globu pobór wody słodkiej stanowi tylko 9% jej zasobów. W Polsce wskaźnik

ten według wyliczenia autorki sięga 15,6–16%, z wyjątkiem 2012 roku z odsetkiem 21,8%, a więc jest korzystny. Okazuje się jednak, że w 1998 roku 36 krajów odczuwało stres wodny, natomiast w 2011 roku było ich już 41, w tym 10 krajów z północnej Afryki, półwyspu Arabskiego i Azji Środkowej pobiera 100% zasobów świeżej wody odnawialnej. W praktyce jest to więcej, gdyż kraje te korzystają ze studni głębinowych – pomniejszając zasoby wód podziemnych – oraz z odsalania wody morskiej bądź importu.

Innym sposobem pomiaru deficytu zasobów jest porównywanie wielkości opadów atmosferycznych z parowaniem wody w dłuższym czasie. Jeśli parowanie wody jest intensywniejsze niż opady, to znamionuje to zmniejszenie zasobów wodnych. W przypadku występowania takiej sytuacji w ciągu kilku lat – opinie hydrologów na ten temat zależą także od uwarunkowań terenowych – mamy do czynienia z *suszą atmosferyczną*, a następnie z *suszą hydrologiczną*, gdy pojawia się niedobór wody w rzekach, co oczywiście oznacza deficyt zasobów wodnych.

Mimo rosnącego deficytu zasobów wodnych w wielu krajach, w tym także w Europie, oraz wynikającej zeń bariery rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych zaznacza się jednak widoczny **w skali globalnej postęp w zwiększaniu dostępu do wody**. Otóż w latach 1990–2015 udział ludności korzystającej z wody zdatnej do picia wzrósł z 76% do 91%, osiągając wskaźnik 99% w krajach rozwiniętych i 89% w krajach słabo rozwiniętych, w których liczba ludności bez dostępu do świeżej wody spadła aż o 50%. Udział populacji bez dostępu do wody pitnej zmniejszył się z 38% do 16% na terenach wiejskich oraz z 16% do 4% w miastach. Z kolei odsetek ludności mającej dostęp do urządzeń sanitarnych wzrósł z 54% do 68%. Poprawa jest więc wyraźna, ale nadal znaczący odsetek ludności w krajach słabo rozwiniętych będzie mieć kłopoty z dostępem do wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych. Szacuje się, że w 2015 roku jeszcze ok. 660 mln ludzi cierpiało z powodu niedoboru wody pitnej, w tym około 160 mln ludzi korzystało tylko z wody powierzchniowej bez uzdatniania. W 3 krajach ponad 50% ludności korzysta z nieuzdatnionej wody pitnej, a w 47 krajach podobny odsetek nie może korzystać z właściwych urządzeń sanitarnych (Progress, 2015). Najgorzej sytuacja przedstawia się na wsiach, gdyż na świecie średnio tylko 14% ludności wiejskiej ma wystarczający dostęp do czystej wody pitnej, a w krajach takich, jak Afganistan, Egipt, Indie i Pakistan wskaźnik ten sięga jedynie 1–2%.

3. Inne spojrzenie na korzystanie z zasobów wodnych

Bilanse gospodarki wodnej uwzględniają zwykle bezpośrednie zużycie wody w ciągu roku, ostatnio jednak uzupełnia się je o zużycie pośrednie wody do wytwarzania wyrobów finalnych. Tak jest w przypadku pomiaru zużycia wody za pomocą tzw. śladu wodnego. Wskaźniki takiego zużycia wody można nazwać również wskaźnikami *ciągnionymi* – jako suma zużycia wody we wszystkich etapach wytwarzania, w tym poza krajem, poprzez import – na wzór już od dawna branych pod uwagę ciągnionych nakładów pracy żywej (mierzonych czasem pracy, a częściej płacami) lub ciągnionych nakładów inwestycyjnych. Obrazują one tzw. wodę wirtualną w pełnym łańcuchu produkcyjnym i pozwalają oceniać wpływ struktury konsumpcji na rzeczywiste zużycie wody. Przykładowo zużycie wody potrzebnej do wyprodukowania 1 kg wołowiny sięga 15 m³, a 1 kg mięsa kurczaka tylko 4 m³, co wpływa na cenę mięsa determinującą decyzję konsumentów.

Kraje rozwinięte charakteryzują się na ogół mniejszym zużyciem jednostkowym wody oraz importem bardziej wodochłonnych produktów, np. 40% śladu wodnego Europy wywodzi się spoza kontynentu. Szczególnym regionem jest Ameryka Łacińska, która zarówno importuje, jak i eksportuje dużo produktów wodochłonnych. Największymi eksporterami wody wirtualnej *per saldo* są następujące kraje: USA, Kanada, Brazylia, Argentyna, Indie, Pakistan i Indonezja, natomiast importerami: państwa północnej Afryki, Środkowego Wschodu, Europa, Japonia, Korea Południowa oraz Meksyk, który dzięki importowi kukurydzy (mimo, że ma warunki do jej uprawy) oszczędza 12 mld m³ zasobów wodnych rocznie.

W celu wykazania, że zużycie wody w danym kraju jest w większym stopniu powiązane z jego poziomem rozwoju gospodarczego niż wielkością zasobów wodnych, autorka zastosowała rachunek korelacji liniowej Pearsona, wykorzystując dane źródłowe większości państw świata z podziałem na kontynenty (Thier, 2015). Z obliczeń tych wynika, że w Europie, Azji i Afryce wielkość wewnętrznych zasobów wody słodkiej, jak również rocznego poboru tej wody, wykazuje słabą korelację z dochodem narodowym i jest ona ujemna, czyli wzrostowi PKB na 1 mieszkańca towarzyszy spadek poboru wody. Natomiast w Ameryce Południowej i Północnej zależność ta jest dodatnia, przy czym jedynie w USA i Kanadzie korelacja jest wysoka i istotna, co zapewne wynika z obfitości wody, stanowiącej czynnik rozwoju gospodarczego. Podobnie mało istotna jest zależność między poziomem PKB a wskaźnikiem WEI. Wszystko

to potwierdza przyjętą hipotezę o występowaniu nie tyle deficytu zasobów wodnych, co kryzysu zaopatrzenia w wodę, który dotyka przede wszystkim kraje słabiej rozwinięte i gorzej zarządzane, a niekoniecznie ubogie w zasoby wodne. Natomiast bardziej wyraźna zależność o charakterze dodatnim występuje między poziomem PKB a zużyciem wody na mieszkańca w Afryce i zwłaszcza w Ameryce Północnej oraz zużyciem wody w przeliczeniu na PKB *per capita* z tym, że ma ona charakter ujemny, czyli spadek obciążeń wytwarzania dochodu narodowego zużyciem wody powoduje wzrost PKB. Jeszcze wyższa korelacja, gdyż $r = 0,6 - 0,86$, nie licząc Ameryki, występuje w przypadku zależności między poziomem PKB a wielkością PKB uzyskiwaną z 1 m³ pobieranej wody. Dostęp do wody chronionej przed zanieczyszczeniem, czyli wody wodociągowej, jest dodatnio skorelowany z dochodem narodowym na wszystkich kontynentach, czyli im wyższy jest poziom rozwoju mierzony wielkością PKB, tym większy odsetek ludności ma dostęp do czystej wody. Współczynniki korelacji nie są jednak wysokie, gdyż w Europie i Ameryce Północnej wskaźnik dostępu do wodociągów sięga 99%, w innych zaś krajach o poziomie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej decydują także czynniki społeczno-kulturowe. Z analizy współzależności między liczbą ludności krajów oraz zmiennymi reprezentującymi gospodarkę wodną wynika, że odnawialne zasoby wodne, zwłaszcza roczne pobory wody wykazują dodatni i na ogół bardzo wysoki związek z liczbą mieszkańców na wszystkich kontynentach (od 0,887 w Europie do 0,994 w Azji, jedynie w Afryce $r = 0,266$ ze względu na deficyt wody), co potwierdza wyrażoną opinię o wielkiej wadze wzrostu populacji.

Podsumowanie

Reasumując, ograniczanie deficytu zasobów wodnych następuje przez zwiększanie retencji wody, zwiększanie dostępności wód podziemnych, zmniejszanie parowania wody (dzięki zalesianiu, zadrzewianiu oraz stosowaniu specjalnych technik upraw), odsalanie wody morskiej (proste, ale kosztowne), odzyskiwanie wody z lodowców (są pierwsze próby na niewielką skalę). Czasami nawet przez odwracanie biegu rzek, co jednak jest oceniane krytycznie.

Wzrost podaży wody uzyskuje się dzięki inwestowaniu w infrastrukturę hydrotechniczną i wodnokanalizacyjną oraz sanitariaty, gdyż w ten sposób łatwiej jest udostępniać zasoby wodne potencjalnym odbiorcom. Państwa słabiej rozwinięte cierpią na niedobór środków technicznych i finansowych na ten cel, co jeszcze bar-

dziej odczuwają w tych krajach warstwy społeczne żyjące w ubóstwie. Niezbędna jest więc pomoc z zewnątrz i społeczność międzynarodowa stara się być solidarna, jednak efekty są wysoce niezadowalające.

Zmniejszanie popytu na wodę odbywa się głównie przez jej oszczędzanie dzięki nowym technologiom przesyłania wody (ograniczanie strat) i ich stosowaniu w różnych dziedzinach gospodarki i życia społecznego oraz dzięki upowszechnieniu wodomierzy. Wyraźny spadek wodochłonności dochodu narodowego i produkcji przemysłowej oraz zużycia wody w gospodarstwach domowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca obserwujemy już w krajach rozwiniętych, w tym w Polsce. Natomiast w krajach słabo rozwiniętych nadal następuje wzrost zużycia wody w wyniku zwiększania się liczby ludności oraz postępu cywilizacyjnego (zainstalowanie wodociągu zwiększa zużycie wody nawet kilka razy, a zbudowanie łazienki może ten wskaźnik podwoić). Próbuje się jednak hamować wzrost zużycia wody przez wydawanie licencji i ograniczeń ilościowych dla rolnictwa i przemysłu, ograniczanie lub rezygnację z dopłat i ulg w przypadku nawadniania bądź korzystania z wód podziemnych. Istotną kwestią jest wysokość opłat ekologicznych za pobór wody – występujących tylko w krajach wysoko rozwiniętych – a zwłaszcza wysokość stawek za zaopatrzenie w wodę gospodarstw domowych. Unia Europejska – a także w pewnym stopniu ONZ – zaleca, aby cena wody dla ludności zapewniała zwrot kosztów jej dostarczenia przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, ale żeby obciążenie to nie przekraczało 4% budżetów domowych. W Polsce w wielu gminach zbliżamy się już do 4%, ale w Wielkiej Brytanii wskaźnik ten wynosi tylko ok. 3%, natomiast w krajach słabo rozwiniętych sięga nawet 8–10%. Relacje te potwierdzają tezę o konieczności rozwoju infrastruktury gospodarki wodnej, a także potrzebę pomocy międzynarodowej krajom biednym.

Literatura

- Bednarek, H. (2014). Susze i ich skutki. *Aura*, nr 11.
- Craig, J.R., Vaughan, D.J., Skinner, B.J. (2003). *Zasoby Ziemi*. Warszawa: PWN.
- Hołdys, A. (2015). Raz za sucho, raz za mokro. *Polityka*, nr 33/2015.
- Kowalczak, P. (2007). *Konflikty o wodę*. Poznań: Wydawnictwo Kurpisz.
- Kundzewicz, W., Zalewski, M., Kędziora, A., Pierzgałski, E. (2010). Zagrożenia związane z wodą. *Nauka*, nr 4/2010.

- Mikulski Z. (1996). Potrzeby wodne gospodarki wodnej – próba prognozy. *Gospodarka Wodna*, z. 8.
- The Millennium Development Goals Report* (2015). Nowy Jork: United Nations.
- Milly, P.C.D., Falkenmark, M., Kundzewicz, Z.W., i inni (2008). Stationarity is dead: whither water management? *Science*, nr 319.
- Progress on Sanitation and Drinking Water* (2015). Genewa: UNICEF-WHO.
- Raport o rozwoju społecznym* (2011). Waszyngton: UNDP.
- Rockstrom, J., Falkenmark, M. i inni (2014). *Water Resilience for Human Prosperity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stępniewska, M. (2014). Ile wody naprawdę zużywamy? *Gospodarka Wodna*, nr 9/2014.
- Sullivan, C. (2002). Calculating a Water Poverty Index. *World Development*, vol. 30, z. 7.
- Thier, A.: Dysertacja doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2015.
- UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water* (2012). WHO, Genewa: WHO.
- Weiner, J. (2003). *Życie i ewolucja biosfery*. Warszawa: PWN.
- World Water Development Report (2015) Warszawa: Ośrodek Informacji ONZ.

QUESTIONS OF THE SHORTAGE OF WATER RESOURCES IN THE WORLD

Abstract

The paper presents a hydrological cycle that takes place in nature and addresses the concept of water resources and the methods of their measurement as well as the shortage of water resources and conditions by the continents and regions, pointing out the difficult situation in Northern Africa, the Middle East and Central Asia. Further, it presents an investigation of the correlation between the volume of GDP and the particular features of water management within the continents. The results of calculations show differences, yet there is a clear correlation between the number of population, the water consumption and other indexes of water management. This made it possible to formulate the corresponding proposal for a deficit of water resources in the world economy .

Translated by Wit Górski

Keywords: hydrological cycle, shortage of water resources, crisis in water supply, water management

Kod JEL: Q130



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-15

Jadwiga Urban-Kozłowska*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

REKOMENDACJE EUROPEJSKIEGO KOMITETU REGIONÓW DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ¹

Streszczenie

Komitet Regionów odgrywa aktywną rolę w kształtowaniu polityki spójności Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kluczowych rekomendacji Komitetu Regionów dla polityki spójności po 2020 r. W opinii Komitetu Regionów należy, po pierwsze, odejść od przyznawania funduszy strukturalnych w oparciu o podział państw członkowskich na regiony NUTS 2 na rzecz regionów funkcjonalnych. Po drugie, celowe wydaje się rozszerzenie analizy oddziaływania terytorialnego także na inne działania i strategię Unii Europejskiej. Po trzecie, konieczne jest doprecyzowanie sposobu stosowania wielopoziomowego zarządzania oraz zasady partnerstwa.

Słowa kluczowe: polityka spójności, podejście ukierunkowane terytorialnie, wielopoziomowe zarządzanie, fundusze strukturalne

* E-mail: jadwigaurban@uj.edu.pl

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04234.

Wprowadzenie

Jednym z tematów żywo dyskutowanych w Komitecie Regionów jest polityka spójności Unii Europejskiej². W ramach Komitetu Regionów działa stała Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (COTER), która zajmuje się m.in. problematyką gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności oraz funduszy strukturalnych. Co więcej, Komitet Regionów w grudniu 2014 roku zainicjował proces analiz i refleksji, mający na celu wypracowanie wizji na temat przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej. Debata ta w 2015 roku zaowocowała publikacją dwóch raportów³, które wraz z opiniami wydanymi przez Komitet Regionów stanowią cenne źródło wiedzy na temat rekomendacji tego organu dla polityki spójności po roku 2020. Mając na uwadze, że najczęściej pojawiające się zalecenia dotyczą terytorialnego ukierunkowania polityki spójności oraz stosowania wielopoziomowego zarządzania, to właśnie te kwestie uczyniono przedmiotem dalszych rozważań niniejszego tekstu.

1. Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie

W 2009 roku F. Barca (2009) zaproponował reformę polityki spójności Unii Europejskiej, której fundament stanowiło podejście ukierunkowane terytorialnie. Zdaniem tego autora polityka spójności ukierunkowana terytorialnie stanowi najlepszą politykę rozwoju dla Unii Europejskiej. Powyższe twierdzenie zostało oparte na dwóch przesłankach: po pierwsze, koncepcja polityki ukierunkowanej terytorialnie sprzyja maksymalnemu wykorzystaniu potencjału wszystkich obszarów (efektywność) oraz ułatwia włączenie społeczne ludzi niezależnie od ich miejsca zamieszkania (inkluzja społeczna). Po drugie, umożliwia dostosowanie sposobów interwencji oraz instytucji gospodarczych do warunków lokalnych.

W dokumentach instytucji unijnych polityka spójności została po raz pierwszy połączona z podejściem ukierunkowanym terytorialnie w piątym raporcie na temat spójności, w którym to Komisja Europejska (2010) stwierdziła:

² W ramach procesu stanowienia prawa Rada UE i Parlament Europejski są zobowiązane do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów w sprawach dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174, 177 i 178 TFUE).

³ Komitet Regionów, *The Future of Cohesion Policy – Report I*, Unia Europejska 2015; Komitet Regionów, *The Future of Cohesion Policy – Report II*, Unia Europejska 2015.

różnorodność regionalna w UE przejawiająca się w całkowicie odmiennych cechach, możliwościach oraz potrzebach regionów wymaga odejścia od uniwersalnych polityk na rzecz podejścia umożliwiającego regionom opracowywanie polityk oraz przyznającego im środki na realizację polityk zgodnych z ich potrzebami. Takie możliwości daje polityka spójności dzięki podejściu ukierunkowanemu terytorialnie (ang. *place-based approach*).

Komitet Regionów (2016a), zgadza się, że właśnie podejście ukierunkowane na konkretny obszar jest najskuteczniejszą metodą realizacji celu traktatowego, jakim jest ogólny harmonijny rozwój całej Unii (art. 174 TFUE). Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie pozwala dostosować strategię rozwoju do warunków panujących na danym obszarze, co z kolei sprzyja lepszemu wykorzystaniu potencjału endogenicznego miast oraz regionów Unii Europejskiej. Stąd też Komitet Regionów (2016a) ubolewa, że podejście zorientowane na konkretny obszar nadal nie jest powszechnie stosowane na poziomie Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie powinna dostosowywać sposób interwencji do właściwości konkretnego obszaru. Punktem wyjścia jest zatem zidentyfikowanie potencjału rozwojowego danego obszaru, który wynika z unikalnych dla niego cech charakterystycznych. Przez potencjał rozwojowy rozumie się walory przyrodnicze, kulturowe, społeczne i gospodarcze. Konieczność dopasowania strategii do właściwości i atutów danego obszaru może jednak rodzić pewne trudności we wdrażaniu polityki spójności, gdyż uniemożliwia stworzenie jednego systemu realizacji tej polityki.

W obecnym okresie programowania, podobnie jak to miało miejsce wcześniej, decyzje o kwalifikowalności danego terenu do uzyskania wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego zapadają w stosunku do konkretnych regionów administracyjnych, odpowiadających poziomowi 2. wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (tzw. „regiony na poziomie NUTS 2”).⁴ W przypadku Rzecz-

⁴ Zob. art. 90 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. 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 oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, OJ L 347, 20.12.2013, s. 320–469, dalej jako „rozporządzenie ogólne”.

pospolitej Polskiej podział według regionów NUTS 2 odpowiada poszczególnym województwom,⁵ analogicznie wygląda to w przypadku Włoch czy Hiszpanii, które zostały podzielone odpowiednio według regionów oraz wspólnot autonomicznych. Z powyższego wynika, że wyodrębnianie regionów na poziomie NUTS 2 bazuje raczej na zastanych podziałach administracyjnych i nie uwzględnia faktycznych różnic rozwojowych występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami. Jak to ujął Komitet Regionów (2016b), obszary NUTS są w wielu państwach członkowskich „wynikiem czystej geografii statystycznej opartej na ludności”, a stosowanie tego podziału „powoduje oderwanie polityki UE od sytuacji w terenie”. Nawet w przypadku państw członkowskich takich jak Niemcy, które zdecydowały się na większe rozdrobnienie swojego terytorium niż wynikałoby to z liczby landów, trudno jest przyjąć, że wydzielony teren ma na całym swoim obszarze zbliżone warunki przyrodnicze, kulturowe, społeczne i gospodarcze.

Mając na uwadze ukierunkowanie polityki spójności na wymiar terytorialny oraz optymalne wykorzystanie funduszy strukturalnych za zasadne, należy uznać stanowisko Komitetu Regionów (2015c), który optuje za przyjęciem podejścia politycznego sprzyjającego tworzeniu tzw. regionów funkcjonalnych. Zgodnie z definicją OECD (2002), obszar funkcjonalny (ang. *functional area*) to jednostka terytorialna odpowiadająca danemu sposobowi organizacji stosunków społecznych i gospodarczych, przy czym jej granice nie odpowiadają uwarunkowaniom geograficznym ani podziałom historycznym danego obszaru. Komisja Europejska (2015) zwraca z kolei uwagę, że obszar funkcjonalny jest zwykle zorganizowany wokół jednego lub kilku węzłów, przy czym obejmuje także obszary związane z tymi węzłami za pośrednictwem różnych systemów (transport, komunikacja, rynek pracy, handel). Ciekawe rozważania na ten temat zaprezentował F. Barca (2009), który stwierdził, że w kontekście polityki mającej na celu rozwój, termin „miejsce” (ang. *place*) powinien być definiowany jako pojęcie społeczne, obszar przyległy/ciągły, dla którego można zidentyfikować konkretny zestaw warunków sprzyjających rozwojowi, które to warunki nie dotyczą w tej samej mierze terenów graniczących z tym obszarem. Region funkcjonalny charakteryzuje się tym, że na jego obszarze walory przyrodnicze i kulturalne oraz preferencje ludzi są dostatecznie jednolite lub uzupełniają się,

⁵ Zob. Decyzja wykonawcza Komisji z 18 lutego 2014 r. nr 2014/99/UE ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2014–2020, OJ L 50, 20.2.2014, s. 22–34.

wiedza ludzka jest bardziej synergiczna, istnieją tam także większe szanse powstania pozytywnych efektów zewnętrznych oraz formalnych i nieformalnych instytucji. Obszary zdefiniowane w ten sposób są niezależne od granic administracyjnych, endogenne w stosunku do procesu politycznego oraz mogą z czasem się zmieniać.

Komitet Regionów (2015c) zaleca także wzmocnienie wymiaru terytorialnego *Strategii Europa 2020*, co ma szczególne znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę ściśle powiązanie polityki spójności z priorytetami tejże strategii⁶. Komitet Regionów trafnie zauważa, że nie tylko polityka spójności ma wymiar terytorialny, wiele innych unijnych polityk dotyczących na przykład rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, transportu, energii czy ochrony środowiska, oddziałuje na regiony i miasta, a co za tym idzie ma również wymiar terytorialny. W rezultacie sposób prowadzenia polityk sektorowych należy odpowiednio dostosować, tak aby wspomagały lokalne i regionalne plany rozwoju. Komitet Regionów (2015c) rekomenduje przeprowadzenie przeglądu polityk sektorowych pod kątem ich wpływu na terytorium oraz wprowadzenie na stałe do procesu uchwalania aktów prawnych poszczególnych polityk UE – zwłaszcza polityki spójności po 2020 roku – elementu oceny oddziaływania terytorialnego, która stanowiłaby jedną z części składowych oceny skutków planowanej regulacji.

2. Koncepcja wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna stanowi jedną z dziedzin tzw. kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE), co oznacza, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie są co do zasady uprawnione do przyjmowania wiążących prawnie aktów. Co ważne, państwa członkowskie mogą uchylać akty prawne jedynie w takim zakresie, w jakim Unia Europejska nie skorzysta z prawa do realizowania swojej kompetencji lub wyraźnie zaprzestanie wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). Nie oznacza to jednak bezwzględnego prymatu kompetencji instytucji unijnych, trzeba bowiem pamiętać, że w przypadku kompetencji dzielonych, podział uprawnień między Unię Europejską a państwa członkowskie następuje zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 3 TUE). W kontekście polityki spójności oznacza to, że główna odpowiedzialność za rozwój regionalny spoczywa na państwach członkowskich i ich regionach, natomiast Unia Europejska

⁶ Zob. motyw 3, motyw 20, art. 10 ust. 1, art. 96 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

pełni rolę pomocniczą (Głąbicka, Grewiński, 2005, s. 71). Warto przypomnieć, że *Traktaty* regulują podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, nie zawierają jednak przepisów dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególne organy danego państwa członkowskiego ani odpowiedzialnego za nie szczebla administracyjnego.

Z uwagi na powyższe fundamentalne znaczenie ma opracowanie prawidłowego systemu wdrażania polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie. W ocenie Komitetu Regionów (2016a) „lokalne przywództwo polityczne i demokratycznie wybrane jednostki samorządu lokalnego odgrywają kluczową rolę w wypracowywaniu podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar”. Stanowisko Komitetu Regionów należy uznać za słuszne. Ukierunkowanie terytorialne wymaga dostosowania instrumentów polityki spójności do atutów i wyzwań konkretnego regionu, zaś regionalne i lokalne władze powinny dysponować najlepszą wiedzą w tym zakresie.

Odpowiedzią na poszukiwanie sposobu wdrażania polityki spójności uwzględniającego obok centralnych organów państw członkowskich także udział samorządu terytorialnego oraz szerszego grona organizacji pozarządowych było opracowanie koncepcji wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej (ang. *multilevel governance*). Fundamentem tego podejścia jest odejście od tradycyjnego modelu zarządzania polityką w państwie, który opierał się na wiodącej roli rządu (ang. *government*), na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi (ang. *governance*) przez struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny, jak również organizacje obywatelskie i gospodarcze (Redakcja, 2010, s. 11). W ocenie Komitetu Regionów (2014) podstawą wielopoziomowego zarządzania są

skoordynowane działania Unii, państw członkowskich i władz lokalnych i regionalnych, opierające się na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i partnerstwa, które przejawiają się w operacyjnej i zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz opracowywania i realizacji polityk Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony niewątpliwie spowodował włączenie na stałe do funkcjonowania Unii Europejskiej wielopoziomowego zarządzania, w szczególności przez utrwalenie jego statusu w strukturze instytucjonalnej, umocnienie celów spójności terytorialnej oraz lokalnego wymiaru zasady pomocniczości (Komitet Regionów, 2012, pkt 5). W obecnym okresie programowania powyższa koncepcja wielopoziomowego zarządzania stanowi jedną z zasad kształtujących sposób wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (art. 5 ust. 2 rozporządzenia

1303/2013). W raporcie przygotowanym na zlecenie Komitetu Regionów zostało podniesione, że bliska współpraca różnych partnerów regionalnych i lokalnych ma decydujące znaczenie nie tylko dla koordynacji polityki spójności, ale także dla prawidłowego wdrażania funduszy strukturalnych (Komitet Regionów, 2015a, s. 175).

Uważa się, że wielopoziomowe zarządzanie wzmacnia otwartość, uczestnictwo, koordynację i wspólne zaangażowanie na rzecz wdrożenia ukierunkowanych rozwiązań (Komitet Regionów, 2014, s. 3), wiąże się z nim jednak również pewne wyzwania. Po pierwsze, biorąc pod uwagę ważną rolę jaką mają odegrać władze regionalne i lokalne w procesie wdrażania polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie (Komitet Regionów, 2015b, s. 65), konieczne jest inwestowanie w jakość administracji lokalnej tak, by mogła ona wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków. Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego oznacza zwiększenie kompetencji kadry urzędniczej, jak również dostosowanie istniejących struktur organizacyjnych oraz procedur działania do bieżących potrzeb. Dla realizacji tego celu pożądane może być skorzystanie z pomocy technicznej oferowanej w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (art. 59 rozporządzenia 1303/2013). Problem braku odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego dotyczy także różnego rodzaju organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, które w ramach partnerstwa jest włączane w proces opracowywania oraz wdrażania polityki spójności (Hübner, 2010, s. 25–26).

Po drugie, należy rozważyć dookreślenie na poziomie prawa unijnego kręgu podmiotów, które mają brać udział w wielopoziomowym zarządzaniu polityką spójności. Obecnie kwestia ta pozostaje w gestii państw członkowskich (art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego). Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że faktyczny udział różnego rodzaju organizacji w procesie konsultacji najważniejszych dokumentów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może znacznie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Może rodzić to obawy o niedostateczną reprezentację przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak pamiętać, że zbyt duża liczba interlokutorów również jest niewskazana, gdyż może nadmiernie wydłużać proces wdrażania funduszy.

Podsumowanie

Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie jest słusznym kierunkiem, gdyż pozwala na dostosowanie sposobu jej realizacji do warunków panujących na konkretnym obszarze. W celu pełnego wykorzystania potencjału, jaki leży w tym nowym podejściu konieczne jest jednak dokonanie pewnych zmian w operacjonalizacji tak pojmowanej polityki spójności. Należy, po pierwsze, zmienić sposób określania obszarów kwalifikujących się do otrzymywania funduszy poprzez odejście od obszarów wyznaczonych w oparciu o podziały administracyjne na rzecz obszarów funkcjonalnych. Po drugie, celowe wydaje się rozszerzenie analizy oddziaływania terytorialnego także na inne działania i strategie Unii Europejskiej. Po trzecie, konieczne jest doprecyzowanie sposobu stosowania wielopoziomowego zarządzania oraz zasady partnerstwa.

Literatura

- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Pobrano z: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Głąbicka, K., Grewiński, M. (2005). *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Hübner, D. (2010). Wywiad z Prof. Danutą Hübner, posłanką do Parlamentu Europejskiego. *Dwumiesięcznik Przedstawicielstwa Małopolski w Brukseli*, nr 1, 21–41.
- Komisja Europejska (2010). *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Komisja Europejska (2015). *Territorial Agenda 2020 put in practice – Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach. Volume I – Synthesis Report*. Pobrano z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf.
- Komitet Regionów (2014). *Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie*. Dz.U. C 174 z 7.6.2014, 1–4.

- Komitety Regionów (2015a). *The Future of Cohesion Policy – Report I*. Pobrano z: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future-CP-Report-I-Final.pdf>.
- Komitety Regionów (2015b). *The Future of Cohesion Policy – Report II*. Pobrano z: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future_of_Cohesion_Policy_report_II.pdf.
- Komitety Regionów (2012). *Tworzenie europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów: Biała księga Komitetu Regionów – działania następne*. OJ C 113, 18.4.2012, 62–72.
- Komitety Regionów (2015c). *Ulepszenie wdrażania Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020*. OJ C 195, 12.6.2015, 30–35.
- Komitety Regionów (2016a). *Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość?*. OJ C 51, 10.2.2016, 8–13.
- Komitety Regionów (2016b). *Wskaźniki rozwoju terytorialnego – Wyjść poza PKB*. OJ C 120, 5.4.2016, 16–21.
- OECD (2002). *Redefining territories: the functional regions*. Paryż.
- Redakcja (2010). *Zarządzanie wielopoziomowe: od koncepcji do konkretnego zastosowania. Dwumiesięcznik Przedstawicielstwa Małopolski w Brukseli*, nr 1, 7–13.

THE RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE OF THE REGIONS FOR THE EU COHESION POLICY

Abstract

The Committee of the Regions plays an active role in shaping the EU Cohesion Policy. The aim of this paper is to present key recommendations of the Committee of the Regions for the Cohesion Policy beyond the year 2020. Firstly, the Committee of the Regions suggests that granting structural funds should be based on functional regions rather than the NUTS 2 regions. Secondly, it is necessary to assess the territorial impact of different EU policies and strategies. Thirdly, the concept of multilevel governance and the partnership principle should be clarified.

Keywords: Cohesion Policy; place-based approach, multilevel governance; structural funds

Kody JEL: K23, R58, K33

STUDIA I MATERIAŁY



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-16

Beata Bieszk-Stolorz*

Anna Gdakowicz**

Iwona Markowicz***

Uniwersytet Szczeciński

WSPÓŁPRACA SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO Z PRACODAWCAMI W PODREGIONACH WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza współpracy szkolnictwa zawodowego z pracodawcami w województwie zachodniopomorskim w oparciu o wyniki przeprowadzonej ankiety. Był to jeden z etapów badania przeprowadzonego na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie w 2014 roku. Badania ilościowe zostały zrealizowane metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety i technik PAPI oraz CATI. Ankieta składała się z zamkniętych, otwartych lub częściowo otwartych pytań, respondenci oceniali różne aspekty prowadzenia szkoły zawodowej. Szczególną uwagę zwrócono na współpracę placówek edukacyjnych z pracodawcami. Wyniki badań przedstawiono według podregionów województwa zachodniopomorskiego.

Słowa kluczowe: szkolnictwo zawodowe, ankieta, podregiony województwa zachodniopomorskiego

* E-mail: beatus@wneiz.pl

** E-mail: alatko@wneiz.pl

*** E-mail: iwona.markowicz@wneiz.pl

Wprowadzenie

W 2014 roku w województwie zachodniopomorskim autorki niniejszego artykułu, na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie, realizowały badanie pt. *Diagnoza oferty i potrzeb placówek edukacyjnych województwa zachodniopomorskiego w obszarze szkolnictwa zawodowego*¹, mające dostarczyć informacji dotyczących stanu i możliwości wykorzystania obecnej infrastruktury oraz potencjału kadrowego, organizacyjnego i finansowego szkół i placówek edukacyjnych w zakresie nauki zawodu.

Obszarami badawczymi projektu były: identyfikacja szkół i placówek edukacyjnych (publicznych i niepublicznych) w województwie zachodniopomorskim, potencjał dydaktyczny i realizacja praktycznej nauki zawodu, infrastruktura techniczno-dydaktyczna placówek, tworzenie i dostosowywanie oferty edukacyjnej oraz bariery z tym związane, a także potencjał i potrzeby finansowe placówek. Tak szerokie ujęcie problemu wymagało objęcia kwestionariuszem ankiety wielu zagadnień dotyczących stanu aktualnego oraz potrzeb szkół, co z jednej strony pozwoliło na uzyskanie obszernych danych, a z drugiej – było niestety przyczyną odmowy udziału w badaniu części osób zarządzających placówkami edukacyjnymi (kwestionariusz ankiety zawierał 24 pytania).

W Polsce od wielu lat toczy się dyskusja na temat wagi szkolnictwa zawodowego, podejmowane są również próby ponownego zainteresowania potencjalnych kandydatów tym typem edukacji. Niezbędne jest tworzenie i rozwijanie tych kierunków, które będą odpowiedzią na zapotrzebowanie rynku pracy. Konieczne jest również zapewnienie uczniom możliwości praktycznej nauki zawodu. Utrzymanie i dostosowywanie odpowiedniej oferty przez szkoły wymaga nakładów finansowych, organizacyjnych, a także czasu. Według Kabaja, rozwój szkolnictwa i inwestowanie w edukację są warunkami postępu ekonomicznego i cywilizacyjnego. Rozwój edukacji przynosi korzyści, jeżeli zachowane są pewne optymalne struktury kształcenia zawodowego, zgodne z przewidywanym popytem na pracę i z doświadczeniem krajów o najwyższej kulturze pracy i produktywności (Kabaj, 2011, s. 6). Problemy szkolnictwa zawodowego są tematem wielu badań naukowych (Kryńska, 2014; Gajdos, Żmurkow-Poteralska, 2014), które wskazują jednoznacznie, że uno-

¹ WUP.VIII.A.3331/31/PRy/14, baza danych została zamieszczona pod adresem: <http://www.wup.pl/pl/dla-instytucji/zachodniopomorskie-observatorium-ryнку-pracy/badania-i-analizy/edukacja/2014/>.

wocześnie proces kształcenia zawodowego jest warunkiem zwiększenia zatrudnienia absolwentów szkół (Jeruszka, red. 2012). Szacuje się, że w Polsce blisko 80% młodzieży uczęszcza do szkół, w których edukacja kończy się uzyskaniem świadectwa maturalnego, a tylko 20% – przygotowujących do uzyskania konkretnego zawodu (Goźlińska, Kruszewski, 2013). Nie jest to sytuacja korzystna, dlatego też w ostatnich latach podejmowane są działania zmierzające do popularyzacji szkół zawodowych. Kluczowym zagadnieniem jest współpraca jednostek edukacyjnych z przedsiębiorstwami. Według Ministerstwa Edukacji Narodowej tak zwana *otwarta szkoła zawodowa* współpracuje z uczelniami wyższymi oraz pracodawcami, co sprzyja przygotowaniu kadr odpowiadających potrzebom regionalnego rynku pracy i kształtowaniu kompetencji oczekiwanych przez pracodawców (<https://men.gov.pl>). Najnowszym efektem współpracy Ministerstwa Edukacji Narodowej z pracodawcami jest przygotowanie na przełomie 2015 i 2016 roku podstawy programowej kształcenia w nowych zawodach: technik mechanizacji rolnictwa i agrotechniki (symbol cyfrowy zawodu 311515), jeździec (symbol cyfrowy zawodu 516408), kierowca mechanik (symbol cyfrowy zawodu 832201). Konsultacje trwały do 26 lutego 2016 roku, a podstawy umożliwią szkołom rozpoczęcie kształcenia w tych zawodach już w roku szkolnym 2016/2017.

W rekomendacjach do raportu *Stan Szkolnictwa Zawodowego w Polsce* (Goźlińska, Kruszewski, 2013) czytamy, że szkoła zawodowa powinna być szkołą pozytywnego wyboru, innowacyjnej wiedzy, umiejętności i kompetencji. Podjęcie nauki w szkole zawodowej powinno być wyborem świadomym, a szkoła ta powinna być szkołą elitarną. Polityka promowania pozytywnego wizerunku szkolnictwa zawodowego musi łączyć przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, środowisko szkolne oraz pracodawców zaangażowanych w obszar edukacji zawodowej. Trudno nie zgodzić się z tymi stwierdzeniami, jednak rzeczywistość często odbiega od ideałów – współpraca szkół z pracodawcami napotyka na wiele problemów. Celem artykułu jest analiza tej współpracy w województwie zachodniopomorskim w oparciu o wyniki przeprowadzonej ankiety.

Analizę przeprowadzono według podregionów, zastosowano obowiązującą od 1 stycznia 2015 roku Nową Klasyfikację Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Zmiany granic NUTS 3 są wynikiem prowadzonej w latach 2012–2013 rewizji statystyki publicznej w ramach Unii Europejskiej, a ich główną ideą jest lepsze dopasowanie statystyki publicznej do zmieniających się układów przestrzennych, oraz

dostosowanie do nich systemu monitorowania i badań zjawisk społeczno-gospodarczych. W wyniku przeprowadzonych na szeroką skalę konsultacji zaproponowano odejście od „południkowego” podziału terytorium Pomorza Zachodniego na rzecz bardziej jednorodnych obszarów funkcjonalnych. Szczególne znaczenie miało podkreślenie ciężenia powiatów do dwóch największych ośrodków: Szczecina i Koszalina. Należy podkreślić, że zmiany zakresu terytorialnego poszczególnych podregionów statystycznych mają wpływ na możliwość porównywania danych z poszczególnych lat grupy ok. 30 wskaźników, dla których nie ma niższych poziomów agregacji. Wśród nich znajdują się wskaźniki z zakresu szkolnictwa np. absolwenci szkół wyższych na 10 tys. ludności, studenci i absolwenci według typów szkół i rodzaju studiów, studenci i absolwenci wg typów szkół, płci, studenci i absolwenci wg typów szkół, trybu nauczania, płci i kierunku studiów, szkoły wyższe według typów, współczynniki skolaryzacji (szkolnictwo ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne).

1. Metodyka badania

Badanie szkół i placówek edukacyjnych województwa zachodniopomorskiego w obszarze szkolnictwa zawodowego zostało przeprowadzone w 2014 roku na podstawie kwestionariusza ankiety, który składał się z 24 pytań różnego rodzaju (metryczka badanych jednostek, pytania zamknięte, otwarte lub częściowo otwarte). Respondenci byli proszeni o ocenę stanu obecnego i zapotrzebowania w zakresie kadry dydaktycznej, infrastruktury oraz współpracy z pracodawcami. Badania zostały zrealizowane metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety i technik PAPI oraz CATI. Respondentami były osoby zarządzające szkołami.

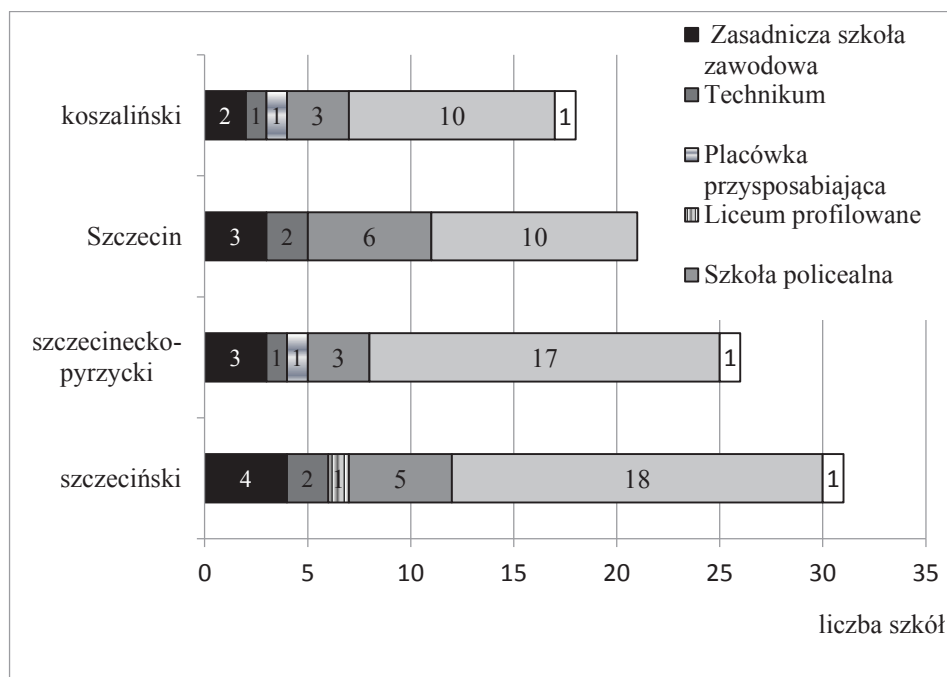
Założeniem badania było przeprowadzenie analiz dla wszystkich szkół i placówek w województwie (badanie pełne). Jednostki do badania zostały zidentyfikowane na podstawie wykazu placówek edukacyjnych zamieszczonego na stronie internetowej Kuratorium Oświaty w Szczecinie². Wstępnie do badania wyselekcjonowano 219 szkół kształcących w zawodzie w województwie zachodniopomorskim (bez szkół wyższych), okazało się jednak, że część z nich nie realizuje już procesu kształcenia zawodowego, kończy swoją działalność lub nie ma naboru (60 szkół). W wielu przypadkach, respondenci odmówili współpracy. Ostatecznie uzyskano odpowiedź z 96 szkół (60,4% zwrotu).

² <http://www.kuratorium.szczecin.pl/index.php/kontakt/kuratorium-oswiaty-w-szczecinie>

2. Struktura badanych szkół

W niniejszym artykule analizie poddano wyniki ankiety z 96 szkół (bez szkół wyższych). Strukturę badanych jednostek według rodzaju w podregionach województwa zachodniopomorskiego przedstawiono na rysunku 1. W badaniu wzięło udział 18 szkół z podregionu koszalińskiego (51,4% zwrotu), 26 szkół z podregionu szczecinecko-pyrzyckiego (68,4% zwrotu), 21 szkół ze Szczecina (52,5% zwrotu) i 31 szkół z podregionu szczecińskiego (67,4% zwrotu). Najwięcej było jednostek o charakterze zespołu szkół, kształcących na różnych poziomach edukacyjnych (55). Wśród najmniej licznych rodzajów placówek znalazły się: jedno liceum profilowane (szczeciński) i dwie placówki przysposabiające do pracy zawodowej (koszaliński i szczecinecko-pyrzycki). Dominowały szkoły publiczne, które stanowiły 76% badanych placówek.

Rysunek 1. Liczba szkół według rodzajów
w podregionach województwa zachodniopomorskiego

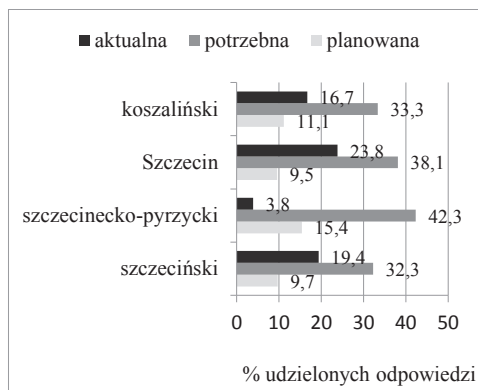


Źródło: opracowanie własne.

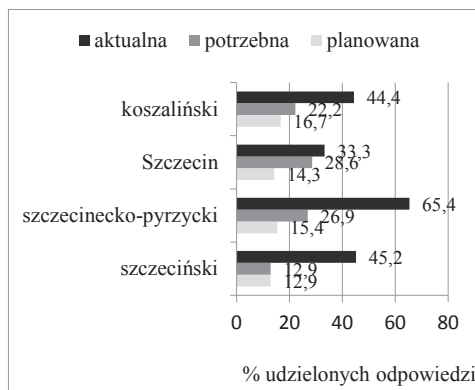
3. Wyniki badań

W badanych szkołach w poszczególnych podregionach województwa zachodniopomorskiego określono występowanie aktualnej, potrzebnej i planowanej współpracy z pracodawcami w zakresie kształcenia zawodowego uczniów (rys. 2). Najczęstszymi formami współpracy we wszystkich badanych szkołach ogółem było: udostępnianie przez pracodawców własnych stanowisk do nauki zawodów oraz organizacja szkoleń, praktyk i staży dla uczniów (po 57,3% szkół). Najwięcej szkół współpracuje przez pozyskanie stanowisk pracy do nauki zawodu w podregionie koszalińskim – 77,8%. Innymi, często wymienianymi formami aktualnej współpracy, są: pozyskiwanie opinii dotyczących poziomu przygotowania absolwentów (47,9% szkół ogółem), zatrudnienie wybranych absolwentów (41,7% szkół ogółem) oraz organizacja szkoleń, praktyk i staży dla nauczycieli zawodów (30,2% szkół ogółem). Wśród form współpracy uznanych za potrzebne wymieniano najczęściej: pomoc w wyposażeniu sal i warsztatów (36,5% szkół ogółem; we wszystkich podregionach ponad 30% szkół), zamawianie przez pracodawców kursów i szkoleń (32,3% szkół ogółem) oraz fundowanie stypendiów dla uczniów (31,3% szkół ogółem). Stosunkowo mało szkół planuje współpracę z pracodawcami – dla poszczególnych rodzajów współpracy jest to poniżej 20%. Do wyjątków należą plany szkół w podregionie szczecinecko-pyrzyckim, związane ze szkoleniami, praktykami i stażami dla nauczycieli zawodów (23,1%) oraz szkoleniami,

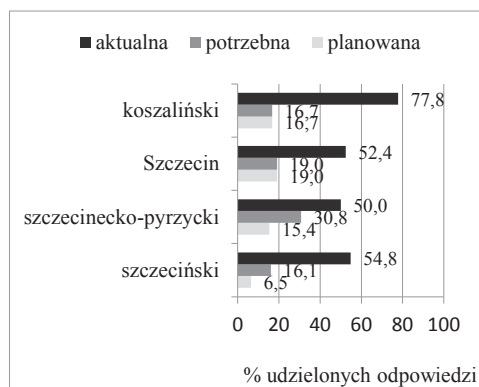
Rysunek 2. Współpraca szkół z pracodawcami w poszczególnych zakresach



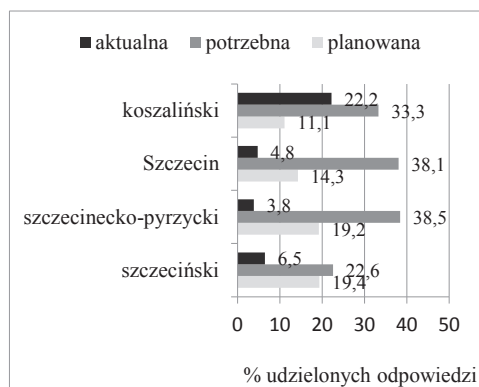
pomoc w wyposażeniu sal i warsztatów



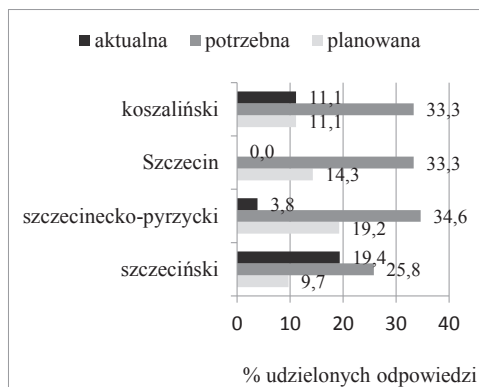
pozyskiwanie opinii dotyczących poziomu przygotowania absolwentów



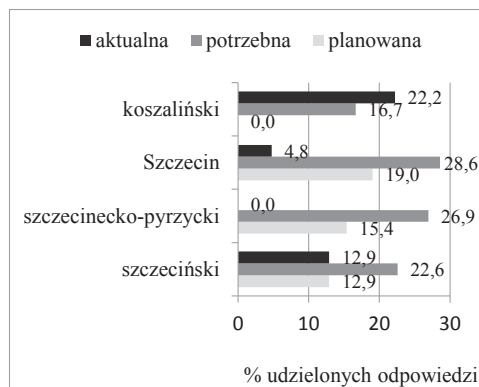
pracodawcy udostępniają własne stanowiska do nauki zawodu



pracodawcy zamawiają kursy/szkolenia



stypendia dla uczniów



klasy patronackie

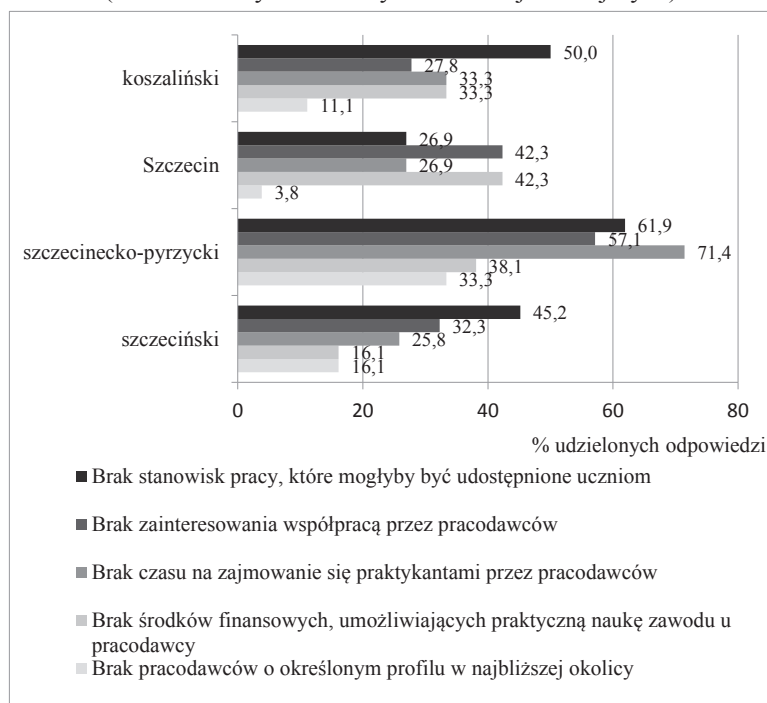
Źródło: opracowanie własne.

praktykami i stażami dla uczniów (23,1%), a w podregionie koszalińskim związane z zatrudnianiem wybranych absolwentów (22,2%). Na uwagę zasługuje fakt niewystępowania danego rodzaju współpracy szkół z pracodawcami w danym podregionie. Sytuacja ta dotyczy fundowania stypendiów dla uczniów w Szczecinie i funkcjonowania klas patronackich w podregionie szczecinecko-pyrzyckim.

Szkoły zawodowe najchętniej organizują praktyki zawodowe u pracodawców, jednak taka współpraca napotyka wiele barier (rys. 3), najważniejszą z nich dla szkół w województwie zachodniopomorskim jest brak stanowisk pracy, które mogłyby być udostępnione uczniom (45% szkół). W poszczególnych podregionach najczęst-

szymi (co najmniej 50% wskazań) barierami współpracy są: brak stanowisk pracy, które mogłyby być udostępnione uczniom w podregionie koszalińskim (50% szkół) i szczecinecko-pyrzyckim (61,9% szkół), brak czasu na zajmowanie się praktykantami przez pracodawców (71,4% szkół) oraz brak zainteresowania współpracą ze strony pracodawców (57,1% szkół) w podregionie szczecinecko-pyrzyckim.

Rysunek 3. Bariery współpracy szkół z pracodawcami
(możliwość wyboru maksymalnie 3 najważniejszych)



Źródło: opracowanie własne.

Badane szkoły zawodowe rzadko uczestniczyły w programach międzynarodowych – tylko 28% szkół w województwie deklarowało współpracę zagraniczną ukierunkowaną na kształcenie zawodowe swoich uczniów. Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na to, że największe doświadczenie w tym względzie wykazały szkoły w podregionie szczecinecko-pyrzyckim (37% szkół), zwłaszcza zaś duże zespoły szkół, które mogą pozwolić sobie na zatrudnienie osoby bezpośrednio zajmującej się

projektami międzynarodowymi związanymi nie tylko z kształceniem uczniów, ale również z pozyskaniem środków na poprawę infrastruktury szkół, a przede wszystkim na modernizację, doposażenie i unowocześnienie sal do bezpośredniej nauki zawodu.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone badanie, należy stwierdzić, że szkolnictwo zawodowe w województwie zachodniopomorskim wymaga poprawy. Zasadniczym problemem zgłaszanym przez szkoły jest brak odpowiednich środków finansowych na ulepszenie i modernizację infrastruktury. Proces kształcenia zawodowego wymaga też większej aktywizacji przedsiębiorców. Pozytywnie należy ocenić zaangażowanie zarządzających i kadry nauczycielskiej szkół w aktywne dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy.

Oczywista wydaje się konieczność współpracy szkół zawodowych z pracodawcami w różnych zakresach. Z badań wynika, że współpraca ta aktualnie jest nawiązana w dużym stopniu w obszarach takich, jak: pozyskiwanie opinii dotyczących poziomu przygotowania absolwentów, udostępnianie przez pracodawców własnych stanowisk do nauki zawodu, organizowanie szkoleń, praktyk lub staży dla uczniów i nauczycieli zawodu oraz zatrudnianie wybranych absolwentów. Istnieją jednak takie obszary, w których szkoły wyrażają potrzebę większej współpracy niż obecna, są to: pomoc w wyposażaniu szkolnych sal i warsztatów, zamawianie przez pracodawców kursów i szkoleń, fundowanie stypendiów dla uczniów, przyjmowanie patronatów nad wybranymi klasami oraz wspólne tworzenie programów nauczania. Zgłaszane potrzeby częstokroć wynikają z niedofinansowania badanych szkół.

W Polsce od wielu lat podkreśla się niedopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. Do zadań urzędów pracy należy między innymi monitorowanie zawodów nadwyżkowych i deficytowych, publikowanie takich informacji może wspomóc tworzenie oferty kształcenia odpowiedniej dla danego regionu. Pogłębieniu informacji o sytuacji szkół zawodowych w województwie zachodniopomorskim służyło omówione w artykule badanie, jego wyniki miały wskazać obszary, w których należy zintensyfikować współpracę szkolnictwa zawodowego z pracodawcami w celu ułatwienia absolwentom zdobycia odpowiedniego wykształcenia i przygotowania zawodowego.

Literatura

- Baza danych WUP.VIII.A.3331/31/PRy/14: <http://www.wup.pl/pl/dla-instytucji/zachodniopomorskie-observatorium-ryнку-pracy/badania-i-analizy/edukacja/2014/> (2.06.2015).
- Gajdos, A., Żmurkow-Poteralska, E. (2014). Prognoza liczby pracujących według zawodów w Polsce, *Polityka Społeczna, Numer tematyczny 1/2014, Prognozowanie zatrudnienia*.
- Goźlińska, E., Kruszewski, A. (2013). *Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – raport*. Warszawa: Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej.
<http://www.kuratorium.szczecin.pl/index.php/kontakt/kuratorium-oswiaty-w-szczecinie> (20.07.2014).
- <https://men.gov.pl/> (2.02.2016).
- Jeruszka, U. (red.) (2012). *Unowocześnianie metod i form kształcenia zawodowego w Polsce. Diagnoza i oczekiwane kierunki zmian*. Warszawa: IPiSS, seria „Studia i Monografie”.
- Kabaj, M. (2011). *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności. Diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*. Warszawa: Związek Rzemiosła Polskiego.
- Kryńska, E. (2014). Od redaktora tematycznego numeru, *Polityka Społeczna, Numer tematyczny 1/2014, Prognozowanie zatrudnienia*.

VOCATIONAL EDUCATION COOPERATION WITH EMPLOYERS IN SUBREGIONS OF ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP

Abstract

The aim of the article is to analyze the co-operation of vocational education with employers in the Zachodniopomorskie Voivodeship on the basis of the results of the survey. The analysis was carried out on the basis of a survey being a part of a study commissioned by the Regional Labour Office in Szczecin in 2014. The quantitative studies were realized by means of a diagnostic survey method with a questionnaire and CATI and PAPI techniques. The survey was conducted based on a questionnaire. The questionnaire consists of closed, open or partially open questions. Respondents evaluated the various aspects of running a vocational school. Particular attention was paid to the cooperation of educational institutions with employers. The results of the study were presented by subregions of the Zachodniopomorskie Voivodeship.

Translated by Beata Bieszk-Stolorz

Keywords: vocational education, survey, subregions of Zachodniopomorskie Voivodeship.

Kody JEL: I23, J24



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-17

Henryk Brandenburg*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZNACZENIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W PLANOWANIU PROJEKTÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Zasadniczo, ryzyko przez inwestora rozumiane jest jako znaczne przekroczenie kosztów i czasu realizacji projektu, nigdy zaś jako odchylenia wpływające korzystnie na realizację projektu. W miastach planowanych i realizowanych jest jednocześnie wiele projektów, co przy ograniczonych zasobach finansowych zmusza do nadania odpowiednich priorytetów poszczególnym projektom i opóźnienia realizacji projektów uznanych za mniej istotne. Złe oszacowanie kosztów projektu w fazie planowania, a w konsekwencji zablokowanie środków finansowych na jego realizację, uniemożliwia przeznaczenie ich na realizację innych projektów. W artykule, po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektowania i ryzyka projektów publicznych, przedstawiono przykłady wpływu przeszacowania planowanych kosztów projektu na możliwości inwestycyjne gmin oraz propozycje rozwiązań, które zdaniem samorządowców mogą wpływać na koszt planowanych inwestycji.

Słowa kluczowe: projekty publiczne, ryzyko projektów publicznych

* E-mail: kbsir@ue.katowice.pl

Wprowadzenie

Każde działanie związane jest z ryzykiem niepowodzenia, które jest tym większe, im bardziej złożone i niepewne jest środowisko, w którym działanie jest prowadzone. Zdaniem Hołdyk (1998) „Jedyna rzecz pewna o przyszłości, to, że jest niepewna. Dlatego też z każdą inwestycją jest związane ryzyko niepowodzenia”. Ryzyko wystąpienia niewodzenia w przypadku realizacji projektów jest znacznie większe aniżeli w realizacji zadań powtarzalnych (np. przy produkcji seryjnej). Realizacja każdego projektu, którego celem jest utworzenie **czegoś nowego** (produktu, usługi), z definicji związana jest z prawdopodobieństwem wystąpienia sytuacji trudnych, a niekiedy wręcz niemożliwych do przewidzenia, których konsekwencje mogą spowodować znaczną rozbieżność między rzeczywistością a przewidywaniami. Potencjalne przyczyny wystąpienia ryzyka realizacji projektu mogą pojawić się zarówno w fazie planowania projektu, jak i w czasie jego realizacji (Giard, Midler, 1993; Marcinek, 2001). Właściwe zarządzanie ryzykiem projektu ma ogromny wpływ na postrzeganie wyników jego realizacji, jako sukces.

Powstaje jednak pytanie, co to jest „sukces projektu”? Czy z punktu widzenia przestrzegania podstawowych parametrów projektu sukcesem jest wyłącznie nieprzekroczenie planowanych kosztów i terminu jego realizacji? Czy znaczne niewykorzystanie zaplanowanych środków finansowych jest zjawiskiem pozytywnym, czy też stanowi ryzyko projektu?

W artykule, po krótkim wprowadzeniu w problematykę projektowania i ryzyka projektów publicznych, przedstawiono przykłady wpływu niezrealizowania planowanych kosztów projektu na możliwości inwestycyjne gmin oraz propozycje rozwiązań, które zdaniem samorządowców mogą wpływać na koszt planowanych inwestycji¹.

1. Specyfika projektów publicznych

W literaturze przedmiotu znajdujemy wiele definicji pojęcia *projekt*. Project Management Institute PMI określa go jako „ograniczony w czasie wysiłek podejmowany w celu wytworzenia **unikatowego** wyrobu lub usługi” (Kosieradzki, 2000, s.

¹ Autor pragnie w tym miejscu podziękować władzom samorządowym badanych gmin za udostępnienie materiałów

119). Według metodyki PRINCE 2 (**P**rojects **I**N **C**ontrolled: **E**nvironments) *projekt* to „środowisko zarządzania stworzone w celu dostarczenia jednego lub większej liczby produktów biznesowych stosownie do **specyficznych wymagań** biznesu” lub też: „organizacja powołana czasowo, która jest potrzebna do wytworzenia **unikatowych** i wcześniej określonych produktów, w założonym czasie, z wykorzystaniem przewidzianych zasobów” (Kosieradzki, 2000, s. 118–119; zob. też *The standard for Program Management* 2003, s. 4). Francuski Komitet Normalizacyjny AFNOR (Association Française de Normalisation) opracował normę definicji projektu X50-103, według której *projekt* definiuje się jako: „Specyficzne, nowe działanie, które w sposób metodologiczny i progresywny tworzy strukturę przyszłej rzeczywistości, dla której **nie ma jeszcze dokładnego odpowiednika**” (AFNOR 1994, s. 2).

Miasta stanowią dzisiaj jednostki zdolne do stanowienia o swojej przyszłości, ponieważ w dużo mniejszym stopniu niż w przeszłości są podległe władzom centralnym i ich decyzjom. Miasto – podobnie jak przedsiębiorstwo – może, a nawet powinno przeprowadzić analizę swoich mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (Brandenburg, 1998). Mimo wielu cech wspólnych, istnieje wiele różnic w zarządzaniu przedsiębiorstwem a zarządzaniu w sektorze publicznym. Przedsiębiorstwo w otaczającym je środowisku, na które chce wpływać, stanowi jednorodną organizację, zarówno ze względu na swoją kompozycję, jak i możliwości i cele. Przyjęta przez tę organizację strategia jest określona przede wszystkim przez oczekiwania właścicieli. Przedsiębiorstwo odpowiedzieć na te oczekiwania musi rezultatami uzyskanymi w wyniku realizacji transakcji z rynkami (Noisette, Vallerugo, 1996, s. 79). Przypadek miasta jest dużo bardziej skomplikowany, przeznaczenie i warunki realizacji strategii lokalnego rozwoju są odmienne. Po pierwsze, występuje podwójność efektu końcowego. Władze lokalne muszą spełniać oczekiwania mieszkańców (zasady demokracji), realizując również cele własne, bez osiągnięcia których miasto nie może istnieć. Dla urzędu miejskiego miasto jest więc w tym samym czasie podmiotem i zasobami (Noisette, Vallerugo, 1996, s. 80). Projekty rozwoju miasta jako całości w odróżnieniu od projektów realizowanych w przemyśle muszą ponadto uwzględniać ograniczenia terytorialne (co uniemożliwia nieskończony rozwój ilościowy), inny rodzaj konkurencji (miasto nie może marzyć o zniknięciu swego konkurenta) czy wreszcie fakt, że projekty lokalnego rozwoju gospodarczego realizowane muszą być w konkretnej, istniejącej już rzeczywistości (miasta przecież niejednokrotnie

istnieją od wielu wieków) (Brandenburg, 2011). Również kryteria oceny osiągnięć miasta nie będą takie same, jak kryteria przyjmowane przez przedsiębiorstwa.

Przedmiotem projektów publicznych są niejednokrotnie inwestycje nieprodukcyjne, których realizacja ma na celu poprawę warunków pracy i warunków bytowych ludności (budownictwo mieszkaniowe, urządzenia socjalne i kulturalne). W przypadku tego rodzaju projektów publicznych przyjmuje się, że wynik rachunku rentowności ekonomicznej nie wpływa na podjęcie decyzji, czy inwestować bądź na jaką skalę to czynić, by zaspokoić bieżące i przyszłe potrzeby publicznych (Brandenburg, 2011, s. 97). Nie może być również zaniedbany polityczny aspekt wyboru tego typu projektów do realizacji. Na konieczność uwzględnienia opinii społecznej przy wyborze do realizacji projektu publicznego zwracają uwagę P. Noisette i F. Valerugo (1996, s. 63), według których:

- kręgosłup projektu rozwoju lokalnego jest dynamiczny i niematerialny, a przede wszystkim ludzki;
- jego celem jest w mniejszym stopniu realizacja niż efekty,

oraz M. Magdoń (2011, s. 34), według którego „w przypadku projektów publicznych, obok okresu realizacji, kosztów i charakterystyki technicznej, należy uwzględnić stosunek społeczeństwa – wyrażony poprzez poparcie dla realizacji tego rodzaju projektów”. Również J.J. Parysek (1997, s. 52) uważa, że: „Rozwój społeczno-gospodarczy pojmowany jest w bardziej w kategoriach jakościowych, niż ilościowych”.

Wartym pokreślenia jest również fakt, że realizacja projektów publicznych wymaga każdorazowo ogłoszenia przez władze gminy przetargu na ich wykonanie (Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych). W przedstawionych ofertach podawane są ściśle określony koszt i czas realizacji inwestycji, co teoretycznie zobowiązuje wykonawcę do przestrzegania tych założeń².

2. Ryzyko projektów publicznych

Zasadniczo przez inwestorów ryzyko rozumiane jest jako odchylenia, które niekorzystnie wpływają na realizację projektu, a więc znaczne przekroczenie kosztów i czasu realizacji projektu oraz jakość produktu nie do zaakceptowania. Podobnego

² Jak wskazuje jednak praktyka, wykonawca, który wygrał przetarg bardzo często w trakcie trwania umowy wnosi wszelkiego rodzaju roszczenia, co do ceny, terminów realizacji, pod groźbą zejścia z placu budowy – niedokończenia robót.

zdania są K. Marcinek oraz przedstawiciele AFITEP. Według K. Marcinka (2001, s. 80) ryzyko projektów inwestycyjnych to „występowanie dającej się skwantyfikować możliwości zaistnienia sytuacji, że rzeczywiste nakłady na projekt i (lub) rzeczywiste efekty inwestowania będą odchodziły się niekorzystnie od pierwotnie oszacowanych (przyjętych)”. Według AFITEP (*Dictionnaire de management...*, 2010, s. 232) przez ryzyko projektu należy rozumieć „wydarzenie, którego pojawienie się nie jest pewne i którego wystąpienie może spowodować odchylenia podstawowych parametrów projektu (Norma FD X 50–117)”. AFITEP następnie precyzuje:

- jeśli wydarzenie nie jest identyfikowalne – należy mówić o *niepewności*,
- jeśli wydarzenie jest identyfikowalne i jeśli prawdopodobieństwo jego wystąpienia nie może być zmierzone – należy mówić o *przypadkowości*,
- jeśli wydarzenie już wystąpiło – należy mówić o *problemie*,
- jeśli wydarzenie jest identyfikowalne i mierzalne – należy mówić o *ryzyku*.

Według AFITEP ryzyko nie musi być koniecznie związane z wystąpieniem zjawiska negatywnego w realizacji projektu, może mieć ono również pozytywne skutki dla projektu. Wtedy stanowi zjawisko *sprzyjające* (*Dictionnaire de management...* 2010, s. 232).

Nie do końca można się zgodzić ze stanowiskiem AFITEP, traktującym odchylenia wpływające korzystnie jako zjawisko sprzyjające. Według UNIDO, w porównaniu z odpowiednimi standardowymi wielkościami średnimi, przedziały dokładności szacunków kosztów realizacji projektu można w przybliżeniu określić następująco (Behrens, Hawranek, 1991, s. 37):

- | | |
|------------------------------|---------|
| – studium możliwości | +/- 30% |
| – studium przed realizacyjne | +/- 20% |
| – ostateczna wersja projektu | +/- 10% |

Oznacza to, że znaczne korzystne odchylenie rzeczywiście poniesionych kosztów realizacji projektu, w stosunku do planowanych, przy niezmienionym zakresie rzeczowym planowanej inwestycji, może świadczyć o niestarannie zrealizowanej fazie planowania projektu lub niekompetencji zespołu projektowego.

Podobnego zdania jest C.L. Pritchard (2002, s. 7), według którego *ryzyko projektu* to „skumulowany efekt prawdopodobieństwa niepewnych zdarzeń, które mogą **korzystnie** lub **niekorzystnie** wpłynąć na realizację projektu”. Również w normie ISO 31000: 2012 ryzyko zostało zdefiniowane jako „wpływ niepewności na cele,

co może spowodować odchylenie **pozytywne** lub **negatywne** od oczekiwań” (ISO 31000:2012 Zarządzanie... 2012, s. 15).

Innym argumentem uznania odchyleń korzystnie wpływających na realizację za ryzyko jest rozpatrywanie danej inwestycji w kontekście portfela projektów. W mieście zazwyczaj jest jednocześnie planowanych i realizowanych wiele projektów. Przy ograniczonych zasobach finansowych zmusza to do nadania odpowiednich priorytetów poszczególnym projektom i opóźnienia realizacji projektów uznanych za mniej istotne. Złe oszacowanie kosztów projektu w fazie planowania, w konsekwencji zablokowanie środków finansowych na jego realizację przeznaczone uniemożliwia przeznaczenie ich na realizację innych projektów. Bardzo często realizacja danego projektu inwestycyjnego wpływa na możliwość rozpoczęcia realizacji innego projektu. W przypadku projektów publicznych złe oszacowanie czasu ich realizacji może spowodować niepotrzebne opóźnienie świadczenia innych usług.

Wartym odnotowania jest również fakt nieodwracalności projektu: począwszy od pewnego progu prace na projektem są kontynuowane bez względu na to, jaki by nie był ich koszt lub jaki by nie był okres jego realizacji (Giard, Midler, 1993, s. 147).

Dla weryfikacji postawionej hipotezy o negatywnym wpływie odchyleń korzystnie wpływających na realizację programu inwestycyjnego gmin przeanalizowano inwestycje zrealizowane w dwóch miastach województwa śląskiego.

3. Wpływ przeszacowania kosztów projektu na realizację programu inwestycyjnego w mieście – studia przypadku

3.1. Miasto T

Miasto T, położone na północnym krańcu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, jest miastem średniej wielkości, o liczbie ludności 60 889 (dane z 2012 r.). W tabeli 1 zamieszczono wybrane projekty publiczne zrealizowane w ostatnim czasie³.

Jak można zaobserwować, wszystkie inwestycje przedstawione w tabeli 1 kosztowały mniej niż planowano, w sumie o 20,05 mln PLN. We wszystkich przypadkach przekroczone zostały znacznie przedziały dokładności szacunków kosztów realizacji projektu według UNIDO (§1) (w pierwszym o 24,6%, drugim – 38,99%,

³ Na życzenie przedstawiciela urzędu miasta celowo użyto określenia *miasto T* jednakże dane zawarte w tabeli są zgodne z danymi rzeczywistymi

trzecim – 32,47%). Zablokowanie w budżecie miasta ponad 20 mln PLN spowodowało przesunięcie realizacji planowanej budowy dróg i budowy mieszkań. Również trzeba było również zmniejszyć tempo budowy terenów sportowo-rekreacyjnych.

Tabela 1. Wybrane projekty publiczne zrealizowane w ostatnim okresie w mieście T

Projekty inwestycyjne	Koszt [mln. zł]		Czas [m-cy]		Odchylenia	
	Planowany	Rzeczywisty	Planowany	Rzeczywisty	Koszt [mln. zł]	Czas [miesiące]
1	2	3	4	5	6	7
Projekt kanalizacji sanitarnej dla części dzielnic	1,83	1,38	18	28	-0,45	10
Budowa kanalizacji sanitarnej w dzielnic	27,7	16,9	18	27	-10,8	9
Budowa centrum przesiadkowego	27,1	18,3	24	28	-8,8	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z UM.

Z kolei we wszystkich projektach zaobserwować można wydłużenie czasu realizacji inwestycji, a w pierwszych dwóch – znaczne przekroczenie przedziałów dokładności szacunków czasu realizacji projektu (w pierwszym o 55,55%, drugim – 50%). Zaprezentowane w tabeli 1 projekty publiczne kosztowały zatem mniej niż planowano, jednakże zostały zrealizowane z dużym opóźnieniem. Zdaniem zastępcy burmistrza odchylenia spowodowane były między innymi tym, że:

- wykonawca dopiero po wygraniu przetargu zastanawiał się, jak wykonać zadanie, komu podzleczyć je za jeszcze niższą cenę (z reguły małe lub mikro firmy),
- wykonawca próbował wykorzystać materiały, substytuty o niższej jakości, co spowodowało konieczność wzmocnienia przez miasto nadzoru nad pracami,
- słabo organizowano plac budowy, projekty organizacji ruchu drogowego na czas budowy, instrukcje plany bhp – „pospolite ruszenie”,
- podwykonawcy schodzili z placu budowy, ponieważ generalny wykonawca nie płacił.

W przypadku wyżej wymienionych projektów odchylenia nie wpłynęły jednak negatywnie na realizację programu inwestycyjnego miasta. Oszczędności w przetargach powodowały, że natychmiast po rozstrzygnięciu przetargu uruchamiano nowe zadania i wykonano ich więcej, niż zaplanowano na dany rok, co wynikało z przyjętego, „dynamicznego” sposobu zarządzania budżetem. Oczywiście zdarzało się, że rozstrzygnięcie następowało na tyle późno w roku budżetowym, że nie zdążono już nic zrobić i zarezerwowane pieniądze wracały do budżetu, zasilając przychody tzw. „wolne środki” na rok przyszły. Jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia finansów publicznych, ponieważ dochody budżetu są podstawą wszystkich wyliczeń wskaźników, oceny itd. (np. dopuszczalny dług liczy się do dochodów, a nie dochodów + przychodów) (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Podsumowując powyższe rozważania, zdaniem zastępcy burmistrza oszczędności uzyskane z tytułu pozyskania wykonawcy gotowego zrealizować dany projekt publiczny taniej, aniżeli to przewidziano w budżecie, w pierwszej chwili cieszą, ale bardzo często są to oszczędności pozorne i mogą być przyczyną następujących problemów:

- przedłużyć się czas wyboru oferenta (konieczność wyjaśnienia, czy nie jest to rażąco niska cena⁴, odwołania, procesy sądowe),
- zagrożenie utraty dotacji unijnych z powodu niedotrzymania terminu realizacji inwestycji,
- ciągle zagrożenie niską jakością materiałów, robót, co powoduje konieczność zwielokrotnionego nadzoru (dodatkowe koszty, nadmierne zaangażowanie pracowników urzędu),
- roszczenia wykonawcy (co do ceny, terminów) w trakcie trwania umowy realizacji pod groźbą zejścia z placu budowy – niedokończenia robót,
- groźba upadłości wykonawcy w trakcie niedokończonej (rozpoczętej) inwestycji,
- roszczenia odszkodowawcze mieszkańców (zniszczenia, zablokowanie dojazdu do prowadzonego biznesu – utrata przychodów, uszkodzenia samochodów itd.),
- niezadowolenie mieszkańców, utrata reputacji prezydenta, burmistrza, ryzyko przegrania następnych wyborów.

⁴ Bardzo trudne do opanowania w naszym Prawie Zamówień Publicznych

3.2. Miasto Radzionków

Miasto Radzionków, położone na północnym krańcu Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego jest miastem małym, według danych z 31 grudnia 2013 roku miało 16 586 mieszkańców. W tabeli 2 zamieszczono wybrane projekty publiczne zrealizowane w latach 2013–2015, w przypadku których miało miejsce znaczne odchylenie rzeczywistych kosztów realizacji projektu od planowanych. Pominęto natomiast inwestycje, w których odchylenia kosztów (zarówno korzystne, jak i niekorzystne) nie odbiegały od normatywów UNIDO. Jak można zauważyć, we wszystkich przypadkach odchylenia korzystne nie dotyczą tylko kosztów, ale również okresu zrealizowanych projektów publicznych. W sumie zrealizowane w latach 2013–2015 projekty publiczne kosztowały o 3 598,86 tys. PLN mniej niż planowano. W niektórych przypadkach względne odchylenia wyniosły nawet kilkadziesiąt procent (tabela 3).

Zablokowanie 3 598,86 tysięcy złotych na realizację projektów w latach poprzednich najprawdopodobniej skutkowało koniecznością przesunięcia realizacji niektórych inwestycji na lata 2016–2018. Być może mogłyby być zrealizowane dwie pierwsze pozycje (lub kilka innych) przedstawione w tabeli 4.

Tabela 2 . Wybrane projekty publiczne zrealizowane w latach 2013–2105
w mieście Radzionków

Lp	Nazwa inwestycji	Koszt [tys. zł]		Czas [miesiące]	
		Planowany	Rzeczywisty	Planowany	Rzeczywisty
1	2	3	4	5	6
1.	Budowa oświetlenia ulicznego na terenie byłej jednostki wojskowej przy ul. Knosały.	330	172	12	3
2.	Wykonanie dokumentacji projektowej oraz przebudowa jednostronnego chodnika przy ul. Św. Wojciecha na odcinku od placu Letochów do ul. Knosały.	155	124,5	12	10
3.	Przebudowa ul. Anieli Krzywoń	3 372,50	2 815,07	12	5
4.	Przebudowa dróg w ulicach –Miła, Barbórki i Wiktorii	1 203,11	822,91	48	18

1	2	3	4	5	6
5.	Rekultywacja terenów doliny Rzeki Szarlejki na cele przyrodnicze. Etap II.	5 220,14	2 930,00	48	25
6.	Przebudowa ul. Szymały na odcinku od skrzyżowania z ul. Unii Europejskiej w Radzionkowie do skrzyżowania z ul. Strzelców Bytomskich w Bytomiu.	4 834,50	2 927,18	24	4
7.	Przebudowa drogi wraz z sieciami wod.-kan.w ul. Larysza.	126,34	106,73	84	8
8.	Przebudowa powiązanych funkcjonalnie dróg tj. ul. Reymonta, ul. Słowackiego i ul. Pietrygów	4218,50	2244,36	96	8
Razem		20911,83	17312,92	360	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z UM.

Tabela 3. Względne odchylenia kosztów i czasu realizacji analizowanych projektów publicznych

Lp	Nazwa inwestycji	Odchylenia			
		Kosztów		Czasu	
		[tys.zł]	%	[miesiące]	%
1	2	3	4	5	6
1.	Budowa oświetlenia ulicznego na terenie byłej jednostki wojskowej przy ul. Knośały.	158	47,88	9	75,00
2.	Wykonanie dokumentacji projektowej oraz przebudowa jednostronnego chodnika przy ul. Św. Wojciecha na odcinku od placu Letochów do ul. Knośały.	30,50	19,35	2	16,66
3.	Przebudowa ul. Anieli Krzywoń	557,43	16,52	7	58,33
4.	Przebudowa dróg w ulicach –Miła, Barbórki i Wiktorii	380,20	31,59	30	62,50
5.	Rekultywacja terenów doliny Rzeki Szarlejki na cele przyrodnicze. Etap II.	2 290,14	43,88	23	47,91

1	2	3	4	5	6
6.	Przebudowa sali widowiskowej oraz zaplecza technicznego w Centrum Kultury „Karo-linka” przy Placu Jana Pawła II .	1 342,18	20,6	12	50,00
7.	Przebudowa ul. Szymały na odcinku od skrzyżowania z ul. Unii Europejskiej w Radzionkowie do skrzyżowania z ul. Strzelców Bytomskich w Bytomiu.	1 907,32	39,45	20	83,33
8.	Przebudowa drogi wraz z sieciami wod.-kan.w ul. Larysza.	19,61	15	76	90,49
9.	Przebudowa powiązanych funkcjonalnie dróg tj. ul. Reymonta, ul. Słowackiego i ul. Pietrygów	1 974,14	46,8	88	91,67

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo często w realizacji projektów skrócenie czasu ich realizacji wiąże się ze wzrostem kosztów. Zastanawiającym jest więc obniżenie kosztów przy jednoczesnym skróceniu czasu realizacji projektu, na przykład w projekcie 1. rzeczywisty koszt był mniejszy o 47,88%, a czas o 75% krótszy od wartości planowanych. W przypadku projektu 9. (tab. 2), skrócenie czasu do 8 miesięcy w stosunku do planowanych 96 jest wręcz kuriozalne.

Według władz gminy przyczyny tak dużych odchyleń są następujące:

- planowanie wydatków finansowych w budżecie miasta oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej odbywa się w oparciu o okresy roczne (12 miesięcy), zatem każde zadanie inwestycyjne w planie wydatków jest rozpisane na ogół jako wielokrotność tego czasu;
- przygotowując przetargi, ze względu na stosowaną metodę ryczałtową, zakłada się dłuższy okres realizacji inwestycji, dając wykonawcy większy margines czasu na realizację nieprzewidzianych przez niego obszarów projektu;
- w przypadku inwestycji o znacznych dla gminy kosztach zakłada się finansowanie z dwóch kolejnych budżetów, aby nie obciążać wydatków w jednym roku, z tego powodu czasem sztucznie wydłuża się okres inwestycji;

- na ogół firmy wykonawcze, zwłaszcza duże, chcąc realizować więcej inwestycji w ciągu roku, realizują zadanie w okresie o wiele krótszym niż deklarują w ofercie przetargowej;

Tabela 4. Inwestycje planowane na lata 2016–2018

Lp	Nazwa inwestycji	Planowany koszt [zł]	Planowany czas realizacji [lat]
1.	Budowa budynku socjalnego przy ul. Nieznanego Żołnierza – poprawa warunków lokalowych mieszkańców gminy Radzionków.	2 099 202,00	3
2	Przebudowa ul. Przyjaźni, Wspólnej i Wiosennej – poprawa stanu nawierzchni.	1 619 385,00	2
3	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Lotników – poprawa stanu nawierzchni.	1 543 513,00	1
4	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Wandy i Lawendowej – poprawa stanu nawierzchni.	466 376,00	1
5	Wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ul. Cmentarnej.	220 000,00	1
6	Wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy ul. Szymały – od Placu Letochów do ul. Unii Europejskiej.	25 000,00	1
7	Wymiana nawierzchni boiska do piłki nożnej na terenie Księżej Góry.	300 000,00	1
8	Zmiana rozwiązania komunikacji samochodowej i pieszej w obrębie wiaduktu przy ul. Zejera w Radzionkowie – etap dotyczący wykonania dokumentacji projektowej.	300 000,00	1
9	Wykonanie monitoringu budynku i dziedzińca przed Liceum Ogólnokształcącym	40 000,00	1

Źródło: dane UM Radzionków.

4. Rekomendacje samorządowców mogące zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka

Przedstawiciele władz samorządowych, których zrealizowane projekty publiczne przeanalizowane zostały powyżej zgodnie stwierdzają, że odchylenia korzystnie wpływające na realizację programu inwestycyjnego są

oszczędnościami pozornymi i mogą być przyczyną wielu problemów. Ich zdaniem, aby uniknąć tych odchyłeń, konieczne są zmiany w Ustawie prawo zamówień publicznych, polegające między innymi na:

- wyraźnym zdefiniowaniu pojęcia rażąco niskiej ceny, umożliwiającym z mocy prawa odrzucenia najtańszej oferty,
- wyraźnym określeniu, jakie kryteria pozacenowe należy stosować – obecnie władze samorządowe boją się je wymyślać, ponieważ instytucja kontrolująca zawsze może to zakwestionować. W konsekwencji orzeczenia sądów są niejednolite, nieuwzględniające, że gminy realizują interes publiczny (należałoby przywrócić pojęcie dobra wspólnego, a nie tylko interesów partykularnych).

Bardzo ważny jest również aspekt organizacyjny realizacji projektów publicznych. Aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia znacznych odchyłeń podstawowych parametrów projektu w stosunku do planowanych należy do każdego projektu zatrudnić inżyniera kontraktu, starannie nadzorować zatrudnianie podwykonawców oraz zastosować zasady FIDIC⁵.

Doświadczenia samorządów wskazują jednoznacznie, że ogłoszenie przetargu w ostatnich miesiącach roku lub styczniu powoduje większą konkurencyjność wśród firm w nich startujących. Więcej firm uczestniczy w postępowaniach, a ceny są atrakcyjniejsze, co wynika z polityki firm wykonawczych, które zabezpieczają sobie zamówienia na kolejny rok.

Podsumowanie

Każde podejmowane działanie związane jest z ryzykiem niepowodzenia, tym większe, im bardziej złożone i niepewne jest środowisko, w którym działanie jest prowadzone. Ryzyko rozumiane jest przez inwestorów jako odchylenia, które niekorzystnie wpływają na realizację projektu. W oparciu o doświadczenia z realizacji projektów publicznych w przeszłości można wykazać, że znaczne korzystne

⁵ **Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów, FIDIC** (fr: *Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils* ang.: *International Federation of Consulting Engineers*) Do jej celów należy definiowanie i popularyzacja standardów w branżach technologicznych, reprezentacja niezależnych inżynierów konsultantów na arenie międzynarodowej, podnoszenie ich kwalifikacji oraz wspieranie wymiany wiedzy i działalności przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie technologii. https://pl.wikipedia.org/wiki/Międzynarodowa_Federacja_Inżynierów_Konsultantów

odchylenie rzeczywistych kosztów realizacji projektu, w stosunku do planowanych, również stanowi ryzyko projektów. Zgodnie z Ustawą prawo zamówień publicznych, wykonawcy wylaniani są w drodze przetargu, gdzie koszty i czas realizacji inwestycji zostały ściśle wyznaczone (Ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych). Nie zwalnia to jednak władz samorządowych z przeprowadzenia analizy celowości realizacji projektu i wykonania wstępnego studium jego wykonalności. W mieście średniej wielkości, którego przykładowe realizacje inwestycji przytoczone w zostały w niniejszym artykule, powołane są jednostki z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym realizujące projekt. Wybierany jest dodatkowo inżynier kontraktu, nadzorujący część techniczną, organizację robót, wykonawstwo i kosztorysy powykonawcze. Jak widać, nie uchroniło to jednak przed wystąpieniem problemów, które zakończyły się wprawdzie szczęśliwie, ale pociągnęły za sobą wiele roszczeń, napięć społecznych, utrudnień dla mieszkańców, konieczność tłumaczenia się na zebraniach mieszkańców zwoływanych ad hoc, mediami. Przy braku szczęścia można stracić dotację, zostać z niedokończoną inwestycją, np. centrum przesiadkowego w środku miasta i utknąć w procesach (w przypadku dokumentacji – prawa autorskie), stracić dobre imię – renomę. Jeszcze większe problemy występują w mniejszych gminach, w których nie ma odpowiednich pracowników i doświadczeń w zarządzaniu projektami.

Jak wynika z doświadczeń samorządowców, jednym ze sposobów zmniejszenia kosztów realizacji projektu (odchylenia korzystne) jest również termin ogłoszenia przetargu⁶, jednakże – jak wykazują doświadczenia miasta T – może to doprowadzić do próby zastosowania przez wykonawcę niskiej jakości materiałów i robót, co powoduje konieczność zwielokrotnionego nadzoru ze strony urzędu miasta.

Literatura

- AFNOR: *Management de projets. Principes et pratique* (1994). Pais :Les éditions d'AFNOR.
- Behrens, W., Hawranek, P.M. (1991). *Manual for the preparation of industrial feasibility studies. Newly revised and expanded edition*. Vienna: UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION.

⁶ Te same firmy, na koniec roku kalendarzowego, z powodu braku zleceń, podejmują się realizacji projektu za niższą cenę.

- Bradley, K. (2006). *Podstawy metodyki PRINCE 2*. Warszawa: Centrum rozwiązań managerskich S.A.
- Brandenburg, H. (1998). *Projekt przemysłowy, przedsiębiorstwa, rozwoju lokalnego. Różnice i cechy wspólne*. Materiały konferencyjne. Konferencja Naukowa „Nowoczesność przemysłu i usług w regionie”. TNOiK, PAN Oddz. w Katowicach, AE w Katowicach, Politechnika Śląska. Ustroń, październik 1998
- Brandenburg, H. (2011). *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*. Wydanie III uzupełnione. Katowice: Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Dictionnaire de management de projet* (2010). Paris: Edition AFNOR.
- Giard, V., Midler, Ch. (1993). *Pilotages de Projets et Entreprises*. Paris: Editions Gestion – Economica
- Hołdyk, E. (1998). *Metody oceny opłacalności projektów inwestycyjnych*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie organizacjami gospodarczymi”. Łódź: Politechnika Łódzka.
- ISO 31000: 2012 Zarządzanie ryzykiem – zasady i wytyczne* (2012). Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny.
- Kosieradzki, W. (2000). *Korzyści z metodyki project management w administracji państwowej*. Konferencja Project management, Profesjonalizm. Jelenia Góra: Stowarzyszenie Project Management Polska.
- Magdoń, M. (2011). Problem oceny efektywności lokalnych projektów rozwojowych. W: H. Brandenburg (red.), *Studia Ekonomiczne „Zarządzanie projektami lokalnymi – przykłady realizacji”*. Zeszyt Naukowy nr 75. Katowice: Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Marcinek, K. (2001). *Ryzyko projektów inwestycyjnych*. Katowice: Prace naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Noisette, P. Vallerugo, F. (1996). *Le marketing des villes*. Paris: Les éditions d’organisation.
- Parysek, J.J. (1997). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu.
- Pritchard, C.L. (2002). *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. Warszawa: WIG – PRESS.
- The standard for Program Management* (2003). Pennsylvania: Project Management Institute.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych. Brzmienie od 22 grudnia 2015 r. Dz.U. z 2015 poz. 2164
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.)
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Międzynarodowa_Federacja_Inżynierów_Konsultantów

THE IMPORTANCE OF RISK MANAGEMENT IN THE PLANNING OF PUBLIC PROJECTS

Abstract

Basically, by “risk” the investor understands significant cost overruns and schedule delays but never positive deviations. The cities plan and implement many projects at the same time. Because of limited financial resources they are forced to give appropriate priority to individual projects and to postpone projects deemed less important. Blocking the financial resources for project implementation as a consequence of misestimating of the project cost in the planning phase means that the funds could be used for other projects. In the article are presented examples of the impact of failure in the planning project costs on the investment opportunities of municipalities. There are also proposed solutions which, in the opinion of the local councillors, can affect the cost of the planned investments.

Translated by Marek Magdoń

Keywords: public projects, risk of public projects

Kod JEL: H43



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-18

Małgorzata Burchard-Dziubińska*

Uniwersytet Łódzki

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO NA POZIOMIE LOKALNYM – PRZYKŁAD ŁODZI

Streszczenie

Koncepcja rozwoju zrównoważonego na początku wdrażania do praktyki budziła szereg wątpliwości co do możliwości jej operacjonalizacji. Krytycy zarzucali jej brak precyzyjnych kryteriów oceny projektów i trudności z pomiarem efektywności wdrożeń. Celem artykułu jest przeanalizowanie, czy poddane – poprzez głosowanie – społecznej ocenie projekty zgłoszone do realizacji z środków budżetu obywatelskiego, przyczyniają się do rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym. Badanie przeprowadzone w Łodzi pozwoliło wyciągnąć optymistyczny wniosek, że budżety obywatelskie, jeśli są odpowiednio zasobne, stają się dobrym narzędziem wdrażania rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, zrównoważony rozwój, Miasto Łódź

Wprowadzenie

Przypadający na przełom lat 80. i 90. XX wieku początek debaty nad potrzebą i możliwościami realizacji zrównoważonego rozwoju kojarzony jest przede wszystkim z opublikowanym w 1987 roku Raportem Brundtland *Our Common Future* –

* E-mail: malbur@uni.lodz.pl

(polskie wydanie *Nasza wspólna przyszłość* Brundtland, 1991) i przyjętą w 1992 roku w Rio de Janeiro podczas Szczytu Ziemi *Agendą 21*. Koncepcja zakładająca zharmonizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego z ekologicznym potencjałem i wydolnością planety ma na celu zapewnienie trwałości koegzystencji triady systemów, na którą składają się społeczeństwo, środowisko przyrodnicze i gospodarka. Koncepcja, choć teoretycznie spójna i merytorycznie uzasadniona, od samego początku budziła szereg wątpliwości odnośnie możliwości skutecznej implementacji na różnych poziomach działania, począwszy od lokalnego, a na globalnym skończywszy. Elementem najczęściej niedocenianym lub wręcz pomijanym w kształtowaniu procesu rozwoju było środowisko przyrodnicze, co wobec rosnącej presji demograficznej i konsumpcyjnej skutkowało narastaniem kryzysu ekologicznego o charakterze ogólnoswiatowym. Jednocześnie mieliśmy do czynienia z pogłębianiem się nierówności dochodowych i majątkowych, co prowadziło do dysharmonii w sferze społecznej, manifestującej się polaryzacją społeczeństw zarówno w poszczególnych krajach, jak i w skali światowej.

To właśnie ze zrównoważonym rozwojem kojarzone jest hasło „Myśl globalnie, działaj lokalnie”¹. W artykule podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy cieszące się ostatnio w Polsce dużym zainteresowaniem budżety obywatelskie mają szansę stać się skutecznym narzędziem realizacji zrównoważonego rozwoju na terenie gmin? Innymi słowy: czy przyjęte mechanizmy zgłaszania i wyboru projektów finansowanych w ramach budżetów obywatelskich prowadzą do wyodrębnienia zadań, których realizacja będzie zbieżna z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W artykule wykorzystano wyniki badania budżetów obywatelskich miasta Łodzi w latach 2014–2016. Przyjęto, że przedmiotem analizy będzie przynależność projektów do zadań związanych z poprawą sytuacji w sferach społecznej i przyrodniczej, gdyż z założenia w budżetach tych nie mogą pojawiać się projekty *stricto* gospodarcze. W opracowaniu wykorzystano dane na temat projektów przyjętych do realizacji w ramach budżetów obywatelskich dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi.

¹ Trudno jednoznacznie stwierdzić, kto jako pierwszy zaproponował to hasło. Jego autorstwo jest przypisywane Davidowi Browerowi, założycielowi organizacji Friends of the Earth, René Dubos, który miał go użyć jako doradca podczas Konferencji NZ *Człowiek i Środowisko* w 1972 r., jak również Frankowi Featherowi, który przewodniczył konferencji *Thinking Globally, Acting Locally* w 1979 r.. Dziś jest ono powszechnie wykorzystywane w planowaniu miejskim i działalności biznesowej (zwłaszcza korporacji międzynarodowych).

1. Budżet obywatelski jako innowacja w zarządzaniu na poziomie lokalnym

Instytucja budżetu obywatelskiego jest procesem demokratycznego podejmowania przez mieszkańki i mieszkańców danej gminy decyzji dotyczącej celów wydatkowania środków z lokalnego budżetu publicznego. Do polskich samorządów idea budżetu obywatelskiego dotarła z kilkunastoletnim opóźnieniem w stosunku do brazylijskiego pierwowzoru z Porto Alegre. Zaledwie od kilku lat podejmowane są próby wprowadzenia tej formy współuczestnictwa i współrządzenia. Pojawiły się pierwsze opracowania naukowe (Bandarzewski, 2013; Trykozko, 2013), poradniki (Dąbrowiecki, Górski, 2010; Kłębkowski, 2013) i uaktywniły organizacje pozarządowe. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku nie wprowadza bezpośrednich regulacji, ale też nie uniemożliwia rozwoju tej formy działania. Budżety obywatelskie w polskim wydaniu są nowym narzędziem współpracy samorządów z obywatelami, a forma ich realizacji odpowiada podejściu opisanemu w wydany przez OECD podręczniku *Citizens as Partners* (Citizens, 2001, s. 21–75). Proponowany w nim zestaw narzędzi świadczy o rozumieniu partycypacji w sposób czysto techniczny, jednak może służyć rozwojowi różnych form dialogu między władzą a mieszkańcami. Dekalog rad dla władz związany z procesem budowy takiej współpracy obejmuje złożony jest następujących zaleceń (Citizens, s. 91–105):

1. Traktuj współpracę poważnie.
2. Zaczynij z perspektywy obywatela.
3. Dostarcz, co obiecałeś.
4. Przestrzegaj terminarza.
5. Bądź kreatywny.
6. Równoważ różne interesy.
7. Bądź przygotowany na krytykę.
8. Zaangażuj własnych pracowników.
9. Opracuj spójną politykę.
10. Przystąp do działania od razu.

Niezbędnym elementem współzarządzania lokalnego jest aktywna społeczność lokalna, zainteresowana sprawami swojego miasta, dzielnicy czy osiedla. Poprzez dialog z władzami powinno dojść do rzeczywistego zaangażowania w proces decyzyjny i projektowanie usług publicznych. Wymaga to od mieszkańców zaangażowa-

nia i gotowości do współdziałania w celu wyodrębnienia i wypromowania własnego stanowiska odnośnie do wyboru kierunku(ów) i przedmiotu(ów) podejmowanych działań. Oczywiście, władza lokalna musi wyrazić otwartość na dialog i być gotowa do współpracy zgodnie z przytoczonym wyżej dekalogiem.

Zgodnie z koncepcją tzw. drabiny partycypacji społecznej, wspinając się na coraz wyższe jej szczeble obywatele zyskują coraz więcej władzy, czyli przechodzą od braku partycypacji, poprzez partycypację pozorną, do samodzielnego podejmowania decyzji. Wybór technik i narzędzi współpracy zależy od szczebla drabiny partycypacji społecznej, na jaki zdecydowała się wejść władza. Budżety obywatelskie znajdują się na najwyższym szczeblu tej drabiny i oznaczają przeniesienie na mieszkańców (części) uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności za rozwiązywanie konkretnych problemów obywateli (Podgórniak-Krzykacz, 2016, s. 33–43).

2. *Local governance* a zrównoważony rozwój

Z rozwijaną od lat 90. XX wieku koncepcją *local governance* od samego początku wiąże się duże nadzieje w związku z praktyczną realizacją zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Komisja Europejska sformułowała zasady dobrego współrzędzenia w *Białej Księdze European Governance* (COM(2001), 428). Zaproponowano wówczas pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich. Są to:

- a) otwartość – rozumiana jako transparentność instytucji administracji dla obywateli i opinii publicznej;
- b) partycypacja – polegająca na szerokim udziale społeczeństwa w pracach administracji na wszystkich poziomach władz publicznych;
- c) rozliczalność – oznaczająca precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą;
- d) skuteczność – dotycząca poprawy potencjału administracyjnego w zakresie realizowania polityk publicznych z zachowaniem zasady proporcjonalności i subsydiarności;
- e) koherencja (spójność) zarządzania (*Koncepcje...*, 2008, s.8).

Inaczej mówiąc, *good governance* zakłada zawiązywanie się sieci i partnerskiej współpracy instytucji publicznych i niepublicznych zaangażowanych w proces podejmowania decyzji. Rozwój tej koncepcji zaowocował pojawieniem się *sustainable governance*, rozumianego jako zarządzanie oparte na pełnej informacji, otwartym dialogu, publicznym dyskursie zainteresowanych podmiotów na wszystkich szczeblach władzy, ukierunkowane na wzmacnianie procesów decyzyjnych związanych z wdrażaniem przepisów ochrony środowiska przez ukierunkowanie na cele jakościowe, a nie tylko wybór instrumentów realizacji różnych polityk (*The European*, 2001, s. 13). W publikacji *The European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development Activity and Self-Assessment Report* zwrócono uwagę na obserwowany w UE powszechny brak świadomości, co tak naprawdę oznacza „sustainability” i na brak komunikacji pomiędzy organami ustawodawczymi a wykonawczymi. Wynika stąd, że trudności z prawidłową interpretacją tego terminu były dość powszechne w państwach UE i polskie społeczeństwo nie stanowiło pod tym względem wyjątku. Kilkanaście lat, jakie upłynęły od publikacji raportu, przyniosło znaczącą poprawę w zakresie rozumienia koncepcji zrównoważonego rozwoju. O pełnym sukcesie będzie jednak można mówić dopiero wówczas, gdy charakterystyczne dla koncepcji zrównoważonego rozwoju kryteria decyzyjne staną się oczywistym, naturalnym, intuicyjnym kryterium ludzkich wyborów.

3. Budżet obywatelski Miasta Łodzi – próba oceny w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest w Łodzi zgodne z zapisem *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+*, w której w filarze II *Spółczeństwo i kultura* przewidziano: *wzrost poziomu kapitału społecznego i kulturowego dzięki edukacji, wzmocnieniu aktywności mieszkańców i zwiększeniu poziomu partycypacji społecznej* (*Strategia*, 2013, s. 19) między innymi przez *wprowadzenie elementów budżetu partycypacyjnego jako narzędzia współdecydowania mieszkańców o kształcie inwestycji lokalnych* (*Strategia*, 2013, s.29). Budżet obywatelski Miasta Łodzi od samego początku należy do najzasobniejszych w kraju. Wielomilionowe kwoty oddane do dyspozycji mieszkańcom tworzą realną szansę na zaspokojenie konkretnych potrzeb i rozwój autentycznej partycypacji na poziomie miasta i jego dzielnic. Biorąc pod uwagę koncepcję *local governance*, której przypisuje się duże znaczenie

w urzeczywistnianiu zrównoważonego rozwoju, postaramy się sprawdzić, czy przyjęte procedury zgłaszania i ostatecznego wyboru projektów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego miasta rzeczywiście służą jego zrównoważonemu rozwojowi. Pod uwagę wzięto budżety obywatelskie z lat 2014–2016. Projekty zostały przypisane jednostkom UMŁ odpowiedzialnym za ich realizację. W tabeli 1. arbitralnie dokonano podziału projektów na trzy kategorie:

- projekty prospołeczne – obejmują działania o charakterze edukacyjnym, rekreacyjnym, prozdrowotnym, integrującym w przestrzeni publicznej;
- projekty prośrodowiskowe – obejmują działania na rzecz rozwoju terenów zielonych i dobrostanu zwierząt;
- pozostałe projekty – obejmują działania typowo infrastrukturalne, związane z odnawianiem elewacji budynków, modernizacją obiektów, wymianą nawierzchni dróg, wyznaczaniem ścieżek rowerowych, budową placów zabaw, podjazdów dla wózków itp.

Wszystkie projekty przyjęte do realizacji służą zasadniczo poprawie szeroko rozumianej jakości życia w mieście, dlatego ścisłe rozgraniczenie przynależności projektów do poszczególnych kategorii działań jest w niektórych przypadkach niemożliwe. Jest istotne, aby były zgodne z kryteriami wydatkowania środków publicznych i wykonalności w ciągu roku budżetowego. W ramach budżetu przewidziano po 6 mln zł dla każdej z pięciu dzielnic miasta i 10 mln na projekty ogólnomiejskie. W każdym głosowaniu wzięło udział około 130 tys. mieszkańców. W 2015 roku powołano do życia Radę Programową Budżetu Obywatelskiego, która jest stałym organem monitorującym przebieg kolejnych edycji, władnym rekomendować także zmiany proceduralne. Członkami Rady są radni Rady Miejskiej, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na terenie Łodzi, przedstawiciele mieszkańców, jednostek pomocniczych miasta – rad osiedli, uczelni wyższych oraz przedstawiciele UMŁ. Obecnie Rada liczy 18 członków.

W tabeli 1. znajduje się wykaz jednostek odpowiedzialnych za realizację wybranych projektów wraz podaniem liczby i wartości projektów przyporządkowanych do poszczególnych kategorii.

Tabela 1. Projekty przyjęte do realizacji z środków budżetu obywatelskiego w Mieście Łodzi w latach 2014–2016

Nazwa jednostki odpowiedzialnej za realizację	Projekty edukacyjne, prozdrowotne, rekreacyjne, integrujące		Projekty prośrodowiskowe (niebiesko-zielona infrastruktura)		Pozostałe projekty (infrastrukturalne)	
	liczba	kwota	liczba	kwota	liczba	kwota
1	2	3	4	5	6	7
2014						
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	9	280 205,00	-	-	-	-
Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji	4	2 529 000,00	2	2188 500,00	-	-
Schronisko dla Zwierząt w Łodzi	-	-	1	1000 000,00	-	-
Wydział Budynków i Lokali	-	-	1	47 700,00	-	-
Wydział Edukacji	5	164 790,00	-	-	24	13 101 360,40
Wydział Gospodarki Komunalnej	-	-	5	238 360,00	6	5 756 070,61
Wydział Informatyki	-	-	-	-	1	500 000,00
Wydział Kultury	1	50 000,00	-	-	-	-
Wydział Sportu	2	198 000,00	-	-	1	449 632,65
Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa	-	-	-	-	1	31 100,00
Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych	5	467 000,00	-	-	3	947 000,00
Zarząd Dróg i Transportu	1	1400 000,00	-	-	24	14 734 949,23
Zarząd Zieleni Miejskiej	1	62 400,00	9	2 029 300,00	5	3 360 000,00
Ogółem	28	5 151 395,00	15	5503 860,00	65	38 880 112,89
2015						
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	7	613 020,00	-	-	-	-
Wydział Budynków i Lokali	1	250 000,00	-	-	-	-
Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji	1	319 431,00	2	1200 000,00	-	-
Wydział Edukacji	4	321000,00	-	-	11	14 922 163,00
Wydział Informatyki	1	1120 000,00	-	-	-	-
Wydział Gospodarki Komunalnej	1	400 000,00	1	2325 000,00	2	518 663,00
Wydział Kultury	5	622 200,00	-	-	-	-
Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych	8	1863 009,00	-	-	3	316000,00
Zarząd Dróg i Transportu	2	4450 000,00	-	-	8	8 580 090,00
Zarząd Zieleni Miejskiej	-	-	3	170 000,00	3	918 000,00-

1	2	3	4	5	6	7
Biuro ds. Partycypacji Społecznej	1	85 000,00	-	-	-	-
Biuro do Spraw Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta	-	-	1	1 000 000,00	-	-
Ogółem	31	10 043 660,00	7	4695 000,00	27	25 254 916,00
2016						
Biuro ds. Inwestycji	-	-	-	-	1	2 500 000,00
Biuro Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą	-	-	-	-	1	28 690,00
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	5	218 304,00	-	-	2	113 446,00
Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji	1	61 200,00	3	3400 000,00	3	395 000,00
Straż Miejska	1	380 000,00	1	375 000,00	-	-
Wydział Edukacji	7	475 830,00	-	-	14	11305799,00
Wydział Gospodarki Komunalnej	2	553 203,25	1	1440 000,00	1	7000,00
Wydział Kultury	7	477 100,00	-	-	-	-
Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa			1	1000 000,00		
Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych	6	1514 225,28	-	-	3	742 000,00
Zarząd Dróg i Transportu	2	1 005 000,00	2	1000 000,00	9	3 566 190,00
Zarząd Zieleni Miejskiej	2	212 670,00	7	916 875,00	5	8 340 000,00
Ogółem 2016	33	4897 532,53	15	8131875,00	39	26 998 125,00
Ogółem 2014 – 2016	92	20 092 587,53	37	18 330 735,00	131	91 133 153,89

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMiŁ (04.05. 2016).

Analiza zebranych informacji na temat wydatkowania środków z budżetu obywatelskiego Miasta Łodzi w latach 2014–2016 pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- w realizację wszystkich projektów zaangażowanych zostało ogółem 19 różnych jednostek organizacyjnych podległych UMiŁ;
- w analizowanym okresie najwięcej projektów było realizowanych przez Wydział Edukacji (65), na drugim miejscu znalazł się Zarząd Dróg i Transportu (48);
- pod względem ogólnej liczby projektów na pierwszym miejscu znalazły się działania infrastrukturalne (50% ogólnej liczby projektów), na drugim

- działania zaliczone do działań prospołecznych „miękkich” (35,8%), a na trzecim działania prośrodowiskowe (14,2%);
- pod względem wydatkowanych kwot udziały poszczególnych kategorii projektów kształtowały się następująco: działania infrastrukturalne 70,4% ogółu wydatków, działania prospołeczne „miękkie” 15,5% oraz działania prośrodowiskowe 14,1%.

Niektóre projekty łączyły działania związane z tworzeniem nowej infrastruktury z poprawą estetyki i funkcjonalności poszczególnych miejsc oraz wprowadzaniem do przestrzeni miasta nowych terenów zielonych. Przykładem mogą być tzw. podwórce (*woonerfy*). Projekty dotyczące rozbudowy i rewitalizacji terenów zielonych i rekreacyjnych są w niektórych przypadkach realizowane etapami w kolejnych budżetach i nieodmiennie zyskują wysokie poparcie łódzian.

Projektem, który zdobył najwięcej głosów była poprawa komfortu zwiedzania łódzkiego ZOO – 11 642 głosy. Był to projekt ogólnie miejski. Najczęściej popierane projekty dzielnicowe zdobyły w 2016 roku od 2276 do 5144 głosów.

Podsumowanie

Ponad dwadzieścia lat doświadczeń we wdrażaniu rozwoju zrównoważonego przyniosło zmiany w rozumieniu i postrzeganiu ważności tej koncepcji w kształtowaniu procesów społecznych i gospodarczych. Początkowa obecność jedynie w przepisach prawa międzynarodowego, w tym prawa UE, budziła pewne obawy, co do możliwości i potrzeby jej wdrażania w warunkach polskich. Wpisywane do krajowych aktów prawnych odwołania do zrównoważonego rozwoju traktowano albo nieufnie, albo jako zbędny ozdobnik narzucony z zewnątrz. Niewątpliwie rozwój zrównoważony jest koncepcją, w przypadku której należy się nauczyć podejmowania decyzji w oparciu o poszerzone spektrum kryteriów. Jednoczesna ocena ekonomicznej efektywności oraz skutków społecznych i ekologicznych okazała się możliwa do zastosowania w odniesieniu do najróżniejszych projektów inwestycyjnych, czemu towarzyszy opracowanie stosownych poradników popularyzujących dokonania naukowe w tej dziedzinie. Szczególnie interesujące jest zwłaszcza zjawisko przenikania i upowszechniania poszerzonych kryteriów decyzyjnych do codziennych ludzkich zachowań. Jednak o sukcesie będziemy mogli mówić dopiero wtedy, gdy *sustainable governance* stanie się odpowiedzią na społeczne oczekiwa-

nia. Budżet obywatelski jest w Polsce nowym narzędziem zarządzania na poziomie gmin, dającym mieszkańcom szersze możliwości współdecydowania o kierunkach wydatkowania publicznych środków. Analiza procesu wyłaniania projektów do realizacji w ramach budżetów obywatelskich w mieście Łodzi w latach 2014–2016 daje podstawy do stwierdzenia, że w procedurze głosowania wygrywają projekty, które z pewnością przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju miasta. Osiągnięcie takiego efektu było możliwe dzięki prowadzeniu odpowiedniej akcji informacyjnej, wykorzystywaniu różnych kanałów informacyjnych, w tym mediów społecznościowych, odpowiedniemu zaplanowaniu działań w czasie, a także świadczeniu pomocy przy sporządzaniu planów projektów. Niebagatelne znaczenie ma również zasobność tego budżetu – dostępna kwota 40 mln zł pozwala na realizację nie tylko projektów „symbolicznych”, ale rzeczywiście widocznych w przestrzeni miejskiej, które zachęcają mieszkańców do aktywności w kolejnych edycjach budżetu partycypacyjnego. Dzięki temu budżetowi wypełniane są luki w infrastrukturze i dostępności społecznie ważnych usług, dostrzegalne z poziomu mieszkańców, a często niewidoczne z perspektywy władz miejskich. Wysokie poparcie zyskały działania na rzecz terenów zielonych w połączeniu z rozwojem funkcji sportowo-rekreacyjnych. Udział poszczególnych kategorii działań nie jest może zrównoważony, ale kwestie społeczne i środowiskowe okazały się równie ważne dla mieszkańców Łodzi, choć na razie przegrywają z projektami o charakterze infrastrukturalnym. Oceniając współpracę w ramach budżetu obywatelskiego, można stwierdzić działania zgodne z dekalogiem zasad sformułowanych jako rekomendacje OECD w poradniku *Citizens as Partners*. Upoważnia to do sformułowania bardziej ogólnego wniosku, że odpowiednio wysoki budżet obywatelski stanowić może skuteczne narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju gminy.

Literatura

- Bandarzewski, K. (2013). *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór.
- Biała Księga (2001). *European Governance*. COM (2001), 428.
- Brundtland, G.H. (1987). *Nasza wspólna przyszłość*. Warszawa: PWE.

- Citizens as Partners* (2001). *OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in policy-making*. OECD.
- Communication from the Commission of 25 July 2001 *European governance – A white paper*; COM (2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001.
- Dąbrowiecki, Ł., Górski, R. (2010). *Oddać władzę ludziom. Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej gminie*. Kraków: F.A.
- Kłębkowski, W. (2013). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* (2008). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja_Good_Governance.pdf.
- Podgórnjak-Krzykacz, A. (2016). Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem, W: Z. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* (2013). Łódź: Urząd Miasta Łodzi.
- The European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development Activity and Self-assessment Report, 1997–2001*, (2001). European Communities.
- Trykozko, R. (2013). *Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego w miastach*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

PARTICIPATORY BUDGET AS A TOOL FOR THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON LOCAL LEVEL – EXAMPLE OF LODZ

Abstract

The concept of sustainable development at the beginning of the implementation to the practice aroused a number of doubts about the possibility of its operationalization. Critics accused it lack of precise criteria for evaluating projects and the difficulty of measuring the efficiency of implementation. The aim of this article is to analyze whether the projects submitted for the implementation based on the participatory budget contribute to sustainable development on local level. A study conducted in Lodz allowed to draw an optimistic conclu-

sion that participatory budgets, if they are properly rich, become a good tool for implementing sustainable development on local level.

Keywords: participatory budget, sustainable development, city Lodz

Kody JEL: H61, P25, R51



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-19

Patrycja Chodnicka-Jaworska*

Katarzyna Niewińska**

Uniwersytet Warszawski

ANALIZA CZYNNIKÓW MAKROEKONOMICZNYCH ZMIAN CEN AKCJI BANKÓW W EUROPIE

Streszczenie

W artykule podjęto próbę zidentyfikowania determinant makroekonomicznych stóp zwrotu z akcji banków w Europie. Do badania przyjęto 182 banki notowane na giełdach w 24 krajach w Europie. Jako zmienną niezależną zastosowano kwartalne logarytmiczne stopy zwrotu w latach 2004–15. Ze względu na charakter danych wykorzystano statyczne modele panelowe, co pozwoliło przeanalizować wpływ zmiany: PKB, inflacji, ceny dóbr przemysłowych i stop procentowych (krótko- i długoterminowych) dla badanych krajów, a także wpływ zmienności implikowanej indeksu EURO STOXX 50 oraz współczynnika beta badanego banku. Analiza wykazała istotną zależność pomiędzy tymi zmiennymi. Model dopasowany jest w 12%, co sugeruje że zmienne makroekonomiczne nie są kluczowymi czynnikami mogącymi oddziaływać na rynek akcji banków.

Słowa kluczowe: sektor bankowy, stopy zwrotu z akcji, czynniki makroekonomiczne

* E-mail: pchodnicka@wz.uw.edu.pl

** E-mail: kniewinska@wz.uw.edu.pl

Wprowadzenie

Stopy zwrotu (*rate of return*) z akcji przyjmuje się za najprostszą formę miary dochodowości. W literaturze pojawiają dwa sposoby obliczania stóp zwrotów. Pierwszy z nich oparty jest na prostej kapitalizacji, w której nie zakłada się reinwestowania osiągniętych odsetek. Drugi to logarytmiczne stopy zwrotu, w których nadpisujemy osiągnięte zyski w sposób ciągły (Jajuga, 2006, s. 174). Najczęściej do analiz rynku kapitałowego stosuje się stopy zwrotu w postaci logarytmicznej. Odwołując się do teorii efektywnego rynku, która stwierdza, że ceny aktywów (np. akcji) w pełni odzwierciedlają wszystkie dostępne informacje (Fama, 1970),¹ autorki niniejszego tekstu postawiły pytanie, czy czynniki makroekonomiczne mogą wpływać na rynek akcji. Gospodarka europejska w latach 2004–15 przeszła przez globalny kryzys 2007–09, a także problemy związane z nadmiernym zadłużeniem niektórych krajów (tj. Grecji, Portugalii, Hiszpanii), co przełożyło się na słabą kondycję rynków w Europie.

Głównym celem artykułu było zbadanie stóp zwrotu z akcji sektora bankowego, które podsumowują ryzyko związane z ich działalnością. Stabilność i minimalizacja ryzyka zawiązanego z ich działalnością jest istotna dla całego systemu finansowego. Od lat 90. dwudziestego wieku Europa doświadczyła znacznej konsolidacji sektora bankowego, co doprowadziło do powstania dużych podmiotów. W Unii Europejskiej zostały stworzone sprzyjające warunki dla jednolitego rynku usług finansowych, a to spowodowało postępującą integrację bankową (Hartmann, Straetmans, De Vries, 2005). Zmiany strukturalne sektora sprawiły, że monitorowanie systemu bankowego stało się jeszcze bardziej skomplikowane. Autorki postanowiły przeanalizować stopy zwrotu z akcji banków oraz zidentyfikować, jaki wpływ wywierają na nie makroekonomiczne zmienne.

¹ Istnieją trzy warianty hipotezy efektywnego rynku: słaba, która twierdzi, że ceny aktywów uwzględniają już wszystkie przeszłe publicznie dostępne informacje; słabo-silna zakłada, że ceny prezentują zarówno wszystkie publicznie dostępne informacje, jak i błyskawicznie zmieniają się pod wpływem wszystkich nowych informacji publicznych; silna dodatkowo uznaje, że ceny odzwierciedlają także ukryte „poufne” informacje.

1. Przegląd literatury

W literaturze światowej znaleźć można szereg badań na temat determinant wpływających na stopy zwrotu rynku akcji i można podzielić je na dwie grupy. Pierwsza dotyczy analizy wewnętrznych czynników, tj. danych księgowych czy wskaźników finansowych, które przebadali m.in.: Banz (1981); Bahandari (1988); Basu (1983); Campbell (1991); Fama i French (1992); Cooper (2003); Beccalli (2006); Castrén, Fitzpatrick, Sydow (2006); Baeley, De Jonghe, Vennet (2006); Molyneux, Pasiouras (2008); Das, Sy (2012) oraz Kato, Kobayashi, Saita (2010).

Przedstawione w dalszym części tekstu badania należą do drugiej grupy, która identyfikuje wpływ danych makroekonomicznych na stopę zwrotu z cen akcji. Jednym z najczęściej badanych czynników jest inflacja, w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat przeprowadzono szereg analiz, sprawdzając oddziaływanie tego czynnika na stopę zwrotu lub spodziewaną stopę zwrotu z akcji. W roku 1977 Fama i Schwert szukali relacji pomiędzy stopami zwrotu z akcji, a spodziewaną i niespodziewaną wielkością inflacji. Chen, Roll i Ross (1986) twierdzili, że dowód na wpływ inflacji na zyski giełdowe jest słaby. Kaul w roku 1987 zakładał, że relacja między zwrotami z akcji i inflacją wynika z równowagi w sektorze pieniężnym, a co ważniejsze, że zmienia się ona w czasie w sposób systematyczny, w zależności od wielkości popytu i podaży pieniądza. Bekaert i Grenadier analizowali stopy zwrotu S&P500 w latach 1926–96, wykazali, że zmienne objaśniające przyjęte do modelu² takie, jak krótko- i długoterminowe stopy procentowe oraz inflacja wpływają istotnie na stopy zwrotu. W najnowszych badaniach Geetha, Mohidin, Chandran i Chong (2011) dowodzą, że istnieje związek między inflacją a stopami zwrotu na rynku akcji w Stanach Zjednoczonych oraz w Malezji, zaś w gospodarce chińskiej występuje brak wpływu inflacji na stopy zwrotu z akcji. Corradi, Distaso i Mele (2012) potwierdzają w swoich badaniach wpływ inflacji oraz produkcji przemysłowej na zmienność cen akcji. Już w 1986 roku Chen, Roll, i Ross wykazali, że produkcja przemysłowa ma wpływ na zyski giełdowe. Następnie, w 1989 roku, Cutler, Poterba i Summers potwierdzili istotną dodatnią korelację produkcji przemysłowej ze stopami zwrotu z akcji, ale tylko w niektórych okresach. Mauro (2000) analizował wpływ wzrostu produkcji oraz PKB na stopy zwrotu z akcji na danych panelowych w 8 krajach rozwijających się i 17 krajach rozwiniętych. Ze względu na dużą korelację, zachodzącą między

² Bekaert i Grenadier korzystają z modelu *the standard affine pricing models*.

zmiennymi niezależnymi, Mauro w modelu korzystał z jednej albo drugiej zmiennej. Wykazał, że w krajach rozwiniętych determinanty te miały zawsze wysoki wpływ na stopy zwrotu, zaś w krajach rozwijających się nie było to regułą.

Stopy procentowe to jeden z czynników zewnętrznych, który wydaje się istotny, jeśli chodzi o analizę stóp zwrotów sektora bankowego. Zmienna stopy procentowej ma duże znaczenie w wycenie akcji instytucji finansowych, ponieważ przychody i koszty tych instytucji są bezpośrednio uzależnione od stóp procentowych. Nic dziwnego, że w wielu badaniach oceniano ich wpływ na stopy zwrotu z akcji spółek finansowych (m.in. Flannery (1981); Flannery, James (1984); Flannery i inni (1997); Saunders i Yourougou (1990); Lajeri (1999); Elyasiani i Mansur (1998); Elyasiani, Mansur i Pagano (2007)). Choi, Elyasiani i Kopecky (1992) badali wpływ stóp procentowych na stopy zwrotu z akcji sektora bankowego w Stanach Zjednoczonych, zaś Chamberlain, Howe i Popper (1997) udowodnili wpływ stop procentowych na zwroty z akcji banków w Japonii. W Europie w celach pobudzenia gospodarki po 2009 roku stopy procentowe były obniżane sukcesywnie Borio, Gambacorta i Hofmann udowadniając, że poziom krótkoterminowych stóp procentowych ma istotne znaczenie dla przychodów odsetkowych w sektorze bankowym (Borio, Gambacorta, Hofmann, 2015).

2. Dane i metodologia

W artykule postanowiono zbadać wpływ determinant makroekonomicznych w latach 2004–15 na stopy zwrotu z akcji w sektorze bankowym w Europie. W tym celu jako zmienną objaśnianą przyjęto kwartalne logarytmiczne stopy zwrotu z akcji dla 182 banków notowanych na rynkach kapitałowych w 24 krajach. Do analizy zostały przyjęte banki, których średnia kapitalizacja z ostatnich dziesięciu lat była powyżej 2 mld euro.

Ze względu na specyfikę danych postanowiono wykorzystać statyczne modele panelowe. Końcowa wersja statycznego modelu panelowego została zaprezentowana w postaci równania numer 1:

$$y_{i,t} = \sum_{k=0}^n \beta_k x_{j,t} + \theta_t T_t + \mu_j + \varepsilon_{j,t}, \quad n = 0 \quad Eq. (1)$$

gdzie:

$y_{i,t}$ to zmienna zależna dotycząca stóp zwrotu z akcji;

$x_{j,t}$ to wektor zmiennych niezależnych:

$x_{j,t} = [\beta_{j,t}, gdp_{j,t}, short_{i,j}, long_{j,t}, cds_{i,j}, rating_{i,j}, EURO_{i,j}, SP500_{i,j}, zmcp_{i,j}, zmppi_{i,j}, zmretail_{i,j}]$

gdzie:

$\beta_{j,t}$ – współczynnik beta; $gdp_{j,t}$ – stopa wzrostu PKB; $short_{i,j}$ – krótkoterminowa stopa procentowa; $long_{j,t}$ – długoterminowa stopa procentowa; $cds_{i,j}$ – spready na pięcioletnich CDSach; $rating_{i,j}$ – rating kraju; $EURO_{i,j}$ – zmienność indeksu EURO STOXX 50; $SP500_{i,j}$ – zmienność indeksu S&P500; $zmcp_{i,j}$ – zmiana CPI; $zmppi_{i,j}$ – zmiana PPI; $zmretail_{i,j}$ – zmiana sprzedaży detalicznej.

Do przeanalizowania wpływu poszczególnych determinant na stopy zwrotu z akcji banków wykorzystano statyczne modele panelowe, wśród których wyróżnia się modele z dekompozycją składnika losowego (modele RE) oraz modele ze zmiennymi sztucznymi (modele FE). Do podjęcia decyzji w sprawie zastosowania wspomnianych modeli wykorzystuje się test Hausmana, w którym hipoteza zerowa zakłada, że efekty grupowe są nieskorelowane ze zmiennymi objaśniającymi. W związku z tym preferowany jest model z dekompozycją składnika losowego. Wykorzystano również test mnożnika Lagrange’a, zaproponowany przez Breuscha – Pagana, który służy do badania, czy model z dekompozycją składnika losowego jest statystycznie lepszy od modelu, w którym nie wyróżnia się efektów grupowych (*model pooled*).

Dla analizy zmiennych zależnych oraz niezależnych obliczono statystyki opisowe. Wyniki zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Statystyki opisowe

Zmienna	liczba ob.	średnia	odchylenie	Min	Max
1	2	3	4	5	6
stopy zwrotu	7617	13.45442	16.05516	0	229.64
beta	1171	1.267357	.5543306	.01	4.88
pkb	7612	2.617564	3.745881	.01	21.51
short	8496	3.662363	4.314087	0	24.02
long	8448	4.937768	3.728662	.01	31.74
cds	4742	215.7212	1266.508	10.45	37030.49
rating	8496	82.55473	19.56028	-5	100
EURO	8784	23.03027	8.118183	12.3777	46.6796

1	2	3	4	5	6
SP500	8784	19.40563	8.244259	11.39	44.14
zmcp	8444	.0163383	.0913623	0	4.440815
zmpp	8493	.0220569	.0741072	0	1.975035
zmretail	8349	.0187871	.0487695	0	.8137097

Źródło: opracowanie własne.

W związku z możliwością powstawania zjawiska korelacji między zmiennymi niezależnymi, a co za tym idzie – współliniowości, obliczono współczynniki korelacji Spearmana, a obliczenia zaprezentowano w tabeli 2. Otrzymane wyniki skłoniły do sporządzenia kilku wariantów obliczeń. Z modelu, mimo wcześniejszych badań literaturowych, odrzucono *rating* kraju oraz *spready* na CDS ze względu na występowanie silnego związku liniowego między PKB oraz stopami procentowymi.

Tabela 2. Współczynniki korelacji Spearmana

	stopy	beta	gdp	short	long	cds	rating	EURO	SP500	zmcp	zmpp	zmreta-s
stopy	1.0000											
beta	0.1936	1.0000										
gdp	0.2349	-0.0597	1.0000									
short	0.1790	-0.1271	0.6517	1.0000								
long	0.2334	-0.0982	0.6519	0.9412	1.0000							
cds	0.1300	-0.1833	0.5779	0.6944	0.6874	1.0000						
rating	-0.2141	0.0994	-0.7012	-0.8062	-0.8730	-0.8105	1.0000					
EURO	0.1899	0.0426	0.0925	-0.1187	0.0483	-0.1003	-0.0332	1.0000				
SP500	0.1935	0.0275	0.0935	-0.1017	0.0676	-0.0936	-0.0341	0.9712	1.0000			
zmcp	-0.0461	-0.0335	-0.0896	0.2111	0.1807	0.1556	-0.0996	-0.0308	-0.0818	1.0000		
zmpp	-0.0400	-0.0480	-0.0468	0.2430	0.2108	0.1916	-0.1335	-0.0115	-0.0642	0.9866	1.0000	
zmretail	0.0609	-0.0460	0.1353	0.3328	0.3303	0.2663	-0.2675	0.0828	0.0234	0.9287	0.9183	1.0000

Źródło: opracowanie własne.

3. Analiza wyników badań

Istnieje szereg czynników wpływających na stopy zwrotu z akcji banków, wśród nich należy wyróżnić czynniki makro- (zewnętrzne) oraz mikroekonomiczne (wewnętrzne). Celem pracy jest weryfikacja oddziaływania czynników makroekonomicznych na stopy zwrotu z akcji, w związku z tym przy zastosowaniu modeli regresji statycznej przeanalizowano istotność poszczególnych determinant. Wysoki poziom korelacji między niektórymi zmiennymi makroekonomicznymi skłonił do zbudowania 7 modeli z wykorzystaniem różnych zmiennych.

Tabela 3. Wyniki estymacji determinant makroekonomicznych na stopy zwrotu cen akcji

zmienna	Coef.	P	Coef.	P	Coef.	P	Coef.	P	Coef.	P	Coef.	P	Coef.	P
Beta	5.565378	*	5.985744	*	5.979667	*	5.976754	*	5.948444	*	5.933378	*	5.920542	*
EURO	.3135445	*	.3368327	*	.3395553	*	.3343586	*	.2948542	*	.2914913	*	.2929687	*
Gdp			.3450753	*	.3393705	*	.4035499	*	.3246005	*	.2704321	**	.2672144	**
short			.49895	*	.513017	*	.4522201	*						
Long									.6262727	*	.6664114	*	.6803569	*
zmepi			-7.801474	***							-8.432552	***		
zmppi					-10.75346	**							-11.38247	**
zmretail							-2.671834		-5.422666					
_cons	.8609375		-5.919151	*	-6.012564	*	-5.861335	*	-6.187292	*	-6.118023	*	-6.192023	*
R squared			0.1199		0.1209		0.1181		0.1257		0.1276		0.1286	
test F	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
Hausmann	0.0000		0.6815		0.6759		0.6684		0.2964		0.3295		0.3345	
BP	0.0000		1.0000		1.0000		1.0000		1.0000		1.0000		1.0000	
no obs	1171		1171		1171		1171		1171		1171		1171	
no grup	30													
model	FE		OLS		OLS		OLS		OLS		OLS		OLS	
*, **, *** - poziom istotności odpowiednio 99%, 95% i 90%.														

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym z zaproponowanych był model, w którym wykorzystano jako zmienne niezależne β ³ oraz zmienność implikowaną indeksu EURO STOXX 50⁴. Okazuje się, że zmiany wspomnianych dwóch zmiennych bardzo silnie oddziałują na badane stopy zwrotu. Należy podkreślić ich istotność w każdym z analizowanych modeli. Okazuje się, że wraz ze wzrostem indeksu zmienności o jeden procent stopy zwrotu z akcji rosną o około 0,3%. Natomiast wzrost bety o jedną jednostkę skutkuje poprawą stóp zwrotu o ponad 5%. Tylko w przypadku badania analizy oddziaływania wspomnianych dwóch determinant, istotnym okazuje się wymiar czasowo-przestrzenny, a tym samym zasadne wykorzystanie modeli panelowych. W projektowaniu pozostałych modeli wystarczy przeprowadzenie badania przy zastosowaniu regresji liniowej metodą najmniejszych kwadratów.

Otrzymane wyniki wskazują na silny, istotny statystycznie, wpływ stopy wzrostu produktu krajowego brutto, krótko- i długoterminowej stopy rynkowej, zmiany inflacji mierzonej CPI czy zmiany wskaźnika dóbr produkcyjnych. I tak zmiana stopy wzrostu PKB o 1% skutkuje pozytywnym wzrostem stóp zwrotu o około 0,3%. Wraz ze wzrostem krótkoterminowych i długoterminowych stóp procentowych o 1%, badana zmienna rośnie odpowiednio o około 0,5% oraz 0,7%. Należy zatem podkreślić silniejszy wpływ stopy długoterminowej na badaną zmienną. Wraz ze wzrostem inflacji o jedną jednostkę badana zmienna spada o około 8%. Zaskakujące wyniki daje analiza wpływu wskaźnika cen dóbr produkcyjnych, bowiem wraz z jego poprawą stopy wzrostu spadają o około 10%. Taki sam kierunek wykazuje zmiana indeksu sprzedaży detalicznej, ale jest ona nieistotna statystycznie.

Przeprowadzone badania wskazują na niskie dopasowanie modelu, bowiem skorygowany R kwadrat wynosi około 12%, co oznacza że prezentowane zależności w 12% wyjaśniają badane zjawisko. Sugeruje to zatem, że zmienne makroekonomiczne nie są kluczowymi czynnikami mogącymi oddziaływać na rynek akcji. Owszem, należy podkreślić ich istotność, jednakże to w determinantach tzw. wewnętrznych, czyli wskaźnikach finansowych, należy upatrywać większego wpływu na badane zjawisko.

³ Współczynnik beta jest miarą systematycznego ryzyka dla instrumentu finansowego lub całego portfela w porównaniu do całego rynku (jego *benchmarku*). Na podstawie modelu wyceny aktywów kapitałowych (CAPM) ocenić można ryzyko badanej akcji w stosunku do stopy wolnej od ryzyka oraz stopy zwrotu z portfela rynkowego.

⁴ Zmienność implikowana wyliczona dla indeksu EURO STOXX 50 na podstawie modelu Black-Scholesa z wyceny opcji na ten indeks.

Podsumowanie

Celem badania było zidentyfikowanie czynników makroekonomicznych wpływających na stopy zwrotu z akcji w sektorze bankowym. Badanie potwierdziło, że analizowane determinanty, tj. zmianę: PKB, inflacji mierzonej wskaźnikiem CPI, cen dóbr produkcyjnych mierzona wskaźnikiem PPI, a także współczynnik beta i zmienność implikowana indeksu EURO STOXX 50 wpływają silnie, istotnie statystycznie na badaną zmienną.

Współczynnik beta jest miarą ryzyka systematycznego dla instrumentu finansowego. Jego zmiana o jedną jednostkę spowoduje wzrost ryzyka systematycznego akcji banku, a w konsekwencji wywoła to zmianę stopy zwrotu z akcji banku o 5%. Zastanawiający wynik otrzymano, analizując zmienności indeksu EURO STOXX 50, ponieważ wzrost zmienności o 1% wywołuje wzrost stopy zwrotu z akcji banków o ok. 0,3%. Indeksy giełdowe i akcje są zmiennymi asymetrycznymi, oznacza to, że negatywne (pozytywne) stopy zwrotu z akcji czy indeksu na ogół wiąże się ze wzrostem (spadkiem) ich zmienności (Engle, Ng, 1993; Zakoian, 1994; Wu, Xiao, 1999).

Analiza przeprowadzona w publikacji potwierdza wyniki dotychczasowej szerokiej literatury dotyczącej wpływu zmiennych makroekonomicznych na stopy zwrotu. W analizie wykazano, że stopy procentowe krótko- i długoterminowe oraz inflacja pozytywnie istotnie statystycznie wpływają na stopy zwrotu z akcji banków. Inflacja i ceny dóbr produkcyjnych wpływają negatywnie na stopy zwrotu z akcji w badanym sektorze.

Literatura

- Banz, R. W. (1981). The relationship between return and market value of common stocks. *Journal of Financial Economics*, 9(1), 3–18.
- Basu, S. (1983). The relationship between earnings yield, market value and return on NYSE common stock. *Journal of Financial Economics*, 12, 129 – 156.
- Beccalli, E., Casu, B., Girardone, C. (2006). Efficiency and Stock Performance in European Banking. *Journal of Business Finance & Accounting*, 33(1–2), 245 – 262.
- Bekaert, G., Grenadier, S.R. (2001). Stock and bond pricing in an affine economy. *NBER Working Paper*.
- Bhandari, L.C. (1988). Debt/Equity Ratio and Expected Common Stock Returns: Empirical Evidence Authors. *Journal of Finance*, 43(2), 507–528. Borio, C.E.V., Gambacorta,

- L., Hofmann, B. (2015). The Influence of Monetary Policy on Bank Profitability. *BIS Working Paper* nr 514.
- Campbell, J.Y. (1991). A variance decomposition for stock return. *NBER Working Papers*.
- Castren, O., Fitzpatrick, T., Sydow, M. (2008). What Drives EU Banks' Stock Returns? Bank-Level Evidence using the Dynamic Dividend-Discount Model. *ECB Working Paper*, 677.
- Chamberlain, S., Howe, J., Popper, H. (1997). The exchange rate exposure of U.S. and Japanese banking institutions. *Journal of Banking and Finance*, 21, 871–892.
- Chen, N., Roll, R., i Ross, S.A. (1986). Economic Forces and the Stock Market. *The Journal of Business*, nr. 59 (3), s. 383–403.
- Choi, J. J., Elyasiani, E., Kopecky, K. J. (1992). The Sensitivity of Bank Stock Returns to Market, Interest and Exchange Rate Risks. *Journal of Banking and Finance*, 16, 983–1004.
- Cooper, I.A., Davydenko, S.A. (2003). Using Yield Spreads to Estimate Expected Returns on Debt and Equity. *London Business School IFA Working Paper; EFA 2003 Annual Conference Paper*, 901.
- Corradi, V., Distaso, W., Mele, A., (2012). Macroeconomic Determinants of Stock Market Returns, Volatility and Volatility Risk-Premia. *Swiss Finance Institute Research Paper* nr 12–18.
- Cutler, D.M., Poterba, J.M., Summers, L.H. (1989). What Moves Stock Prices? *The Journal of Portfolio Management*, nr 15 (3), 4–12.
- Das, S., Sy, A.N.R. (2012). How Risky are Banks' Risk Weighted Assets? Evidence from the Financial Crisis. *IMF Working Paper*, WP/12/36.
- Elyasiani, E., Mansur, I. (1998). Sensitivity of the Bank Stock Returns Distribution to Changes in the Level and Volatility of Interest Rate: A GARCH-M Model. *Journal of Banking & Finance*, 22, 535–563.
- Elyasiani, E., Mansur, I., Pagano, M.S. (2006). Convergence and Risk-Return Linkages Across Financial Service Firms. *Journal of Banking & Finance*, 31, 1167–1190.
- Engle, R.F., Ng, V.K. (1993). Measuring and Testing the Impact of News on Volatility. *Journal of Finance*, nr 48, 1749–1777.
- Fama, E.F. (1970). Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. *Journal of Finance*, nr 25 (2), 383–417.
- Fama, E.F., French, K.R. (1992). The Cross-Section of Expected Stock Returns. *Journal of Finance*, 47(2), 427–465.
- Fama, E.F., Schwert G.W. (1977). Asset returns and inflation. *Journal of Financial Economics*, nr 5, 115–146.

- Flannery, M.J. (1981). Market Interest Rates and Commercial Bank Profitability: An Empirical Investigation. *Journal of Finance*, 36(5), 1085 – 1101.
- Flannery, M.J., James, C.M. (1984). The Effect of Interest Rate Changes on the Common Stock Returns of Financial Institutions. *Journal of Finance*, 39(4), 1141–1153.
- Flannery, M.J., Protopapadakis, A.A. (1997). Macroeconomic Factors Do Influence Aggregate Stock Returns. *Review of Financial Studies*, 15(3), 751–782.
- Geetha, C., Mohidin, R., Chandran, V., Chong, V. (2011). The Relationship Between Inflation And Stock Market: Evidence From Malaysia, United States And China. *International Journal of Economics and Management Sciences*, nr 1 (2), 1–16.
- Hartmann, P., Straetmans, S., De Vries, C. (2005). Banking System Stability. *A Cross-Atlantic Perspective, Working Paper Series* nr 527.
- Ioannidis, C., Molyneux, P., Pasioura, F. (2008). The relationship between bank efficiency and stock returns: evidence from Asia and Latin America. *University of Bath School of Management, Working Paper Series*.
- Jajuga, T., Jajuga, K. (2006). *Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kato, R., Kobayashi, S., Saita, Y. (2010). Calibrating the Level of Capital: The Way We See It. *Bank of Japan Working Paper Series, Review Series, and Research Laboratory Series*.
- Kaul, G. (1987). Stock Returns and Inflation: The Role of Monetary Sector. *Journal of Financial Economics*, 18(2), 253–276.
- Lajeri, F., Dermine, J. (1999). Unexpected inflation and bank stock returns: The case of France 1977-1991. *Journal of Banking & Finance*, 23(6), 939–953.
- Mauro, P. (2000). Stock Returns and Output Growth in Emerging and Advanced Economies. *Working Paper IMF*.
- Saunders, A., Yourougou, P. (1990). Are banks special? The separation of banking from commerce and interest rate risk. *Journal of Economics and Business*, 42(2), 171–182.
- Wu, G., Xiao, Z. (1999). A Generalized Partially Linear Model of Asymmetric Volatility. *Working Paper University of Michigan*.
- Zakoian, J. M. (1994). Threshold heteroskedastic models. *Journal of Economic Dynamics and Control*, nr 18, 931–955.

ANALYSIS OF FACTORS MACROECONOMIC CHANGES IN STOCK PRICES OF BANKS IN EUROPE

Abstract

The paper attempts to identify the determinants of macroeconomic banking stock return in Europe. The study assumed 182 banks listed on stock exchanges in 24 countries in Europe. As an independent variable was adopted quarterly logarithmic stock returns in 2004–15. Due to the nature of the data used in the static panel models, allowing to analyse the impact of change: GDP, inflation (CPI), industrial production and interest rates (short- and long-term) of the country and implied volatility index EURO STOXX 50 and a beta value of the bank stock. The analysis showed a significant effect of these variables. R squared of the model is 12%, which suggests that macroeconomic variables are key factors that may affect the stock market.

Translated by Katarzyna Niewińska

Keywords: banking sector, rate of return, stocks

Kody JEL: G14, G15, G21



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-20

Małgorzata Dolata*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

JAKOŚĆ I DOSTĘPNOŚĆ JAKO WSKAŹNIKI POSTRZEGANIA STANU INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Streszczenie

W artykule podjęto próbę oceny stanu wybranych składników infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich na podstawie wskaźników, opisujących stopień zadowolenia mieszkańców z jakości i dostępności usług przez nią świadczonych. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że mieszkańcy wsi za najważniejszy uznali dostęp do usług systemu ochrony zdrowia, zaś stosunkowo nieduże znaczenie przywiązywali do świadczeń oferowanych przez infrastrukturę kultury. Jakość usług świadczonych zarówno przez system opieki zdrowotnej, jak i infrastrukturę kultury została oceniona głównie jako wystarczająca. Otrzymane wyniki nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dostęp do usług infrastruktury zdrowia uległ w ostatnich dziesięciu latach poprawie czy pozostał bez zmian. Natomiast wskazują na pozytywne zmiany w dostępie do usług oferowanych przez infrastrukturę kultury.

Słowa kluczowe: infrastruktura społeczna, jakość usług, dostęp do usług, obszary wiejskie

* E-mail: dolata@up.poznan.pl

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zmienia się postrzeganie infrastruktury – ocenia się ją nie tylko przez ilość, ale przede wszystkim przez jakość i dostępność świadczonych usług. Odpowiednia ilość, jakość i dostępność usług świadczonych przez infrastrukturę są silnymi czynnikami budującym atrakcyjność gminy, powiatu czy województwa, w związku z tym podstawowe pomiary stanu infrastruktury dokonywane są przede wszystkim przez podmioty biorące udział w jej użytkowaniu i opierają się na takich wskaźnikach jak:

- szkodliwość dla środowiska i człowieka,
- wydajność,
- stopień zadowolenia z jakości usług,
- stopień zadowolenia z dostępu do usług.

Infrastruktura społeczna jest jednym z najistotniejszych, a jednocześnie niezbędnych i najbardziej efektywnych, czynników rozwoju obszarów wiejskich. Funkcjonowanie tworzących ją elementów umożliwia realizację polityki społecznej w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności oraz tworzenia ładu społecznego i przestrzennego. Na infrastrukturę społeczną składa się sieć powiązanych ze sobą urządzeń i instytucji, realizujących określone potrzeby społeczne, które z reguły są zmienne w czasie i rosnące jakościowo i ilościowo w miarę postępującego rozwoju gospodarczego państwa i jego regionów. Odgrywa ona rolę czynnika aktywizującego, jak i modelująco-integracyjnego wobec przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Infrastruktura społeczna pełni zarówno funkcję konsumpcyjną, jak i produkcyjną. Ta pierwsza dotyczy tzw. „humanistycznej” strony działalności infrastruktury społecznej, czyli zaspokajania potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych ludności, natomiast funkcja produkcyjna kieruje swoje działania na człowieka w celu zwiększenia wyników jego pracy w skali społecznej.

Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest wskazanie na jakości i dostępności usług infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich jako na wskaźniki określające jej stan, natomiast celem pracy jest ukazanie opinii mieszkańców wsi na temat ich zadowolenia z usług świadczonych przez wybrane elementy infrastruktury społecznej.

Prezentowane wyniki są częścią szerszych badań, jednakże ze względu na charakter publikacji opis badań został celowo ograniczony do wskazania na jakość i dostępność jako podstawowe wskaźniki zadowolenie mieszkańców wsi z usług wybranych elementów infrastruktury społecznej. Analizę otrzymanych wyników ograniczono do usług postrzeganych przez mieszkańców wsi jako najważniejsze (infrastruktura ochrony zdrowia) i stosunkowo najmniej ważne (infrastruktura kultury).

1. Rola infrastruktury w procesach rozwoju regionalnego i lokalnego

Wspólne dla wszystkich definicji pojęcia *infrastruktura* jest wyjaśnienie jego pochodzenia – wywodzi się ono z języka łacińskiego i składa się z dwóch części (*infra* + *struktura*), gdzie *infra*, to pierwszy człon wyrazów złożonych oznaczający: pod-, poniżej, po-, późniejszy, wśród, wewnątrz, zaś *struktura* określa układ i wzajemne relacje elementów stanowiących całość, jak również całość zbudowaną w pewien sposób z poszczególnych elementów. Oprócz definicji odwołujących się (podobnie, jak w etymologii łacińskiej) do funkcji infrastruktury, istnieją również inne, podkreślające fakt, że infrastruktura to:

- obiekty, urządzenia, instytucje czy też zjawiska, które postrzegane są jako fundament, bez którego istnienia nie jest możliwe tworzenie, rozwój czy prawidłowe funkcjonowanie jakiegoś fragmentu systemu społecznego lub też tego systemu jako całości (Ratajczak, 1999, s. 12);
- ogół urządzeń o charakterze majątkowym, zapewniających świadczone przez siebie usługami prawidłowe funkcjonowanie aparatu wytwórczego oraz odpowiadających przyjętym w danej epoce i środowisku normom wyznaczającym warunki życia ludności (Wilczyńska, 1983, s. 159);
- suma wszystkich czynników współuczestniczących w procesie świadczenia usług (kapitał – praca) wraz z efektami ich działalności lub ogół środków i warunków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa (Sadowy, 1995, s. 81–88);
- elementy materialne i niematerialne, które determinują właściwą realizację zadań oraz zasad strategii rozwoju na wszystkich poziomach oddziaływania człowieka i społeczeństwa na otaczające środowisko.

Wielowymiarowe pojmowanie infrastruktury przejawia się w wielości proponowanych sposobów jej podziałów. Jednym z nich, najczęściej występującym

w literaturze przedmiotu, jest dychotomiczny podział na infrastrukturę gospodarczą i społeczną. Podział ten ma charakter funkcjonalny, a jego granice wyznacza kryterium funkcji pełnionej przez dane urządzenie lub instytucję.

Jakkolwiek, analizując i opisując zmiany zachodzące w procesach rozwoju regionalnego i lokalnego, docenić należy znaczenie infrastruktury jako całości, to szczególną uwagę zwrócić należy na infrastrukturę społeczną, która uznawana jest za wyraz postępu społecznego, a niedostateczne tempo jej rozwoju hamuje wręcz dynamikę wzrostu gospodarczego na każdym poziomie samorządu terytorialnego.

W większości definicji infrastruktury społecznej podkreśla się, że jest ona zespołem urządzeń i instytucji świadczących usługi zaspokajające określone potrzeby ludzkie. Znaczne rozbieżności dotyczą natomiast rodzaju tych potrzeb oraz charakteru urządzeń i instytucji, które mają je zaspokajać, a więc zakresu badanego pojęcia (Palonka, 1992, s. 10).

Infrastruktura społeczna jest zorganizowaną przez państwo lub inne podmioty polityki społecznej materialną podstawą zaspokojenia bezpośrednich potrzeb społeczeństwa. Usługi przez nią świadczone zaliczane są do usług nieprodukcyjnych i umożliwiają stworzenie właściwych standardów życia ludności w zakresie:

- oświaty i wychowania,
- ochrony zdrowia i pomocy społecznej,
- sportu,
- rozrywki i wypoczynku,
- kultury.

Infrastruktura społeczna spełnia swoje funkcje nie tylko wobec konkretnych osób, ale również wobec przestrzeni społeczno-gospodarczej, w której występuje. Odgrywa zatem rolę dynamizującą, która obejmuje jej sferę ukierunkowaną na rozwój gospodarczy określonego terenu, przy czym wpływ ten ma charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni.

Na szczególną rolę infrastruktury społecznej w regionalnych i lokalnych procesach rozwojowych zwracają przede wszystkim uwagę następujące aspekty (Gogolewska, 1999, s. 184):

- istnieje zależność między rozwojem regionu a stanem jego wyposażenia w infrastrukturę społeczną, bowiem to infrastruktura społeczna przyczynia się do uruchomienia i określenia stopnia wykorzystania zasobów lokalnych, a tym samym do rozwoju regionu;

- rozbudowana infrastruktura społeczna może być magnesem przyciągającym kapitał i siłę roboczą;
- w polityce regionalnej władze często posługują się infrastrukturą społeczną jako instrumentem i argumentem marketingu terytorialnego;
- ze względu na swoje szczególne znaczenie infrastruktura społeczna powinna być przedmiotem oddziaływania nie tylko władz centralnych, ale przede wszystkim regionalnych i lokalnych.

2. Metodyka badań

Materiał do badań stanowiły informacje zebrane podczas badania ankietowego przeprowadzonego w okresie od stycznia do marca 2016 roku. W ankiecie wzięło udział 136 osób zamieszkujących obszary wiejskie województwa wielkopolskiego. Kwestionariusz ankiety składał się z czterech części: w pierwszej badani wskazywali, jak ważny jest dla nich dostęp do wskazanych usług infrastruktury. W kolejnych oceniali dostępność i jakość usług w zakresie ochrony zdrowia, sportu, wypoczynku i rekreacji, oświaty oraz kultury.

Wśród badanych było 70 kobiet i 66 mężczyzn w wieku od 18 do 74 lat. Ankietowani zamieszkiwali we wszystkich powiatach ziemskich województwa wielkopolskiego. Największą grupę (62 ankietowanych) tworzyły osoby mieszkające we wsiach liczących od 100 do 600 osób, nieco mniejszą (54 ankietowanych) w miejscowościach liczących więcej niż 600 osób, zaś najmniejszą (20 ankietowanych) we wsiach zamieszkiwanych przez mniej niż 100 osób. Ponad połowa ankietowanych (57%) miała wykształcenie wyższe lub policealne, 32% – średnie zawodowe lub średnie ogólnokształcące, 8% – zasadnicze zawodowe, a 2% wykształcenie gimnazjalne lub podstawowe. Wśród badanych najczęściej było przedstawicieli gospodarstw domowych, którzy jako główne źródło dochodu wskazali pracę na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym (34%) i pracę w gospodarstwie rolnym (29%). Niepełna 23% ankietowanych odpowiedziało, że prezentuje gospodarstwa pracownicze, około 8% – gospodarstwa emerytów i rencistów, a nieco ponad 6% – gospodarstwa pracowników użytkujących również gospodarstwa rolne.

3. Wyniki badań

W pierwszej części badania wszyscy ankietowani mieli wskazać, jak ważny jest dla nich dostęp do usług świadczonych przez wybrane elementy infrastruktury społecznej, tj.:

- ochrony zdrowia,
- oświaty,
- kultury,
- sportu,
- wypoczynku i rozrywki.

Każdemu z elementów infrastruktury można było przypisać cyfrę od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało dla respondenta bardzo małe znaczenie danej usługi, zaś 5 bardzo duże (tab. 1).

Tabela 1. Znaczenie dostępu do usług świadczonych przez infrastrukturę społeczną

Wyszczególnienie	Waga:				
	1	2	3	4	5
	Liczba respondentów:				
Ochrona zdrowia	10	6	8	32	80
Oświata	8	10	32	22	64
Sport	12	34	38	32	20
Wypoczynek i rozrywka	10	22	44	32	28
Kultura	10	26	50	28	22

Źródło: badania własne.

Za najważniejszy, wśród wszystkich wymienionych składników infrastruktury społecznej, ankietowani mieszkańcy wsi uznali dostęp do usług świadczonych przez system ochrony zdrowia. Aż 59% badanych (80 osób) wskazało, że dostęp do świadczeń zdrowotnych ma dla nich największe znaczenie. Niewiele mniejsza część ankietowanych – 47% (64 osoby) uznała za bardzo ważną możliwość korzystania z usług infrastruktury edukacyjnej na obszarach wiejskich. Natomiast stosunkowo niedużą wagę badane osoby przywiązywały do świadczeń oferowanych przez infrastrukturę kultury – aż 37% (50 osób) przyznało jej cyfrę 3, infrastrukturę związaną z wypo-

czynkiem i rozrywką – 32% ankietowanych (44 osoby) przydzieliło jej cyfrę 3 i infrastrukturę sportu – gdzie najczęściej przypisywanymi cyframi były 3 (38 osób, 25%) i 2 (34 osoby, 25%).

Usługi świadczone przez system ochrony zdrowia ankietowani oceniali pod kątem:

- dostępności,
- jakości,
- zmian, jakie zaszły w ciągu ostatnich lat w stanie obiektów i dostępności do usług.

Wyniki przeprowadzanych badań wskazują, że ankietowani bardzo różnie oceniali dostęp do usług oferowanych przez infrastrukturę ochrony zdrowia. Najlepiej oceniono opiekę świadczoną przez lekarzy rodzinnych – aż 44% respondentów odpowiedziało, że dostęp do ich usług jest dobry, a 18% bardzo dobry. Najgorzej natomiast mieszkańcy obszarów wiejskich ocenili dostęp do lekarzy specjalistów i leczenia szpitalnego – odpowiednio – 70, tj. 52% i 68, tj. 50% wszystkich badanych uznało dostępność do ich usług za niedostateczną, a nikt nie wskazał na ocenę bardzo dobrą. W celu rozszerzenia badań nad infrastrukturą ochrony zdrowia ankietowanych poproszono również o ocenę dostępu do aptek. Wśród udzielonych odpowiedzi, aż 85% oceniło go jako bardzo dobry i dobry, a tylko 1,5% za niedostateczny (tab. 2).

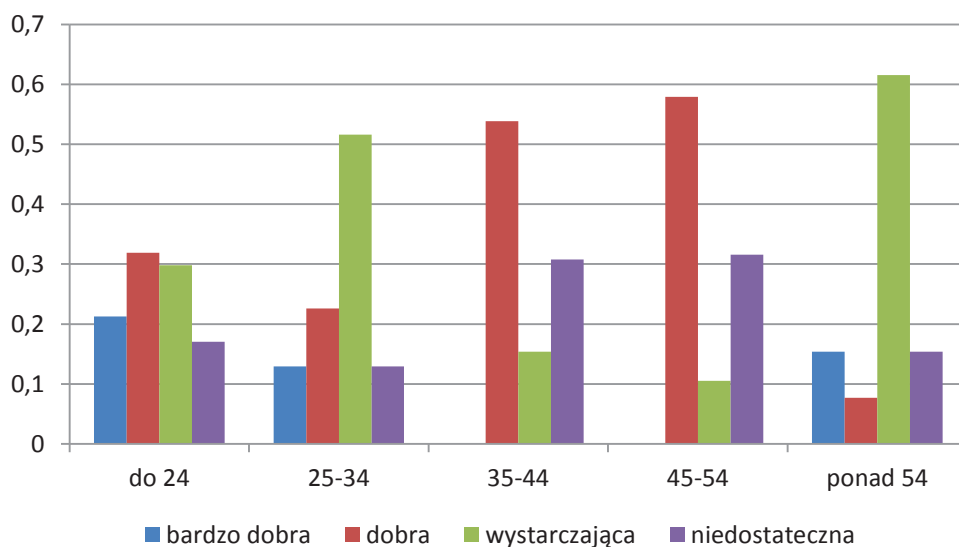
Tabela 2. Ocena dostępu do usług infrastruktury ochrony zdrowia

Wyszczególnienie	Dostęp do usług:			
	bardzo dobry	dobry	wystarczający	niedostateczny
	Liczba respondentów:			
Lekarz rodzinny	24	60	30	22
Pielęgniarka środowiskowa	14	38	60	24
Stomatolog	20	44	48	24
Lekarze specjaliści	-	22	44	70
Pogotowie ratunkowe	-	34	50	52
Lecznictwo szpitalne	-	38	30	68
Apteka	64	52	18	2

Źródło: badania własne.

Jakość usług świadczonych przez system opieki zdrowotnej została oceniona przez ankietowanych głównie jako wystarczająca – 37% i dobra – 31%. Najwyższy odsetek (21%) osób oceniających jakość usług służby zdrowia jako bardzo dobrą to ludzie młodzi – do 24 roku życia, ale już w przedziałach wiekowych od 35 do 44 lat i od 45 do 54 lat nie znalazła się żadna osoba przyznająca mu ocenę bardzo dobrą. Z kolei największy udział ankietowanych wskazujących na niedostateczną jakość analizowanych usług znalazł się w grupie osób w wieku od 45 do 54 lat, a najmniejszy wśród badanych w wieku od 25 do 34 lat (rys. 1).

Rysunek 1. Ocena jakości usług świadczonych przez system opieki zdrowotnej według wieku ankietowanych

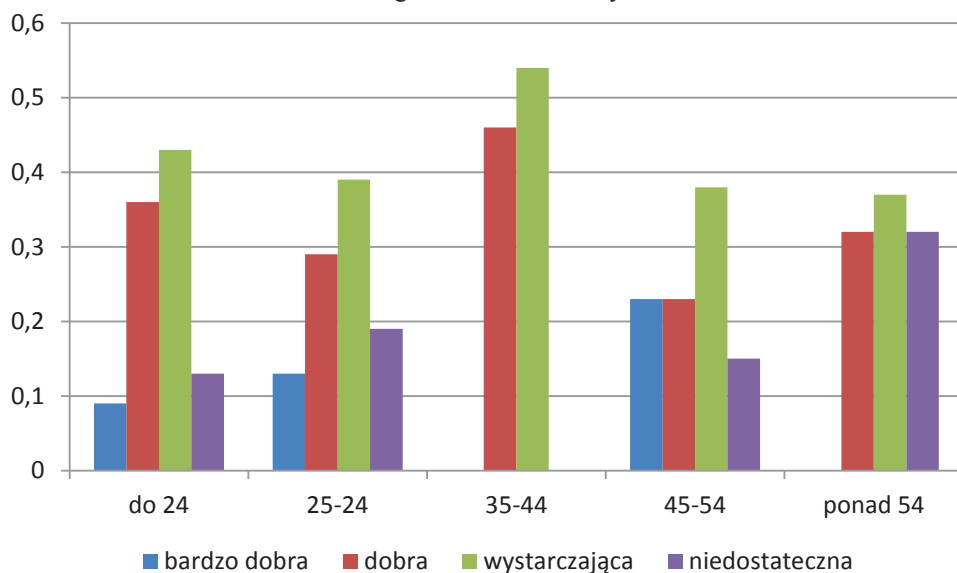


Źródło: badania własne.

W przeprowadzonym badaniu mieszkańcy obszarów wiejskich oceniali także zmiany, jakie zaszły w dostępie do usług świadczonych przez infrastrukturę ochrony zdrowia. Otrzymane wyniki nie dały jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dostęp ów uległ w ostatnich dziesięciu latach poprawie, czy pozostał bez zmian, ponieważ różnica pomiędzy tymi wskazaniami była nieznaczna – 37% ankietowanych uważało, że nastąpiła poprawa, a 40%, że pozostał bez zmian, przy czym o znaczącej poprawie mówiło 14% badanych, a o pogorszeniu aż 13%.

Jak już wspomniano powyżej, ankietowani wskazali na usługi świadczone przez infrastrukturę społeczną kultury na obszarach wiejskich jako na jedne z najmniej znaczących. Jednakże oceniając ich jakość, aż 41% badanych odpowiedziało, że uważa ją za wystarczającą, a 32% za dobrą, niezadowolonych z poziomu świadczonych usług infrastruktury było natomiast 16% respondentów. W grupie osób najmłodszych (do 24 roku życia), aż 43% uznało jakość oferty infrastruktury kultury za wystarczającą, 9% za bardzo dobrą, a 13% za niedostateczną. Z kolei wśród mieszkańców w wieku powyżej 54 lat nie znalazła się ani jedna osoba, która uznałaby jakość usług kulturalnych za bardzo dobrą, ale 37% wskazało na nie jako wystarczające. Największe zadowolenie z poziomu rozwoju kultury wyraziły osoby w wieku od 35 do 44 lat i uznały, że jest on dobry – 46% lub wystarczający – 54% (rys.2).

Rysunek 2. Ocena jakości usług świadczonych przez infrastrukturę kultury według wieku ankietowanych



Źródło: badania własne.

Ocena zmian, jakie zaszły w ostatniej dekadzie w dostępie do usług oferowanych przez infrastrukturę kultury bardzo pozytywnie o nich świadczy, około 90% biorących udział w badaniu uznało, że dostęp ów znacząco się poprawił, a tylko 2% wskazało na jego pogorszenie.

Podsumowanie

Zaprezentowane w pracy rozważania na temat znaczenia infrastruktury społecznej w kształtowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego oraz wyniki badań dotyczące oceny zadowolenia mieszkańców obszarów wiejskich z jakości usług świadczonych przez infrastrukturę społeczną pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- właściwie ukształtowana, w stosunku do potrzeb, infrastruktura jest jednym z podstawowych czynników, w oparciu o który można budować atrakcyjność i pozycję obszarów wiejskich na każdym poziomie ich agregacji terytorialnej;
- lokalny charakter infrastruktury społecznej i jej cechy sprawiają, że jest ona nie tylko czynnikiem podnoszenia konkurencyjności danego obszaru, ale także uruchamia inne wewnętrzne czynniki rozwoju określonego przestrzennie miejsca, np. działalność gospodarczą, inwestycje w infrastrukturę gospodarczą;
- wraz ze wzrostem zadowolenia mieszkańców wsi z usług infrastruktury społecznej następuje wzrost jej znaczenia jako czynnika decydującego o terytorialnym potencjale rozwojowym danego obszaru;
- za najważniejszy ankietowani mieszkańcy wsi uznali dostęp do usług świadczonych przez system ochrony zdrowia, zaś stosunkowo nieduże znaczenie przykładali do świadczeń oferowanych przez infrastrukturę kultury;
- jakość usług świadczonych przez system opieki zdrowotnej została oceniona przez ankietowanych głównie jako wystarczająca (37%) i dobra (31%); najlepiej oceniono opiekę świadczoną przez lekarzy rodzinnych, natomiast najgorzej możliwość dostępu do lekarzy specjalistów i leczenia szpitalnego; uzyskane w badaniu wyniki nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy dostęp do usług infrastruktury zdrowia uległ w ostatnich dziesięciu latach poprawie, czy pozostał bez zmian;
- oceniając jakość usług oferowanych przez składniki infrastruktury kultury, większość badanych uznała ją za wystarczającą (41%) lub za dobrą (32%), zaś niezadowolonych z poziomu świadczonych usług było tylko 16% ankietowanych; aż 90% biorących udział w badaniu wskazało, że w ostatniej dekadzie miały miejsce pozytywne zmiany w dostępie do usług oferowanych przez infrastrukturę kultury.

Literatura

- Gogolewska, J. (1999). Infrastruktura społeczna jako czynnik podniesienia konkurencyjności regionów na przykładzie Polski i niektórych państw UE. W: M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Palonka, K.M. (1992). *Stan i różnicowanie przestrzenne infrastruktury społecznej na wsi*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa.
- Ratajczak, M. (1999). *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Sadowy, M. (1995). Elementy teorii i polityki rozwoju infrastruktury. W: E. Dźbik (red.), *Gospodarka miejska cz. II. Wybrane zagadnienia gospodarki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Wilczyńska, K. (1983). Infrastruktura wsi i rolnictwa. Próba definicji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2.

QUALITY AND AVAILABILITY AS INDICATORS OF PERCEPTIONS OF SOCIAL INFRASTRUCTURE STATE IN RURAL AREAS

Abstract

The article attempts to assess the condition of selected components of social infrastructure in rural areas on the basis of indicators. They describe the degree of citizen satisfaction with the quality and availability of services provided by it. The results allow to conclude that as the most important the villagers recognized access to the health system and the relatively small importance they attached to the benefits offered by the cultural infrastructure. The quality of services provided by both the health care system, and cultural infrastructure was mainly assessed as sufficient. The results do not give a clear answer to the question whether in the past ten years access to health infrastructure was improved or remained unchanged. They point to positive changes in access to services offered by the cultural infrastructure.

Keywords: social infrastructure, development services, access to services, rural areas

Kody JEL: Q01, O18



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-21

Khaliunaa Erdenekhuu*

Uniwersytet Łódzki

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA W MONGOLII

Streszczenie

Na początku lat 90. XX wieku w Mongolii rozpoczął się ambitny proces transformacji od gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej, co było początkiem końca siedemdziesięcioletniego okresu socjalizmu. W artykule, na podstawie dostępnej literatury i danych statystycznych, przeanalizowano proces transformacji systemowej w Mongolii. Społeczeństwu, które nigdy wcześniej nie doświadczyło działania mechanizmu wolnego rynku, brakowało wiedzy i umiejętności w projektowaniu nowego systemu. Instytucje formalne (ramy prawne) mogły wprawdzie zmienić się szybko, ale społeczeństwo i jego instytucje nieformalne potrzebowały czasu, aby przekształcić się i dostosować.

Słowa kluczowe: transformacja, Mongolia, prywatyzacja, liberalizacja, instytucje

Wprowadzenie

Na początku lat 90. XX wieku wiele przekształcających się krajów zdecydowało się na szybkie ścieżki transformacji. W zależności od etosu panującego w danym państwie, różne są następstwa przeprowadzanych zmian. Przykładem kraju podlegającego transformacji jest Mongolia, w której nie istniały wcześniej instytucje typowe

* E-mail: uya_mn@yahoo.com

dla gospodarki rynkowej. Mongolia przez siedemdziesiąt lat podążała za Związkiem Radzieckim drogą socjalizmu, a wcześniej feudalnej teokracji. Właściwie dopiero po rozpadzie ZSRR zaczęły w niej zachodzić w szybkim tempie przekształcenia w kierunku do gospodarki rynkowej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu transformacji systemowej w określonych okolicznościach historycznych i gospodarczych oraz ocena wyników tego procesu w gospodarce, w tym prywatyzacji, deregulacji i liberalizacji rynku. Na podstawie dostępnych danych statystycznych został poddany analizie proces przemian. Rozważania osadzone są w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej.

Siłą napędową, niezbędną do przeprowadzenia reform, jest wiedza (doświadczenie), w tym wiedza polityków decydujących o głównych uregulowaniach, wiedza urzędników wykonawczych ośrodków gospodarczych, a także wiedza społeczeństwa przyjmującego nowy system. W Mongolii transformacja została jednak przeprowadzona zbyt szybko, w warunkach, w których społeczeństwo nie miało wiedzy o prawidłowościach nowego ustroju i mechanizmach jego funkcjonowania, co wpłynęło na nieskuteczność budowy nowego systemu. W okresie socjalizmu dominowała ideologia marksistowsko-leninowska, która blokowała przenikanie wiedzy o zachodniej kulturze i zasadach działania wolnego rynku. Polityka, ramy prawne (instytucje formalne) mogą się wprowadzić szybko radykalnie zmienić, ale społeczeństwo zmienia się powoli, potrzebuje czasu, aby zaakceptować zmiany polityczne i instytucjonalne oraz je zaadaptować.

1. Początki transformacji systemowej w Mongolii

Mongolia była jednym z najstarszych krajów socjalistycznych, mocno uzależnionym od ZSRR nie tylko technicznie, gospodarczo, ale również politycznie – polityka państwa prowadzona była pod dyktando Moskwy. W okresie socjalizmu wzrost gospodarczy Mongolii był znaczny, w latach 1940–1990 Produkt Społeczny Brutto (PSB)¹ w cenach realnych wzrósł osiemnastokrotnie, podczas gdy struktura gospodarki kraju zmieniła się od gospodarki pasterskiej do gospodarki przemysłowej

¹ Produkt Społeczny Brutto (Gross Social Product) to jeden z głównych wskaźników makroekonomicznych w państwach socjalistycznych w czasach sowieckich, wykorzystywany w celu monitorowania wzrostu gospodarczego.

(NSO², 2012, s. 58). Do takich zmian przyczyniły się m.in. środki kapitałowe i kredyty od ZSRR. Mongolia otrzymywała bardzo duże przepływy kapitału z ZSRR, co stanowiło nawet 30% PKB (Nixson, Walters, 2000 s. 39). Praktycznie cały handel zagraniczny kraju odbywał się ponadto w ramach RWPG. W roku 1987 eksport kraju wynosił 717,9 mln dolarów, w tym 78% przypadło na ZSRR, natomiast import wynosił 1104,6 mln dolarów, w tym 87,2% pochodziło z ZSRR (NSO, 1992, s. 94–99).

W czasach socjalizmu ludzie żyli na zbliżonym poziomie i zasadniczo dostatnio, korzystając z dobrej opieki społecznej. Właściwie nie istniały ubóstwo, bezrobocie, problemy społeczne. Brakowało natomiast wolności – wolności myślenia, wolności słowa.

Pod koniec lat 80. XX wieku, wraz z wprowadzeniem polityki *głasnosti* i *pie-restrojki* Gorbaczowa, debaty na temat prawa do kontrolowania sytuacji gospodarczej i politycznej podejmowane były zwłaszcza przez młodszą generację Mongołów coraz częściej. W 1989 roku grupa młodych intelektualistów zorganizowała zjazd, na którym został utworzony Demokratyczny Związek Mongolii, w marcu 1990 roku dziewięciu jego członków prowadziło strajk głodowy na placu Suchbator w Ułan Bator, żądając demokratycznych przemian. Przedstawiciele rządu odbyli z demonstrantami przy okrągłym stole rozmowy, w wyniku których odszedł rząd, sprawujący przez 70 lat władzę pod dyktando Mongolskiej Partii Ludowo-Rewolucyjnej (MPLR). W maju 1990 roku odbył się zjazd MPLR, na którym zdecydowano o przeprowadzeniu transformacji systemowej, rezygnując z ideologii marksistowsko-leninowskiej. W Mongolii transformacja dokonała się w sposób pokojowy, w atmosferze pewnego kompromisu między rządzącymi i demonstrantami (Tangad, 2013, s. 68–69).

Dzięki transformacji systemowej Mongolia zyskała wolność i suwerenność, a także formalną niepodległość kraju. Od 1990 roku zaczął się proces transformacji systemowej w kierunku gospodarki rynkowej z zastosowaniem terapii szokowej, co było rekomendowane przez Bank Światowy i Fundusz Walutowy zalecające szybką liberalizację, deregulację oraz masową prywatyzację.

² Urząd Statystyczny Mongolii

2. Proces transformacji w Mongolii

2.1. Prywatyzacja

W 1991 roku rozpoczęła się w Mongolii prywatyzacja. Proces przekształceń przeprowadzany był w dwóch etapach – pierwszy (w latach 1991–1994) koncentrował się na prywatyzacji kuponowej, zaś drugi to tzw. prywatyzacja gotówkowa, która rozpoczęła się w 1994 roku. Prywatyzacja kuponowa składała się z trzech różnych programów: dla małych przedsiębiorstw (tj. restauracje, sklepy, małe fabryki), dużych przedsiębiorstw (przemysłowych, budowlanych, transportowych i handlowych) oraz rolnictwa.

Proces prywatyzacji w Mongolii ocenia się ogólnie dobrze, gdyż większość majątku państwowego została sprywatyzowana. Został on jednak przeprowadzony zbyt szybko, społeczeństwo nie wiedziało, co zrobić i jak wykorzystać oferowane kupony – brakowało bowiem odpowiedniej polityki wyjaśniającej zasady funkcjonowania prywatyzacji kuponowej. Nie zdążyły się ponadto wykształcić podstawowe instytucje regulujące prawa własności. Istniało dużo problemów technicznych związanych m.in. ze słabością systemu prawa, brakiem wiedzy i doświadczenia w audycie, funkcjonowaniem sądów i banków. Prawo o papierach wartościowych i prawo o partnerstwie i spółkach uchwalono dopiero w 1995 roku, co było spóźnione ze względu na toczące się już procesy prywatyzacji. Wiele firm pojawiło się na rynku kapitałowym przed przyjęciem założeń rezolucji i przed powstaniem firm audytorских (Anderson, Murrell, Lee, 1999, s. 528; Jermakowicz i in., s. 12).

Oprócz prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw prowadzono prywatyzację w rolnictwie. Mongolia zachowuje tradycyjną koczowniczą kulturę pasterską, która jest podstawą działalności rolniczej. W czasach socjalizmu, kiedy główną ideą było stworzenie wspólnej własności, wśród koczowników przeprowadzono kolektywizację. Po upadku systemu socjalistycznego *negdel*-y (kolektywy) zostały zdemontowane i zaczęła się prywatyzacja stad i aktywów *negdel*-i. W prawie o prywatyzacji pozostawiono klauzulę na podstawie której w *negdel*-ach indywidualnie podejmowano decyzje, co do metod i sposobu prywatyzacji, bez udziału Krajowej Rady Spółdzielni Rolniczych (KCAM) lub innych organów państwowych (Mearns, 1993, s. 11).

Oceniając dekollektywizację, badacze (Nixon i in., 2005, Mearns, 1993; Finke, 2000) odnotowali, że proces dystrybucji został przeprowadzony nierówno i niesprawiedliwe, a także z błędami administracyjnymi. Miało miejsce wiele wypadków sprzeniewierzenia własności *negdel*-a, wynikających z nadużycia stanowisk administracyjnych, z błędów w rejestracji członków, służenia interesom pracowników, a nie członków, zaniechania wydawania kuponów, niewystarczającej informacji itp. KCAM przyznaje, że błędem był brak jasnych ogólnych wytycznych polityki prywatyzacji w rolnictwa (Mearns, 1993, s. 15). Pasterze stali się całkowicie odpowiedzialni za decyzje hodowlane, zanikały usługi *negdel*-a, tj. usługi weterynaryjne, produkcja siana i paszy. Dla indywidualnych pasterzy wzrosły koszty transakcyjne, gdyż funkcjonujący wcześniej system odbioru produktów rolnych przestał działać, a w nowym sami musieli znaleźć odbiorców wyrobów.

2.2 Uwolnienie cen

Przed przemianami ceny w Mongolii ustalane były przez rząd, 15.01.1991 roku rząd wprowadził rezolucję nr 20, która stanowiła pierwszy krok do ich uwolnienia. W jej wyniku ceny 60% produktów zostały uwolnione, a pozostałych się podwoiły. Początkowe 220 kategorii produktów o cenach stałych ograniczono do 35, wraz z 10 kategoriami towarów importowanych. Na początku 1992 roku nastąpiło rozszerzenie stosowania wolnych cen na większość artykułów, z wyjątkiem produktów naftowych, mieszkań, energii elektrycznej, usług publicznych itp. W 1996 roku, po liberalizacji cen paliw, wszystkie stałe ceny zostały wyeliminowane (Shagdar, 2007, s. 2–3). Wraz z uwolnieniem cen zwiększyły się płace, podatki zostały podwojone, wzrósł poziom cen, krajowa waluta – tugrik – uległa dewaluacji, pojawiła się hiperinflacja, co negatywnie oddziaływało na społeczeństwo, zwłaszcza jego uboższe grupy. Taka niestabilność cen była szokująca dla ludności przyzwyczajonej przez dziesięciolecia do realiów gospodarki socjalistycznej.

2.3. Reformy sektora bankowego

Do 1990 roku w Mongolii funkcjonował tylko jeden bank. W roku 1991, zgodnie z ustawą bankową, Państwowy Bank Mongolii został podzielony na bank cen-

tralny, czyli Bank Mongolii (BOM) i 6 banków komercyjnych. Od początku swojej działalności banki komercyjne napotykały różne trudności, wynikające m.in. z przejęcia kredytów dawnego banku państwowego, z których wiele było niespłacalnych, braku umiejętności bankowych i kontroli działalności kredytowej, słabego zarządzania kredytami w nowym systemie bankowym (wiele kredytów trafiło do znajomych decydentów i osób związanych z menedżerami bankowymi).

W 1996 roku w celu poprawy otoczenia prawnego sektora bankowego weszły w życie dwie regulacje prawne, które określiły szczegółowe ramy dla BOM i banków komercyjnych. Od momentu powstania BOM głównym jego celem było zmniejszenie wysokiej inflacji. Dla kontroli podaży pieniądza i inflacji BOM stosuje trzy główne instrumenty: rezerwę obowiązkową, kontrolę akcji kredytowej i politykę stóp procentowych. Polityka BOM przyczyniła się do poprawy funkcjonowania systemu bankowego, który zaczął zyskiwać publiczne zaufanie i przyciągać oszczędności na wielką skalę.

W początkowym okresie transformacji, z powodu wysokiego poziomu inflacji, roczne oprocentowanie kredytów banków komercyjnych wzrosło do 213.1%, uniemożliwiając użycie takiego kosztownego finansowania w prowadzeniu jakiegokolwiek działalności przemysłowej.

2.4 Handel zagraniczny i inwestycje zagraniczne

Liberalizacja handlu odgrywa szczególnie ważną rolę w procesie reform, ponieważ, jak wcześniej opisano, Mongolia w wysokim stopniu uzależniona była od handlu z krajami RWPG. W latach 1991–1996 w Mongolii zostały stworzone podstawy prawne liberalizacji działalności gospodarczej. W 1997 roku Mongolia stała się pełnoprawnym członkiem WTO, zgodnie z wymogami formalnymi tej organizacji nastąpił proces dalszej liberalizacji wymiany handlowej. Od 1 maja 1997 roku rząd mongolski zniósł cła i akcyzy na wszystkie towary importowane z wyjątkiem alkoholu, tytoniu, produktów naftowych i pojazdów silnikowych. Cła importowe, o średniej wysokości taryfy celnej zgodnie z KNU wynoszącej 5,1%, są jednymi z najniższych na świecie. Prowadzenie liberalnej polityki przy takich niskich stawkach celnych przyczyniło się do osiągnięcia wysokiego wzrostu obrotów handlowych oraz silnego otwarcia gospodarki. Tak silne otwarcie gospodarki oraz relatywnie niskie taryfy celne skutecznie utrudniały jednak powstawanie nowych

mongolskich przedsiębiorstw. Konfrontacja mongolskich przedsiębiorstw z międzynarodową konkurencją nie tylko ujawniła niekonkurencyjność tych pierwszych, ale często prowadziła do bankructwa. W konsekwencji na rynek mongolski napłynęło dużo tanich i niskich jakościowo produktów chińskich.

Wprowadzając bardziej otwartą politykę gospodarczą, Mongolia otworzyła swój rynek, tworząc bardzo przyjazne warunki inwestycyjne dla kapitału zagranicznego. W 1993 roku przyjęto *Prawo Inwestycji Zagranicznych*, gwarantujące stabilne otoczenie biznesu. Jednak na początku lata 90. XX wieku, z powodu znikomej wiedzy na temat kraju i niewielkiego rynku z niskim poziomem rozwoju infrastruktury, Mongolia nie była atrakcyjna dla inwestorów zagranicznych. W celu promowania i tworzenia atrakcyjnego otoczenia dla inwestycji zagranicznych Mongolia stale aktualizowała i uatrakcyjniła swoją politykę wobec obcego kapitału, chociaż większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych trafiła do sektora górnictwa.

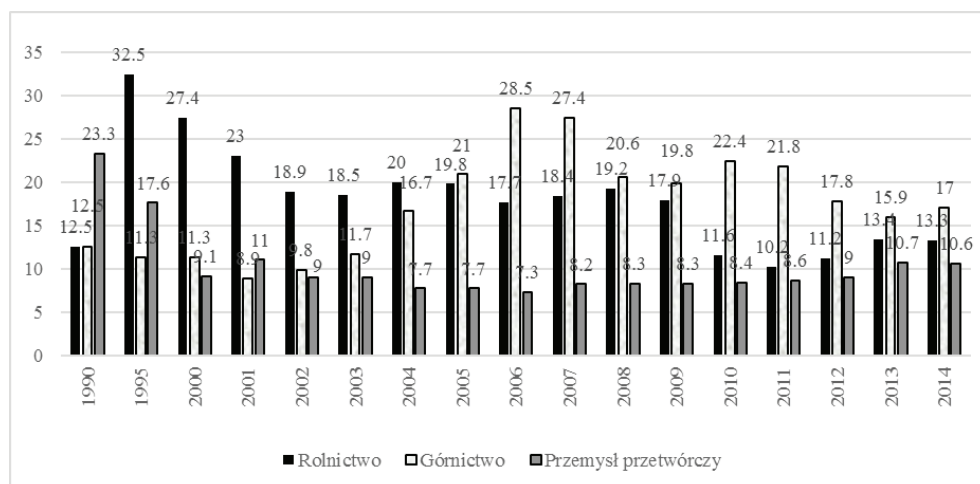
3. Ocena przemian w gospodarce Mongolii

Na początku transformacji gospodarka Mongolii zderzyła się z wieloma problemami. Lata 1990–1993 były dla niej okresem głębokiego kryzysu ekonomicznego i upadku sektora produkcji przemysłowej. W wyniku korzystnych zmian cen miedzi i kaszmiru na światowym rynku oraz zwiększenia produkcji sektora rolnego od 1994 roku można odnotować pozytywne zmiany gospodarcze. Pewien wpływ wywarła również prywatyzacja. Mongolski sektor prywatny powstał w wyniku prywatyzacji i tworzy obecnie około 80% PKB. Jednak, w wyniku silnego otwarcia rynku przy załamaniu produkcji przemysłowej oraz niskiego poziomu konkurencyjności mongolskich przedsiębiorstw, większość firm zajmuje się głównie handlem. Rezultatem prywatyzacji w rolnictwie jest znaczny wzrost liczby zwierząt hodowlanych, na przykład w latach 1970–1989 o 9,3% (od 22,6 mln sztuk do 24,7 mln sztuk), a w latach 1989–2009 o 78,4% (do 44 mln sztuk). W 2014 roku liczba zwierząt hodowlanych osiągała 55 mln sztuk.

Dzięki systemowej przemianie ustroju gospodarka Mongolii znacznie się rozwinęła – w latach 1991–2014 zwiększyła się ponad trzykrotnie (biorąc pod uwagę ceny realne), czyli od 1,6 mld dolarów do 5,4 mld dolarów. W ciągu 24 lat struktura gospodarki Mongolii przekształciła się jednak z gospodarki rolniczo-przemysłowej w gospodarkę bardziej górniczą. Jak pokazuje rysunek 1 w gospodarce znacznie

zwiększył się udział górnictwa (z 12,5% PKB w 1990 r. do 17% PKB w 2014 r.), natomiast zmniejszyły się udziały w PKB sektorów rolnictwa i przemysłu przetwórczego (z 23,3% PKB w 1990 r. do 10,6% PKB w 2014 r.).

Rysunek 1. Udział wybranych sektorów w PKB w Mongolii w latach 1990–2014

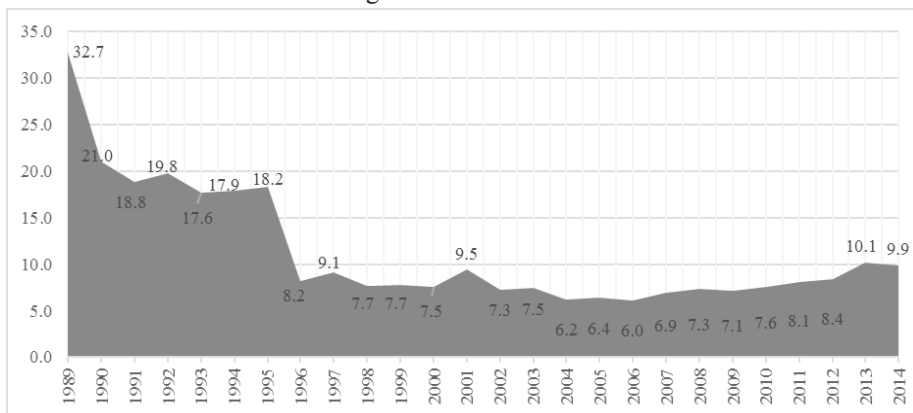


Źródło: opracowane własne na podstawie danych NSO Mongolia, <http://1212.mn/statHtml/statHtml.do> (15.05.2016).

Jak pokazuje rysunek 2 wartość dodana przemysłu przetwórczego w PKB znacznie spadła, z ponad 32% w roku 1989 do 9,9% w roku 2014.

Po liberalizacji rynku gospodarka mongolska bardzo się otworzyła, co doprowadziło do wzrostu obrotów handlowych i inwestycji zagranicznych. Wraz z rozwojem górnictwa w strukturze rzeczowej eksportu Mongolii zaczęły dominować surowce mineralne, których udział wynosi ponad 80%. W strukturze importu wymienia się zwłaszcza maszyny i urządzenia, paliwa, towary przemysłowe, chemikalia. W strukturze geograficznej obrotów dominacja w eksporcie ZSRR/Rosji zniknęła, natomiast obecnie ponad 80% całkowitego eksportu Mongolii przypada na Chiny. Z kolei kraje pochodzenia importu są bardziej liczne w porównaniu z eksportem. Mongolia prowadzi import głównie z Chin (30,5%), Rosji (33,2%), Austrii (9,7%), USA (4,8%), oraz Korei Południowej (5,5%) (NSO, 2011, s.85).

Rysunek 2. Wartość dodana przemysłu przetwórczego (% w PKB) w Mongolii w latach 1989–2014



Źródło: opracowane własne na podstawie danych Banku Światowego, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (17.02.2016).

Przed transformacją ubóstwo właściwie w Mongolii nie istniało, jednak w związku ze zmianą sytuacji gospodarczej i szybką transformacją wzrósł gwałtownie poziom ubóstwa i nierówności społecznych. Jest to obecnie główny problem w rozwoju kraju. W 1995 roku 36,3% populacji żyło w ubóstwie, w 2014 roku odsetek ten zmniejszył się do 21,6%, ale to wciąż za mały spadek w stosunku do społecznych oczekiwań wynikających z wysokiego wzrostu gospodarczego. Współczynnik Giniego Mongolii w 1995 roku wynosił 33,2, a w 2012 roku – 33,75. Według NSO na najbogatsze dwa decyle społeczeństwa przypada 40% całkowitej konsumpcji krajowej, podczas gdy na najbiedniejsze dwa decyle tylko około 8% (NSO, 2013, s.15).

Podsumowanie

Na początku lat 90. XX wieku rozpoczęła się w Mongolii transformacja od gospodarki centralnie planowanej do liberalniej wolnorynkowej. Proces transformacji obejmował głównie prywatyzację własności państwowej, uwolnienie cen, likwidację monopolu w sektorze bankowym oraz otwarcie rynku. Światowe organizacje, takie jak WTO, IMF i Bank Światowy, pozytywnie oceniły proces transformacji i często podkreślały sukces szybkiego przekształcenia systemu. Społeczeństwo mongolskie napotykało jednak wiele problemów: brakowało instytucji oraz wiedzy o nowym

systemie gospodarczym czy właściwym wykorzystaniu nadanych praw. Społeczeństwo nie transformowało się tak szybko, jak formalne instytucje, potrzebowało czasu, aby zaakceptować zmiany polityczne i instytucjonalne oraz się do nich zaadaptować. Konsekwencją szybkiej transformacji był gwałtowny wzrost poziomu ubóstwa i nierówności społecznych, co nadal pozostaje głównym problemem rozwoju kraju.

Literatura

- Anderson, J. H., Murrell, P., Lee, Y. (1999). Do competition and ownership affect enterprise efficiency in the absence of market institutions? Evidence after privatization in Mongolia. *Working paper No.220*, IRIS Center, University of Maryland College.
- Finke, P. (2000). *From 'Common Property' to 'Open Access': Changing pastoral land tenure systems in western Mongolia*. Conference paper. Pobrano z: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/658> (10.04.2016).
- Jermakowicz, W., Kozarzewski, P. (1997). *Privatisation in Mongolia* (No. 0103), CASE-Center for Social and Economic Research.
- Mearns, R. (1993). Pastoral Institutions, Land Tenure and Land Policy Reform in Post Socialist Mongolia. *Research Report*, No. 3. PALD Brighton, Ulaanbaatar.
- Murrell, P. Reform's rhetoric realization relationship: The experience of Mongolia. *Working paper No.45*, IRIS Center, University of Maryland College.
- Nixon, F.I., Walters, B. (2000). The transition to a market economy: Mongolia 1990–1998. *International Journal of Economic Development* 2 (1).
- Nixon, F.I., Walters B. (2005). *Privatization, Income Distribution, and Poverty: The Mongolian experience*. *World Development*, 34(9), 1557–1579.
- Shagdar, E. (2007). Neo-liberal “shock therapy policy” during the Mongolian economic transition. (No. 0703e), *ERINA discussion paper*. Economic Research Institute for North Asia.
- Tangad, O. (2013). *Scheda po Czyngis Chanie: Demokracja po mongolsku*. Warszawa: TRIO.
- Urząd Statystyczny Mongolii (1992). *Mongolian National Economy in 1991*. Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2011). Гадаад худалдааны барааны статистик эмхтгэл, Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2012). Монгол улс 100 жилд. Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2013). Ядуурлын дүр төрх – 2012. Ulan Bator.

TRANSITION IN MONGOLIA

Abstract

In the early 1990., Mongolia embarked on its ambitious transition from centrally planned to a market driven economy. It was the beginning of the end the 70- years period of socialism in Mongolia. In this paper, based on available literature and statistical data, Mongolia's transition reform was attempted to analyse. For the society, that never before has been experienced the free market mechanism, it has been lacked knowledge and experiences in order to design a new market system. The legal frameworks (formal institutions) can be changed quickly, but society and its informal institutions need time to convert and adapt.

Key words: transition, Mongolia, privatization, liberalization, institutions

Kody JEL: P2, P21, P31



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-22

Iwona Forys*

Uniwersytet Szczeciński

ZMIANY ILOŚCIOWE W SEKTORZE OBSŁUGI RYNKU NIERUCHOMOŚCI – EFEKT DEREGULACJI CZY DEKONIUNKTURY?

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian na rynku nieruchomości, z uwagi na aktywność podmiotów obsługujących ten rynek. Analizie poddano liczbę podmiotów zarejestrowanych oraz zatrudnionych w systemie REGON w sekcji L PKD 2007. Dla tak określonego zbioru danych analizowano strukturę, współzależność i dynamikę liczby podmiotów, liczby zatrudnionych w sekcji obsługi nieruchomości. W badaniu pozytywnie zweryfikowano hipotezę o wzroście liczby podmiotów obsługujących rynek nieruchomości w efekcie deregulacji zawodów, mimo niekorzystnej koniunktury na tym rynku.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości, deregulacja, dekonunktura gospodarcza

Wprowadzenie

Zawody związane z rynkiem nieruchomości rozwinęły się w Polsce wraz ze zmianami ustrojowymi po 90. roku ubiegłego wieku. Gospodarka rynkowa wymagała wykwalifikowanej kadry w segmencie rynku nieruchomości, zwłaszcza w obszarze szacowania wartości rynkowej i zarządzania nieruchomościami (np.

* E-mail: forys@wneiz.pl

państwowymi). Rozwój poszczególnych grup zawodowych w pierwszych latach związany był przede wszystkim z powszechną prywatyzacją majątku, poczynając od nieruchomości rolnych Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR), prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, mieszkań komunalnych i zakładowych, po majątek nieprzydatny już krajowi do celów obronnych. Niezbędna była wycena nieruchomości w celu określenia ceny wywoławczej na przetargach, czyli zaangażowanie rzeczoznawcy majątkowego. Pojawiła się zatem konieczność wykształcenia grupy rzeczoznawców majątkowych, którzy takie czynności zgodnie z ustalonymi zasadami mogliby wykonywać. Brak doświadczenia w rynkowym kształtowaniu tego zawodu był przesłanką do uregulowania uprawnień oraz sposobu ich uzyskiwania. Pierwsze uprawnienia rzeczoznawcy majątkowi uzyskali 25 lat temu – jest to najwcześniej wykreowany w Polsce zawód w nowym systemie gospodarczym, bezpośrednio związany z gospodarowaniem nieruchomościami.

Przesuwanie nieruchomości dotychczas niezbywalnych do obrotu rynkowego wywołało konieczność zarządzania nimi (Bryx, 2007), a także profesjonalnej obsługi obrotu w przypadku transakcji coraz bardziej skomplikowanych pod względem prawnym i finansowym (Główka, 2010). Stąd po roku 1990 nastąpił również dynamiczny rozwój zwodów zarządcy nieruchomości i pośrednika w obrocie nieruchomościami, które w 1997 roku również zostały uregulowane aktami prawnymi. W efekcie, wykonywanie każdego z omawianych zawodów wymagało uzyskania stosownych uprawnień zawodowych, nadawanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, po pozytywnym zdaniu egzaminów państwowych. Oznaczało to, że prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze kompetencji omawianych zawodów wymagało zatrudnienia osoby mającej odpowiednie uprawnienia. Od 1 stycznia 2014 roku nastąpiła deregulacja zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości, natomiast uzyskanie uprawnień rzeczoznawcy majątkowego stało się prostsze, gdyż obniżono wymagania szkoleniowe i egzaminacyjne (Jaworski, 2010). Deregulacja w intencji rządu miała znieść bariery dostępu do zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej na rynku nieruchomości.

Stąd celem badania jest ocena wpływu deregulacji na aktywność podmiotów gospodarczych w sektorze obsługi rynku nieruchomości, jak również odniesienie omawianego zjawiska do dekonjunkury na rynku nieruchomości w Polsce. Okres badawczy obejmuje lata 2009–2015, czyli okres dekonjunkury na rynku nieruchomości oraz okres przed i po deregulacji omawianych zawodów. W badaniu weryfi-

kowano hipotezę o wzroście liczby podmiotów obsługujących rynek nieruchomości w efekcie deregulacji zawodów mimo niekorzystnej koniunktury na tym rynku.

W tym celu wykorzystano dane ze statystyki publicznej dotyczącej podmiotów istniejących, nowo zarejestrowanych oraz wyrejestrowanych w systemie REGON w sekcji L – Polskiej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej (PKD). Wyniki przeprowadzonych badań mogą służyć decydom na różnych szczeblach do kształtowania polityki instytucjonalnego rozwoju rynku nieruchomości w Polsce. Do realizacji postawionego celu wykorzystano narzędzia statystyki opisowej.

1. Obsługa polskiego rynku nieruchomości w systemie prawnym

Zarządca nieruchomości, pośrednik w obrocie nieruchomościami oraz rzeczoznawca majątkowy są to zawody regulowane na rynku nieruchomości do końca 2013 roku (Foryś, 2009). Zawód regulowany zdefiniowany został dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 07.09.2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i jest to

...działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej.

Zgodnie z powyższą dyrektywą kwalifikacje zawodowe poświadczone są dokumentem, który potwierdza kwalifikacje, kompetencje oraz doświadczenie zawodowe. Dokument ten występuje w różnych postaciach i może być wydany jako świadectwo, dyplom lub inny dokument dopuszczony przepisami prawa. W Polsce, aby uzyskać prawo do wykonywania wymienionych czynności na rynku nieruchomości, należało uzyskać licencję (pośrednik i zarządca) oraz uprawnienia zawodowe (rzeczoznawca majątkowy). Szczegółowe warunki ich przyznawania określone zostały przepisami Ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami i przepisami wykonawczymi do tej ustawy np. Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami. Zgodnie z pierwotnymi zapisami ustawy,

uprawnienia nadawano osobie, która w przypadku kandydata na rzeczoznawcę majątkowego miała wyższe wykształcenie, ukończyła studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości (lub studia wyższe o specjalności związanej z gospodarką nieruchomościami), odbyła praktykę zawodową w zakresie wyceny nieruchomości oraz przeszła z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne, w tym złożyła egzamin dający uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości. Osoby ubiegające się o nadanie licencji pośrednika bądź też zarządcy nieruchomości musiały wykazać się co najmniej średnim wykształceniem, ukończeniem kursu kwalifikacyjnego, odbyciem praktyki zawodowej oraz pozytywnym przejściem przez procedurę egzaminacyjną. Od 1 stycznia 2007 roku kandydat na pośrednika lub zarządcę nieruchomości musiał mieć wykształcenie wyższe i ukończyć studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa lub zarządzania nieruchomościami (lub studia o specjalności związanej z gospodarką nieruchomościami).

Wraz ze zmianą przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami zmieniały się wymagania względem poszczególnych zawodów. Zmiany dotyczyły przede wszystkim sposobu odbywania praktyk oraz przeprowadzania egzaminów i następowały w kilku fazach:

- rzeczoznawca majątkowy: lata 1991–1997, 1998–2013, oraz ostatecznie w 2014 roku – zmniejszenie wymagań szkoleniowych i egzaminacyjnych;
- zarządca nieruchomości: lata 1998–2006, 2007–2008, 2009–2013 (brak egzaminu) oraz 1 stycznia 2014 roku deregulacja zawodu;
- pośrednik w obrocie nieruchomościami: lata 1998–2006, 2007–2008, 2009–2013 (brak egzaminu) oraz 1 stycznia 2014 roku deregulacja zawodu.

Osoby, które uzyskały uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego, licencję pośrednika w obrocie nieruchomościami lub licencję zarządcy nieruchomości były wpisywane do Centralnego Rejestru tych zawodów, prowadzonego przez Ministra.

Deregulacja w zawodach nieruchomościowych spowodowała likwidację licencji pośrednika i zarządcy nieruchomości, pozostały (przede wszystkim w innych przepisach) jedynie czynności pośrednictwa i zarządzania. Zniesiono tym samym wymogi dotyczące wykształcenia w obu zawodach, a także odstąpiono od jakiegokolwiek praktyki zawodowej. W przypadku rzeczoznawcy majątkowego skrócono czas odbywania praktyki zawodowej do sześciu miesięcy, zniesiono obowiązek posiadania wykształcenia wyższego na poziomie studiów II stopnia. Ministerstwo

Sprawiedliwości jako uzasadnienie wniesionych zmian podało przede wszystkim ułatwienie dostępu do wykonywania zawodów związanych z rynkiem nieruchomości dla większej liczby osób (bip.ms.gov.pl). W uzasadnieniu wskazywano, że dobro ekonomiczne powierzane pośrednikom i zarządom nieruchomości jest chronione nadmiernie, gdyż wystarczającym zabezpieczeniem mogą być obowiązujące przepisy prawa cywilnego oraz ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Jako inne cele deregulacji wskazywano zmniejszenie bezrobocia, a także zwiększenie konkurencji, która powinna prowadzić do podniesienia jakości świadczonych usług oraz do spadku cen usług na rynku nieruchomości.

2. Podmioty gospodarcze i zatrudnienie w sektorze obsługi rynku nieruchomości w okresie dekoniunktury gospodarczej

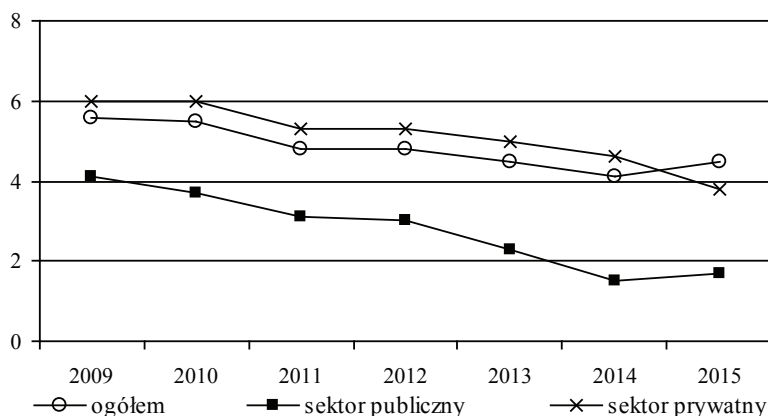
Dzięki wykwalifikowanej kadrze rynek nieruchomości powinien ułatwiać obrót nieruchomościami, dostarczać wiarygodnych informacji uczestnikom rynku. Sprawne działanie profesjonalistów na rynkach lokalnych przekłada się na lepszy rozwój gospodarczy kraju. Rynek nieruchomości jest jednym z segmentów gospodarki rynkowej, a same nieruchomości stanowią kapitał, który ma wpływ na tworzenie dodatnich efektów ekonomicznych i ożywienie gospodarcze – udział sektora nieruchomości w PKB szacuje się na poziomie 5%. Dobrze funkcjonujący rynek nieruchomości ma również wpływ na gospodarkę przez funkcję fiskalną nieruchomości, przepływ kapitałów oraz ludzi (Foryś, 2011).

Działalność związana z zawodami na rynku nieruchomości (wycena, zarządzanie i pośrednictwo) jest zdefiniowana w Polskiej Klasyfikacji Działalności Gospodarczej (PKD 2007) w sekcji L, dziale 68. – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości. Czynności trzech zawodów zostały zapisane w podklasie 68.31.Z – pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, która obejmuje działalność wynajmujących, agentów i/lub maklerów w zakresie: kupna lub sprzedaży nieruchomości, wynajmowania nieruchomości oraz pozostała działalność usługowa związana z nieruchomościami oraz pozostała działalność prowadzona na własnej lub dzierżawionej nieruchomości lub na zlecenie, a także budowa obiektów, na użytek własny lub na wynajem oraz zarządzanie nieruchomościami. W pozostałej działalności znalazły się również czynności, takie jak wycena nieruchomości. Dodatkowo czynności zarządzania zostały sprecyzowane w dwóch podklasach: 68.20.Z oraz 68.32.Z. Ponie-

waż dostępne dane statystyczne dotyczą całej klasy L oraz działu 68. – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, stąd wobec powyższych rozważań należy uznać, że wszystkie trzy zawody będące przedmiotem analizy zostały zakwalifikowane do tej klasy PKD.

W 2015 roku w omawianej klasie zarejestrowane były 232 982 podmioty gospodarcze, podczas gdy w 2009 roku – 185 064. Liczba podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w sekcji L systematycznie (liniowo) wzrasta w latach 2009–2015, mimo trwającej dekonunktury gospodarczej, przy czym w sektorze publicznym dynamika zmian była niewielka, w latach 2009–2015 zanotowano 5% wzrost liczby podmiotów istniejących w sekcji L. W przypadku podmiotów prywatnych dynamika zmian była większa, ponieważ wyniosła 30%. Dodatkowo udział podmiotów prywatnych w sekcji L jest znaczący we wszystkich badanych latach, wyniósł od 76% w roku 2009 do 80% w ostatnim roku badania.

Rysunek 1. Wskaźnik liczby ogółem nowo zarejestrowanych podmiotów do istniejących w sekcji L – obsługa nieruchomości w latach 2009–2015



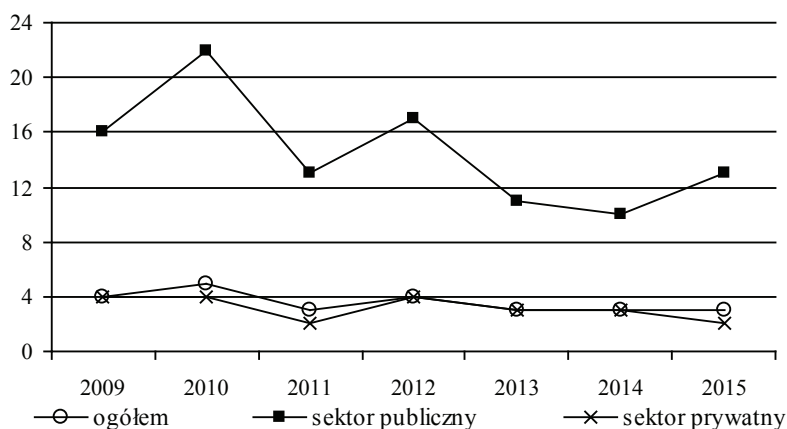
Źródło: opracowanie własne.

Liczba podmiotów nowo zarejestrowanych w sekcji L w kolejnych badanych latach pozostawała na podobnym poziomie 9–10,7 tys. podmiotów rocznie, można jednak zauważyć 4% wzrost w latach 2009–2010, a następnie spadek w 2011 roku o 8,5% w stosunku do roku poprzedniego. Kolejny spadek liczby nowo zarejestrowanych podmiotów zauważyć można w 2014 roku, gdy zaczęły obowiązywać nowe

zasady po deregulacji zawodów. W 2014 roku zarejestrowano najmniej podmiotów w sekcji L w badanym okresie (9 112), zatem jeżeli deregulacja miała wywołać wzrost zainteresowania działalnością gospodarczą w omawianych zawodach, to dopiero w 2015 roku można mówić o reakcji rynku (10 375 nowo zarejestrowanych podmiotów). W przypadku podmiotów nowo rejestrowanych w każdym badanym roku można zauważyć, że podmiotów prywatnych jest dziesięciokrotnie więcej niż podmiotów publicznych. Wskaźnik liczby ogółem nowo zarejestrowanych podmiotów do istniejących w sekcji L w latach 2009–2014 ma tendencję malejącą, natomiast w 2015 roku nastąpiła zmiana tendencji na rosnącą. Relację liczby nowo zarejestrowanych podmiotów do istniejących w sekcji L obsługa nieruchomości z podziałem na podmioty prywatne i publiczne zaprezentowano na rysunku powyżej (rys. 1).

W przypadku podmiotów prywatnych wartość wskaźnika ma tendencję malejącą w całym badanym okresie, zatem deregulacja nie przyniosła oczekiwanych efektów w postaci dynamicznego wzrostu liczby podmiotów w sektorze obsługi nieruchomości. Zmiana tendencji wskaźnika ogółem w 2015 roku wynikała ze zmiany kierunku wskaźnika w sektorze prywatnym. Zmianę aktywności podmiotów do danego sektora pokazuje relacja liczby nowo zarejestrowanych podmiotów do liczby podmiotów wyrejestrowanych w danym roku (rys. 2).

Rysunek 2. Wskaźnik liczby nowo zarejestrowanych podmiotów do wyrejestrowanych w sekcji L – obsługa nieruchomości w latach 2009–2015

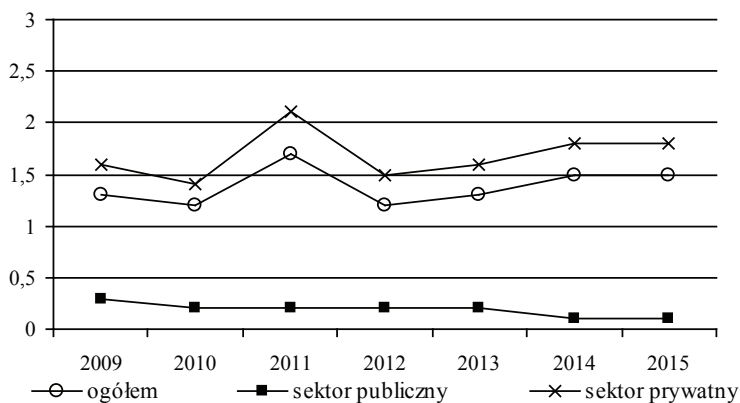


Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik ten oscyluje wokół czterech, co oznacza, że na każdy podmiot gospodarczy wyrejestrowany w sekcji L w tym samym roku zostały zarejestrowane cztery nowe. Podobna tendencja miała miejsce w przypadku podmiotów prywatnych, natomiast w przypadku podmiotów publicznych na każdy wyrejestrowany podmiot gospodarczy powstawało od 10 do 22 nowych podmiotów w kolejnych latach, ze stałą tendencją malejącą (rys. 2). Przy czym w każdym rodzaju własności podmiotów gospodarczych można mówić o stałej tendencji wskaźnika w badanych latach dekonjunktury gospodarczej oraz braku istotnych zmian wartości wskaźnika od 2014 roku, gdy zaczęła obowiązywać deregulacja zawodów nieruchomościowych.

Wskaźnik liczby podmiotów wyrejestrowanych do istniejących ma tendencję rosnącą (z wahaniem w 2011 roku) z wyjątkiem sektora publicznego (rys. 3). W tym przypadku można potwierdzić, że tendencja wyrejestrowywania podmiotów jest zgodna z utrzymującą się dekonjunkturą na rynku nieruchomości i w gospodarce, natomiast nie ma wyraźnego związku z ułatwieniem dostępu do omawianych trzech zawodów nieruchomościowych.

Rysunek 3. Wskaźnik liczby wyrejestrowanych firm do istniejących w sekcji L – obsługa nieruchomości w latach 2009–2015

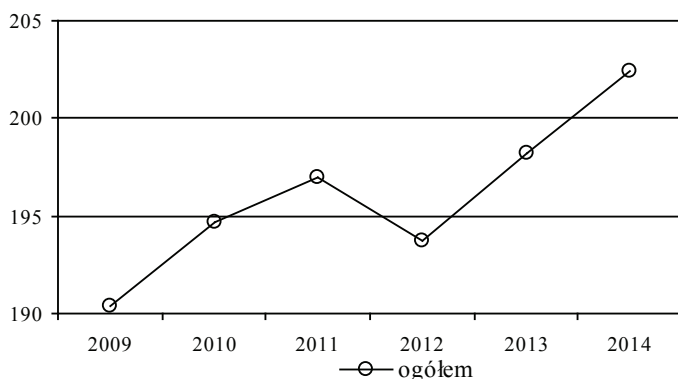


Źródło: opracowanie własne.

Badanie tendencje na rynku podmiotów obsługujących rynek nieruchomości uzupełniono analizą zatrudnienia w sektorze L. W 2009 roku w badanym sektorze zatrudnieniowych było 190,3 tys. osób, w 2014 roku 202,4 tys. osób. W badanym

okresie nastąpił zatem dynamiczny (6,3%) wzrost liczby zatrudnionych, z załamaniem w 2012 roku, gdy zatrudnienie w sektorze wyniosło 193,7 tys. osób (rys. 4).

Rysunek 4. Dynamika liczby zatrudnionych w sekcji L – obsługa nieruchomości w latach 2009–2014 (tys.)



Źródło: opracowanie własne.

Zależność między liczbą zatrudnionych a liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w PKD sekcja L jest wysoka i dodatnia, w analizowanym okresie współczynnik korelacji Pearsona wyniósł 0,871. W latach 2009–2014 zależność między liczbą podmiotów istniejących a nowo rejestrowanych jest wysoka i ujemna ($-0,775$), a wyrejestrowanych dodatnia ($0,576$). Podobnie ujemna korelacja jest między liczbą podmiotów wyrejestrowanych a nowo zarejestrowanych ($-0,854$), natomiast dodatnia w odniesieniu do zatrudnienia ($0,730$). Zatrudnienie jest ujemnie skorelowane z liczbą wyrejestrowanych podmiotów ($-0,829$).

3. Przestrzenne zróżnicowanie wg województw aktywności podmiotów sekcji L – obsługa rynku nieruchomości

Przestrzenną aktywność podmiotów obsługujących rynek nieruchomości analizowano w układzie województw. Badaniu podlegała dynamika zatrudnienia w sektorze w latach 2009–2014 (brak danych w GUS za 2015 rok), a także dynamika licz-

by istniejących podmiotów gospodarczych w sekcji L oraz nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych w latach 2009–2015.

Średnio w województwach w 2009 roku zarejestrowanych było 11,6 tys. podmiotów gospodarczych, podczas gdy w 2015 roku już 14,6 tys. W połowie województw liczba podmiotów w rejestrze wyniosła 9–11 tys., przy czym najwięcej podmiotów w tej sekcji było w województwie dolnośląskim (39,9 tys. w 2015 roku) oraz mazowieckim (32,2 tys. w 2015 roku). Województwa są bardzo zróżnicowane z uwagi na badaną liczbę istniejących podmiotów i stan taki utrzymuje się w całym analizowanym okresie, na co wskazuje zarówno współczynnik zmienności jak i skośność (tab. 1).

Tabela 1. Statystyki opisowe liczby istniejących podmiotów gospodarczych w sekcji L w latach 2009–2015

Ogółem istniejące	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Średnia	11 567	12 212	12 667	13 162	13 634	14 043	14 560
Mediana	9 161	9 435	9 776	10 390	10 661	10 864	11 054
Minimum	2 139	2 344	2 460	2 610	2 807	2 919	3 068
Maksimum	32 474	34 214	35 424	36 516	37 856	38 683	39 974
Kwartył dolny	5 651	5 991	6 250	6 449	6 591	6 744	6 935
Kwartył górny	15 243	15 973	16 489	16 958	17 410	17 932	18 724
Odchylenie standardowe	8 581	9 083	9 403	9 705	10 117	10 401	10 836
Współczynnik zmienności	74,19	74,38	74,24	73,74	74,21	74,07	74,43
Skośność	1,21	1,22	1,22	1,20	1,22	1,20	1,21
Kurtoza	1,05	1,02	1,01	0,97	0,97	0,90	0,88

Źródło: obliczenia własne.

Jeszcze większe zróżnicowanie województw widoczne jest w liczbie podmiotów nowo zarejestrowanych (tab. 2), na co wskazuje zarówno wysoki i rosnący współczynnik zmienności, jak również współczynnik skośności. Średnio rocznie rejestrowano od 69 do 668 podmiotów, przy tendencji malejącej do 2014 roku

i wzroście w 2015 roku. Najmniej podmiotów zarejestrowano w województwie podkarpackim i opolskim – niemal dziewięciokrotnie mniej niż w województwie mazowieckim.

Tabela 2. Statystyki opisowe liczby nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w sekcji L w latach 2009–2015

Statystyki opisowe	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Średnia	643	668	611	636	613	569	648
Mediana	517	405	447	518	358	392	408
Minimum	122	167	117	118	108	98	138
Maksimum	1 755	1 874	1 759	1 834	2 117	1 982	2 319
Kwartył dolny	224	264	235	253	239	222	236
Kwartył górny	854	896	805	934	837	847	941
Odchylenie standardowe	486,4	551,8	477,1	466,6	559,7	492,1	593,8
Współczynnik zmienności	75,6	82,6	78,0	73,3	91,3	86,4	91,6
Skośność	1,16	1,33	1,30	1,18	1,68	1,72	1,71
Kurtoza	0,81	0,96	1,13	1,43	2,55	3,51	3,10

Źródło: obliczenia własne.

W przypadku podmiotów wyrejestrowanych, najwyższe zróżnicowanie województw wystąpiło w 2011 oraz 2014 roku, co jednak nie ma związku z deregulacją (tab. 3). Najwięcej podmiotów wyrejestrowywano w województwach mazowieckim i śląskim, najmniej w podlaskim, opolskim i podkarpackim.

Tabela 3. Statystyki opisowe liczby wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych w sekcji L w latach 2009–2015

Statystyki opisowe	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8
Średnia	150	141	219	163	176	209	215
Mediana	123	116	171	112	133	146	142
Minimum	31	30	51	41	38	49	60

1	2	3	4	5	6	7	8
Maksimum	569	504	989	657	651	909	897
Kwartył dolny	57	58	79	59	68	75	81
Kwartył górny	215	177	270	202	240	258	274
Odchylenie standardowe	132,5	117,7	227,8	153,2	158,1	214,4	210,2
Współczynnik zmienności	88,31	83,63	104,25	94,28	89,61	102,57	97,87
Skośność	2,27	2,14	2,83	2,46	1,99	2,57	2,52
Kurtoza	6,49	5,68	9,48	7,34	4,81	7,83	7,57

Źródło: obliczenia własne.

Współczynnik liczby podmiotów nowych do wyrejestrowanych był najwyższy w województwie dolnośląskim, gdzie w latach 2009–2010 w miejsce jednego wyrejestrowanego było rejestrowanych nawet 8 lub 9 podmiotów. Najmniejszą wartość analizowany współczynnik uzyskał w województwie świętokrzyskim – w całym badanym okresie w sekcji obsługi nieruchomości dwa lub trzy podmioty nowe powstawały w miejsce każdego podmiotu wyrejestrowanego. W latach 2014–2015, po deregulacji, w większości województw współczynnik przyjmował wartości na poziomie dwóch lub trzech i w konkretnych województwach był często kilkakrotnie niższy niż w pozostałych latach.

Analiza zatrudnienia w sektorze obsługi nieruchomości wskazuje na ogólną tendencję spadkową w większości województw w badanych latach (tab. 4). Największy spadek zatrudnienia w stosunku do 2009 roku nastąpił w województwach dolnośląskim, opolskim i kujawsko-pomorskim, co może być jednak powodem zmian w strukturze zatrudnienia podmiotów działających na rynku nieruchomości np. w kierunku podmiotów jednoosobowych. Najbardziej stabilne w zatrudnieniu okazało się województwo podlaskie, natomiast lubuskie i zachodniopomorskie cechował wzrost zatrudnienia w sektorze na przestrzeni badanych lat. Podobnie jak w przypadku analizy liczby podmiotów gospodarczych, również w przypadku zatrudnienia w sektorze obsługi nieruchomości widoczne jest różnicowanie przestrzenne oraz niekorzystna tendencja związana z dekonjunkcją na rynku nieruchomości.

Tabela 4. Dynamika zatrudnienia ogółem w sekcji L
wg województw w latach 2010–2014 (2009 = 100)

Województwo	2010	2011	2012	2013	2014
łódzkie	95	97	98	100	93
mazowieckie	99	98	99	96	94
małopolskie	94	99	98	93	89
śląskie	98	98	99	96	96
lubelskie	96	94	100	97	96
podkarpackie	97	95	100	97	98
podlaskie	100	97	102	100	100
świętokrzyskie	104	96	103	97	100
lubuskie	100	103	107	108	104
wielkopolskie	103	101	101	97	94
zachodniopomorskie	99	103	111	109	106
dolnośląskie	96	91	91	88	87
opolskie	96	97	98	89	87
kujawsko-pomorskie	95	93	92	89	87
pomorskie	96	88	92	97	95
warmińsko-mazurskie	96	95	99	98	97

Źródło: obliczenia własne.

Zależność między liczbą zatrudnionych a liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w PKD – sekcja L w ujęciu przestrzennym jest wysoka i dodatnia. W analizowanych latach i badanych województwach współczynnik korelacji Pearsona wyniósł odpowiednio: 0,68 w 2009 roku, 0,70 w 2010 roku, 0,71 w latach 2011 i 2012 oraz 0,72 w roku 2013, zaś najwyższy – 0,73 – w 2014 roku. Oznacza to, że wraz ze wzrostem zatrudnienia w sektorze rośnie liczba podmiotów gospodarczych tego sektora, niezależnie od niekorzystnej fazy cyklu koniunkturalnego na rynku nieruchomości i cyklu gospodarczego.

Wnioski

Do końca 2013 roku zawody rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości były w Polsce regulowane. Założeniem deregulacji tych zawodów było ich otwarcie na nowe podmioty, a co za tym idzie – zwiększenie zainteresowania profesjonalną obsługą rynku nieruchomości. Proponowane zmiany zbiegły się z trwającą od połowy 2008 roku dekonjunkturą na rynku nieruchomości (Foryś, 2009). Założenie, że w wyniku deregulacji nastąpi znaczący wzrost zatrudnienia oraz aktywności nowo powstających podmiotów obsługi rynku nieruchomości okazało się błędne. Z przeprowadzonych analiz wynika raczej, że zjawiska które miały miejsce na polskim rynku w sektorze obsługi tego rynku są ściśle związane z dekonjunkturą gospodarczą, a nie ingerencją państwa w regulowanie instytucjonalnego otoczenia rynku nieruchomości. W ciągu dwóch lat po deregulacji nie można zauważyć wprost dynamicznego wzrostu podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności w obszarze zarządzania czy pośrednictwa na rynku nieruchomości, podobnie jak wzrostu zatrudnienia w tym sektorze. Niewielki wzrost zarejestrowanych nowych podmiotów jest zauważalny dopiero w 2015 roku, co wiąże się raczej z poprawą koniunktury na rynku, a nie deregulacją.

Można więc uznać, że w okresie dekonunktury nie da się wykazać pozytywnych efektów ilościowych zakładanych w uzasadnieniu deregulacji zawodów rynku nieruchomości, zatem przeprowadzony proces był przedwczesny lub wręcz zbędny.

Literatura

- Bryx, M. (red.) (2007). *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*. Warszawa: Wydawnictwo Poltex.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Pobrano z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>.
- Foryś, I. (red.) (2009). *Obrót nieruchomościami*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Foryś, I. (2011). *Spoleczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Główka, G. (2010). *Mieszkaniowy kredyt hipoteczny w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Jaworski, J. (2010). *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. 2007 nr 251 poz. 1885.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami (Dz.U. 2008 nr 31 poz. 189).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z zm.).

<https://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/pozostale/download,1946,1.html> (04.06.2016).

QUANTITATIVE CHANGES IN THE REAL ESTATE MANAGEMENT SECTOR – THE EFFECT OF DEREGULATION OR OF RECESSION?

Summary

The aim of this article is to analyze the changes on the real estate market taking into consideration the activeness of the entities managing this market. The number of entities registered and employed in the REGON system in the L section of the PKD 2007 was subject to the analysis. In the data set determined as such, the structure, interrelation, and the dynamics of the number of entities, the number of those employed in the real estate market management section were analyzed. The results were related to the number of professional entitlements and licensing obtained. The hypothesis on the increase in the entities managing real estate market as a consequence of the professions deregulation, despite the adverse prosperity, was positively verified.

Keywords: real estate market, deregulation, economic recession

Kody JEL: C21, C43, R21, R31



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-23

Katarzyna Gadomska-Lila*

Justyna Wasilewicz**

Uniwersytet Szczeciński

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ I SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ Z PERSPEKTYWY BIZNESOWEJ

Streszczenie

W artykule zaprezentowano ideę zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności jako koncepcję rozwoju globalnego, w której podstawowym wyznacznikiem jest poprawa jakości życia oraz dobrobytu społeczeństwa. Wykazano, że skuteczna implementacja tej idei wymaga zaangażowania ze strony przedsiębiorstw. Odpowiedzią przedsiębiorstw na wyzwania zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie podstawą realizacji jego celów, jest model społecznej odpowiedzialności. Przeprowadzona dyskusja ukazuje postrzeganie koncepcji zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności przez przedsiębiorstwa oraz kluczowe działania realizowane w tym aspekcie przez przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, cele zrównoważonego rozwoju, społeczna odpowiedzialność biznesu

* E-mail: katarzyna.gadomska@wneiz.pl

** E-mail: justynawasilewicz@interia.pl

Wprowadzenie

Wyzwania, w obliczu jakich stoi współczesny świat – zwłaszcza ograniczenia zasobów, wzrost nierówności społecznych, zmiany klimatyczne, rosnące oczekiwania różnorodnych grup interesów – wymagają szybkich i skutecznych reakcji, zarówno w skali makro, jak i mikroekonomicznej. Zasady zrównoważonego rozwoju, a szczególnie realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju, jak również zasady społecznej odpowiedzialności mogą stanowić skuteczną odpowiedź na te wyzwania, odnoszą się bowiem do kwestii ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, z uwzględnieniem perspektywy długookresowej oraz integracji międzypokoleniowej.

Ważne jest jednak, jak te kwestie z poziomu gospodarek, państw czy organizacji międzynarodowych implementować w biznesie. Jego zaangażowanie okazuje się bowiem niezbędne przy realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Istotnego znaczenia nabierają zatem pytania: jak wyzwania zrównoważonego rozwoju postrzegają przedsiębiorstwa? W jaki sposób odpowiadają na wyzwania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe? Czy wyzwania te znajdują odzwierciedlenie w strategiach społecznej odpowiedzialności?

Głównym celem artykułu jest przeprowadzenie dyskusji dotyczącej idei zrównoważonego rozwoju oraz społecznej odpowiedzialności z perspektywy biznesu oraz zaprezentowanie kluczowych praktyk realizowanych w tych obszarach przez przedsiębiorstwa. Podstawę prowadzonych rozważań stanowią analizy *desk research* dotyczące koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz CSR, a także wyniki badań sondażowych dotyczących aktywności przedsiębiorstw w tym zakresie.

1. Idea zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój to kategoria wielowymiarowa, stanowiąca przedmiot dociekań przedstawicieli wielu dyscyplin: ekonomii, politologii, prawa itp. Odnosi się głównie do systemów na poziomie makro – państw, gospodarek, wspólnot międzynarodowych, jednak praktyczna realizacja jego idei wymaga wdrożenia w proces zarządzania na poziomie przedsiębiorstw. Zrównoważony rozwój jest doktryną ekonomii politycznej, zakładającą jakość życia na takim poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny (Rutkowska-Podołowska, Pakulska, 2011, s. 157). Pojęcie zrównoważonego rozwoju funkcjonuje w wielu aktach prawnych oraz w roz-

maitych dokumentach strategicznych o charakterze regionalnym i międzynarodowym, stanowi także przedmiot rozważań i badań wielu naukowców. Jego, zawity w interpretacji, angielski pierwowzór – *sustainable development* przyczynił się do powstania wielu definicji, które zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Definicje zrównoważonego rozwoju

Definicje w dokumentach oraz aktach prawnych		Definicje w publikacjach naukowych	
1	2	3	4
Autor	Definicja	Autor	Definicja
Nasza wspólna Przyszłość – Raport Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju (Morżoń, dostęp 06.05.2016)	Proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia , w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom .	B. Piontek (2010)	Skuteczna poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez kształtowanie poprawnych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym.
V program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska (Piąty program działania, 1997)	... to odzwierciedlenie polityki i strategii ciągłego rozwoju gospodarczego i społecznego bez szkody dla środowiska i zasobów naturalnych.	D. Kielczewski (2010)	Rozwój społeczno-ekonomiczny zrównoważony ze środowiskiem przyrodniczym oraz realizujący społeczne oczekiwania i aspiracje w zakresie perspektyw zaspokajania potrzeb i samorealizacji.
UCNIC Warsaw Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie (<i>Zrównoważony rozwój i Cele</i> , dostęp 06.05.2016)	... odpowiada na obecne potrzeby ludzi bez stwarzania ograniczeń przyszłym pokoleniom w możliwości realizowania przyszłych potrzeb. Ma na celu zbudowanie zrównoważonej oraz odpornej na skutki katastrof, przyszłości dla całej ludzkości oraz planety Ziemi.	T. Borys (2005)	Sposób gospodarowania wiążący się z użytkowaniem i kształtowaniem zasobów środowiska przyrodniczego oraz organizacją życia społecznego, który pozwoli na poprawę, a następnie zachowanie wysokiej jakości życia, umożliwi trwałe wykorzystanie zasobów przyrodniczych oraz zapewni rozwój nowych procesów produkcji.

1	2	3	4
Ministerstwo Środowiska (Dz. U. 2001.62.627, art. 3 ust.50)	To taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.	M. Nowicki (2007)	Rozwój w sferze gospodarczej wyraża się w dążeniu do takiego prowadzenia wszelkich działań produkcyjnych, aby przy możliwie małej presji na środowisko, produkowane były wyroby trwałe, wartościowe i zaspokajające rzeczywiste potrzeby egzystencjalne człowieka.
		B. Poskrobko (2009)	Celem koncepcji zrównoważonego rozwoju jest prewencyjne wyeliminowanie, albo ograniczenie, nierównowagi pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym a środowiskiem przyrodniczym.
		B. Kryk (2003)	(...) model rozwoju, w którym wszelkie procesy zachodzące wewnątrz systemu społecznego i gospodarczego są zharmonizowane z procesami zachodzącymi w systemie przyrodniczym. Dzięki temu utrzymuje się stan równowagi, który zapewnia trwałość istnienia tych systemów. Wszystkie trzy elementy triady: społeczeństwo – gospodarka – środowisko, powinny rozwijać się w miarę równomiernie.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza przedstawionych definicji pozwala ustalić kilka elementów wspólnych; widoczne jest, że koncepcja zrównoważonego rozwoju:

- odnosi się do trzech głównych sfer: ekonomicznej, środowiskowej i społecznej¹,
- integruje działania człowieka z zachowaniem równowagi przyrodniczej,
- jest inicjatywą międzypokoleniową,

¹ Szczególną rolę wymiaru społecznego podkreśla Kryk (2012).

- zakłada perspektywę długofalową,
- służy zaspakajaniu potrzeb ludzi na całym świecie.

Można zatem stwierdzić, że jest to koncepcja globalnego rozwoju, której podstawowym wyznacznikiem jest poprawa jakości życia społeczeństwa oraz jego dobrobyt. Współczesny świat stoi jednak w obliczu poważnych wyzwań. Problemy o zasięgu globalnym, kryzys ekologiczny, niepewna sytuacja geopolityczna, trudno przewidywalne skutki zmian technologicznych, przy jednoczesnych ograniczeniach zasobów i coraz większych oczekiwaniach nabywców, pracowników oraz konsumentów, wymagają szybkich i skutecznych reakcji. Odpowiedź na te wyzwania mają stanowić, przyjęte we wrześniu 2015 roku przez ONZ, Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDGs), które zastąpiły *Milenijne Cele Rozwoju* (4.05.2016). Dzięki nowym 17 celom wskazującym 169 zadań, ludziom ma się bezpieczniej, zdrowiej, a przede wszystkim lepiej żyć pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym (*Zrównoważony Rozwój...* 4.05.2016). Przy realizacji tych założeń podjęto próby dostosowania makroekonomicznej koncepcji zrównoważonego rozwoju do rzeczywistości mikroekonomicznej, ukierunkowanej na rozwój przedsiębiorstw. Dla biznesu zrównoważony rozwój oznacza taką strategię działania, która, zaspokajając bieżące potrzeby przedsiębiorstwa i grup interesów z nim związanych, jednocześnie chroni, podtrzymuje i wzmacnia człowieka i źródła zasobów, które będą mu potrzebne w przyszłości (*Business Strategy...* 1992, s.1). W strategię zrównoważonego rozwoju wpisuje się model społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), zakładający, że sukces przedsiębiorstw opiera się na długofalowym rozwoju uwzględniającym w równym stopniu aspekt społeczny, ekonomiczny i ekologiczny. Uważa się nawet, że CSR jest odpowiedzią drugiego sektora gospodarczego na wyzwania, które stawiają przed nim zasady zrównoważonego rozwoju. W ostatnim czasie pojawiły się jednak głosy, że formuła społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw uległa wyczerpaniu i obecnie bardziej liczą się cele zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Roka, konieczna jest redefinicja koncepcji CSR, szczegółowa analiza założeń zrównoważonego rozwoju i dopasowania działań w obszarze społecznej odpowiedzialności do tych ogólnie ustalonych celów (Rok, 2008). Porter i Kramer (2011, s. 37–57) dodają do tego konieczność ukierunkowania na obustronne korzyści (*shared value*), zarówno dla firmy, jak i społeczeństwa. Odpowiedzią może być CSR transformacyjny, czyli najwyższe stadium tej koncepcji, w którym chęć rozwiązania problemu społecznego staje się punktem wyjścia do budowy modelu biznesowego firmy. Po-

dejsście to odpowiada założeniom proponowanej przez Vissera (2011) nowej koncepcji CSR, zwanej *systemową* lub też *CSR 2.0*.

W Polsce działania na rzecz zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności często są ze sobą utożsamiane. Niektórzy autorzy używają nawet tych pojęć wymiennie (Laszlo, 2008). Obie koncepcje zakładają prowadzenie działań w sposób odpowiedzialny, realizacja tej idei pozwala osiągnąć firmom wiele korzyści: poprawę konkurencyjności, umocnienie wizerunku, wzrost akceptacji przez otoczenie, wzrost zainteresowania ze strony kontrahentów czy kandydatów do pracy, a także poprawę efektywności itp. (KPMG... 2014). Działalność tego typu nie powinna jednak sprowadzać się do doraźnych akcji, a stanowić podstawę strategii firmy i budowania jej przewagi konkurencyjnej w długim okresie. Zasady zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności powinny być też częścią kultury organizacyjnej przedsiębiorstw.

2. Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności w przedsiębiorstwach

Podczas gdy na świecie dyskutuje się o wyczerpaniu pewnych formuł realizacji społecznej odpowiedzialności, w Polsce idee zrównoważonego rozwoju oraz CSR nie są powszechnie stosowane. Docenić jednak należy fakt, że zaangażowanie przedsiębiorstw rośnie i z każdym rokiem coraz więcej firm deklaruje, że działa zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności. W tabeli 2 zestawiono najczęściej deklarowane aktywności.

Aktywność przedsiębiorstw w zakresie realizacji idei zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności potwierdzają również wyniki sondażu, jaki na potrzeby niniejszego opracowania, został przeprowadzony przez autorki w zachodniopomorskich przedsiębiorstwach. Spośród 39 ankiet skierowanych do kadry zarządzającej przedsiębiorstw otrzymano zwrot 19 wypełnionych kwestionariuszy, dotyczących głównie średniej wielkości przedsiębiorstw z branży chemicznej oraz IT. Badania odnosiły się do dwóch zasadniczych obszarów: postrzegania idei zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności oraz aktywności w zakresie czterech kluczowych obszarów: środowiska, społeczeństwa, miejsca pracy i rynku.

Tabela 2. Praktyczny wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu – wyniki badań

Raport oceny stanu wdrażania standardów CSR (2011)	Raport odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki (2015)	15 polskich przykładów CSR (2009)	CSR: fakty a opinie. Ocena dużych i średnich firm w Polsce (2014)
Działania w ramach relacji z konsumentami – respektowanie norm, pełna informacja o firmie – spotkania i wzajemny szacunek Działania w ramach relacji z pracownikami – dbałość o dobre stosunki w firmie – uczciwe wynagrodzenie Działanie w ramach środowiska naturalnego – segregacja śmieci, odpadów, recykling, utylizacja – oszczędność energii, wody, papieru	Działania w ramach zakresu pracy – bezpieczeństwo w miejscu pracy – przeciwdziałanie nadużyciom w miejscu pracy – zdrowie pracowników Działania w ramach środowiska – edukacja ekologiczna – recykling – ekobiuro Działania w ramach relacji konsumenckich – odpowiedzialna konsumpcja – odpowiedzialny marketing – ułatwienia dla klientów Działania w ramach społeczności lokalnej – aktywność fizyczna – kultura i sztuka – rozwój przedsiębiorczości	Działania w ramach edukacji i biznesu – wiedza przekazywana przez zespoły interdyscyplinarne, wspólnie z partnerami korporacyjnymi oraz organizacjami pozarządowymi – wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności – programy stypendialne dla młodych naukowców Działania w ramach firmy – dążenie do rozwoju pracowników – procesy i usługi przyjazne środowisku – zaangażowanie w akcje społeczne Działania w ramach społeczności lokalnej – realizacja strategii opartej na filarach: różnicowanie oferty produktów, informowanie konsumentów o produktach, odpowiedzialny marketing, promowanie aktywnego stylu życia	Kluczowe działania z zakresu społecznej odpowiedzialności – recykling i gospodarowanie odpadami – ochrona środowiska naturalnego – wsparcie lokalnych działań – edukacja, nauka i rozwój społeczności lokalnych – odpowiedzialne praktyki biznesowe w relacjach z klientami i kontrahentami – przeciwdziałanie dyskryminacji

Źródło: opracowanie własne.

Z sondażu wynika, że przedsiębiorstwa w swojej działalności uwzględniają troskę o dobro wspólne (16 przedsiębiorstw), angażują się w działania na rzecz pracowników, społeczności lokalnej i środowiska (14) i w równym stopniu cenią aspekty ekonomiczny, społeczny i ekologiczny (12). Deklarują też, że mają strategię zrównoważonego rozwoju, a także strategię społecznej odpowiedzialności (13), a ponadto 10 przedsiębiorstw wskazało, że ma jasno zdefiniowane cele zrównoważonego rozwoju. Podmioty uczestniczące w sondażu działalność zgodną z ideą zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności najczęściej postrzegają jako działalność marketingową i promocyjną (12) oraz jako szansę na poprawę wi-

zerunku firmy (11). W 9 przypadkach realizacja tej koncepcji ma odwrócić uwagę społeczeństwa od problemów w firmie. Kadra menedżerska wskazała wiele działań i aktywności realizowanych na polu społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju. Sondaż potwierdza koncentrację na potrzebach różnych grup interesariuszy. Kluczowymi obszarami są bowiem te dotyczące pracowników oraz klientów i kooperantów. Podmiotowe podejście do pracowników, troska o przestrzeganie prawa, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zasad etycznych to najczęściej podejmowane aktywności. W odniesieniu do pracowników częstymi praktykami są również tworzenie możliwości rozwoju oraz otwarcie na inicjatywy pracowników. W obszarze rynkowym wszystkie przedsiębiorstwa zadeklarowały przestrzeganie prawa i zasad etycznych w relacjach z klientami, dostawcami, konkurentami itp., a ponadto wysoką dbałość o jakość i terminowość obsługi klientów (18). Najbardziej z kolei przedsiębiorstwa angażują się w działalność charytatywną i udzielają wsparcia finansowego.

Wyniki sondażu prowadzą do wniosku, że te przedsiębiorstwa, które wzięły w nim udział są świadome znaczenia realizacji zasad zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności dla budowania swojej pozycji konkurencyjnej. Kierowane głównie z nadzieją na poprawę wizerunku, podejmują liczne aktywności ukierunkowane zarówno na pracowników, rynek, społeczeństwo oraz środowisko. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w większości przypadków deklarowane inicjatywy znajdują odzwierciedlenie w codziennej praktyce działania firm. Wynika z tego, że kadra nimi zarządzająca jest świadoma ich wpływu na otoczenie społeczno-gospodarcze oraz na środowisko i czuje się odpowiedzialna za skutki swojej działalności.

Podsumowanie

Idea zrównoważonego rozwoju często dyskutowana w ostatnim czasie na różnych forach znajduje odzwierciedlenie również w biznesie. W Polsce objawia się ona zwłaszcza w sferze społecznej odpowiedzialności i podejmowaniu przez przedsiębiorstwa odpowiedzialnych zachowań, które dotyczą zarówno kwestii środowiskowych, społecznych, jak i ekonomicznych. Realizacja idei zrównoważonego rozwoju nie oznacza rezygnacji z dążenia do zysku jako jednego z podstawowych celów przedsiębiorstwa. Dochodzą do tego korzyści w postaci pozytywnego wizerunku,

zainteresowania ze strony odbiorców, efektywnej współpracy z interesariuszami, co przynosi pozytywne skutki zarówno dla samych przedsiębiorstw, jak i dla społeczeństwa. Tego rodzaju motywacje do podejmowania inicjatyw zgodnych z koncepcją zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności przyświecają również przedsiębiorstwom uczestniczącym w badaniach sondażowych. Rodzi to nadzieję, że krajowe przedsiębiorstwa, choć w konfrontacji z firmami z innych państw nie wyróżniają się aktywnością na tym polu, stają się bardziej świadome wyzwań, jakie przed nimi stoją i coraz bardziej odpowiedzialnie podchodzą do roli, jaką mają do odegrania na rzecz społeczeństwa.

Literatura

- Borys, T. (2005). *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Warszawa–Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Business Strategy for Sustainable Development: Leadership and Accountability for the 90s*, IISD, WBCSD Deloitte&Touche. Winnipeg 1992.
- Forum Odpowiedzialnego Biznesu (2015). *Raport odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki*. Pobrano z: <http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2016/04/Raport-Odpowiedzialny-biznes-w-Polsce-2015.-Dobre-praktyki.pdf>.
- Kielczewski, D. (2010). Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy. W: B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna.
- KPMG w Polsce, Forum odpowiedzialnego Biznesu (2014). *Społeczna odpowiedzialność biznesu: fakty a opinie CSR oczami dużych i średnich firm w Polsce*. Pobrano z: <http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2014/11/Raport-Spo%C5%82eczna-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-biznesu-fakty-a-opinie-KPMG-FOB-20141.pdf>.
- Kryk, B. (2012). Relacje ekonomii społecznej z koncepcją zrównoważonego rozwoju. *Ekonomia i Środowisko*, nr 3 (43), Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok.
- Kryk, B. (2003). Ekorozwój jako przyjęta koncepcja rozwoju społeczno-ekonomicznego a inwestycje ekologiczne. W: Kopycińska D.(red.), *Problemy mikroekonomii menedżerskiej. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Prace Katedry Mikroekonomii*, nr 8, Szczecin: WNUS.
- Kuraszko, I., Augustyniak, S. (2009). *15 polskich przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu. Forum Odpowiedzialnego Biznesu*. Pobrano z: <http://odpowiedzialnybiznes.pl>.

- pl/public/files/15POLSKICHPRZYKLADOWCSR.pdf.
- Laszlo, Ch.(2008). *Firma zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: Studio EMKA..
- Milenijne Cele Rozwoju*, Polska Pomoc. Pobrano z: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Milenijne,cele,rozwoju,53.html> .
- Ministerstwo Środowiska: *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U.2001.62.627, art. 3 ust. 50.
- Morzoł, IUNESCO a Zrównoważony Rozwój. Pobrano z: <http://www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/>.
- Nowicki, M. (2007). Lokalne bieguny wzrostu. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, nr 4.
- Piąty program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska*. W: *Prawo Ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Suplement I. Zagadnienia ogólne. Powietrze* (1997). Warszawa: MOŚZN i L.
- Piontek, B. (2010). Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego (ujęcie systematyczne). *Problemy Ekorozwoju*, nr 2.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2011). *Raport oceny stanu wdrażania standardów społecznej odpowiedzialności biznesu*. Pobrano z: <https://badania.parp.gov.pl/files/74/75/77/13079.pdf>.
- Porter, M.E., Kramer, M.R. (2011). Tworzenie wartości dla biznesu i społeczeństwa. *Harvard Business Review Polska*, nr 5 (99), maj.
- Poskrobko, B. (2009). *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Rok, B. (2008). Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w kontekście strategii osiągnięcia obopólnej korzyści. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 5.
- Rutkowska-Podołowska, M., Pakulska, J. (2011). Wpływ idei rozwoju zrównoważonego na finanse firm. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 38.
- Visser, W. (2011). The Age of Responsibility: CSR 2.0 and the New DNA of Business. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, Vol. 5, No. 3.
- Zrównoważony rozwój i Cele Zrównoważonego Rozwoju* (2015), Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie. Pobrano z: <http://www.unic.un.org.pl/strony-2011-2015/zrownowazony-rozwoj-i-cele-zrownowazonego-rozwoju/2860>.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY FROM A BUSINESS PERSPECTIVE

Abstract

The article presents the idea of the sustainable development and the social responsibility as the concept of global development, where the improvement of quality of life is a basic indicator and of prosperity of the society. It has been shown that effective implementation of this idea required the commitment on the part of enterprises. A model of the social responsibility is a reply of enterprises to challenges of the sustainable development, and at the same time a base of the achievement of the goals of the sustainable development. Conducted discussion is portraying perceiving of the concept the sustainable development and the social responsibility by businesses and key activities carried out in this aspect by enterprises.

Translated by Justyna Wasilewicz

Keywords: sustainable development, *Sustainable Development Goals* (SDGs) corporate social responsibility (CSR)

Kody JEL: M14, Q01



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-24

Eleonora Gonda-Soroczyńska*

Agnieszka Winiarska**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

OCENA GMINY Z DOMINUJĄCĄ FUNKCJĄ ROLNICZĄ I MOŻLIWOŚCI JEJ PRZEKSZTAŁCENIA W GMINĘ TURYSTYCZNĄ NA PRZYKŁADZIE GMINY JORDANÓW ŚLĄSKI

Streszczenie

W artykule wskazano na możliwe przekształcenia funkcjonalne położonej w województwie dolnośląskim, w południowej części powiatu wrocławskiego rolniczej gminy Jordanów Śląski, która mogłaby stać się prężnie funkcjonującym ośrodkiem turystycznym. Opracowano dla niej wizję rozwoju, przewidującą aktywizację gminy w sferze turystyki i rekreacji, gdyż dysponuje walorami i potencjałem turystycznym, które obecnie nie są wykorzystywane. Gminę szczegółowo scharakteryzowano na podstawie dostępnych informacji, danych GUS i własnych obserwacji. Za pomocą analizy SWOT przeanalizowano mocne i słabe strony gminy, szanse jej rozwoju oraz istniejące zagrożenia. Zaprezentowano szanse rozwoju turystyki oraz wyniki przeprowadzonej wśród mieszkańców ankiety, ukazującej stanowisko społeczności lokalnej odnośnie proponowanej wizji rozwoju.

Słowa kluczowe: gmina, Jordanów Śląski, rozwój lokalny, turystyka i rekreacja, przekształcenia funkcjonalne

* E-mail: eleonora.gonda-soroczynska@up.wroc.pl

** E-mail: winiarska01@gmail.com

Wprowadzenie

Każda jednostka terytorialna dąży do rozwoju, rozumianego jako nieustanna poprawa sytuacji finansowej, gospodarczej i społecznej, polepszanie warunków życia mieszkańców, estetyki, dbałość o środowisko oraz wzrost znaczenia na tle innych jednostek. Aby to uzyskać, konieczne jest podejmowanie odpowiednich działań, realizacja nowych inwestycji oraz właściwe zarządzanie (Rzesutko-Piotrowska, 2013, s. 161).

W badaniach zaprezentowano obecnie nieobrazy kierunek rozwoju gminy, który mógłby przynieść – zarówno jej mieszkańcom, jak i osobom z zewnątrz – wiele korzyści. Społeczno-gospodarcze i przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy przebadali inni naukowcy, m.in. (Sitek i in. 2013 s. 386). Działania mogłyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania tym terenem wśród turystów, którzy obecnie chętniej uprawiają turystykę jednodniową, objazdową, aktywną bądź wiejską (Gaworecki, 2003 s. 98–103). Proponowane przekształcenie funkcjonalne gminy z typowo rolniczej na turystyczno-rolniczą dałoby nowe miejsca pracy, ciekawe miejsca rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców gminy i osób z zewnątrz, poprawiłoby także wizerunek gminy.

Celem badań była ocena gminy Jordanów Śląski z dominującą funkcją rolniczą i wskazanie możliwości jej rozwoju jako gminy turystycznej. Badania poprzedzone zostały wnikliwą analizą całego jej obszaru, we wszelkich aspektach, zarówno przyrodniczych, jak i antropogenicznych. Ukazano niewykorzystany potencjał turystyczno-rekreacyjny badanego terenu (Gonda-Soroczyńska, 2014, s. 33–34), stworzono także wstępną wizję rozwoju, która eksponuje elementy świadczące o atrakcyjności gminy i proponuje aktywizację dotąd pomijanego sektora turystycznego.

Postawiono pytania badawcze: Jakim sposobem można pobudzić rozwój gminy Jordanów Śląski? Czy turystyka może być elementem wpływającym na jej rozwój? (Marciniuk-Kluska, 2014, s. 90–94)

Zastosowano następujące metody pracy: analiza materiałów źródłowych, metoda obserwacyjna, metoda ankietowa, metoda analizy SWOT.

1. Krótka charakterystyka gminy Jordanów Śląski

Gmina Jordanów Śląski (pow. 5662 ha, 3164 mieszkańców w 14 miejscowościach, gęstość zaludnienia 56 osób/km²) jest rolniczą gminą wiejską w województwie dolnośląskim. Odległość Jordanowa Śląskiego do Wrocławia wynosi ok. 30 km. Sąsiaduje z pięcioma gminami: od północy z gminą Kobierzyce, od wschodu z gminami Borów oraz Kondratowice, od południa z gminą Łagiewniki, a od zachodu z gminą Sobótka. Większość obszaru gminy położona jest na Równinie Wrocławskiej z płaskim, bezleśnym terenem (130–140 m n.p.m.), rzeką Ślężą i jej dopływami (Załęski, 1983, s.7). Zachodnia oraz południowo-zachodnia część gminy, znajdująca się na Przedgórzu Sudeckim, cechują się pagórkowatą rzeźbą terenu.

1.1. Charakterystyka gospodarcza gminy

Serpentynit i nefryt – to surowce mineralne nieodzownie związane z gminą Jordanów Śląski, których udokumentowane złoża występują na terenie gminy i które w przeszłości były eksploatowane. W północnej części miejscowości Jordanów Śląski, na rzece Ślęża, w 2004 roku wybudowano zbiornik retencyjny o pow. 11,66 ha, mający za zadanie ochronę przeciwpowodziową mieszkańców Jordanowa Śląskiego i Dankowic. Grunty leśne zajmują 190,21 ha, co stanowi 3,3% powierzchni gminy. Dostępność komunikacyjną gminy można uznać za bardzo dobrą – do najbliższego zjazdu na autostradę A4 (Berlin–Wrocław–Kraków–Kijów) odległość wynosi ok. 20 km. Na dobre skomunikowanie gminy wpływa bezpośrednio droga krajowa nr 8, stanowiąca polski odcinek europejskiej trasy E67. Odległość do granicy z Czechami wynosi ok. 80 km, do granicy z Niemcami ok. 140 km.

2. Formy ochrony przyrody oraz zabytki potencjałem turystycznym gminy

Wśród form ochrony przyrody będących potencjałem turystycznym wymienić należy: Ślęzański Park Krajobrazowy w południowo-zachodniej części gminy; Użytek Ekologiczny w obrębie Winnej Góry, stanowiący ochronę paproci serpentynitowych w Masywie Ślęży; trzy pomniki przyrody ożywionej: dęby szypułkowe w Karolinie, w Winnej Górze i w Tomicach; Europejską Sieć Natura 2000, w ramach

której utworzony został specjalny obszar ochrony siedlisk (SOO), gdzie występuje 12 gatunków flory oraz 60 gatunków fauny prawnie chronionej.

W gminie Jordanów Śląski znajdują się również zabytki architektury, do których należą m.in.: kościół p.w. Św. Stanisława Biskupa i Męczennika w Jordanowie Śląskim; kościół p.w. Św. Kazimierza w Wilczkowicach; kościół p.w. Św. Antoniego i Macieja w Glinicy; kaplica grobowa rodziny Richthofen w Piotrówku; zespoły dworskie w Dankowicach i w Biskupicach; pałac w Piotrówku; zespół pałacowy w Karolinie; wieża widokowa Bismarcka na Jańskiej Górze; budynek stacji kolejowej z wieżą ciśnień w Jordanowie Śląskim; krzyże pokutne w Glinicy, Wilczkowicach, Jordanowie Śląskim oraz kapliczka pokutna w Glinicy. Część wymienionych zabytków od lat popada w ruinę, ze względu na brak środków finansowych na ich utrzymanie i renowację (Gonda-Soroczyńska, 2008, s.66–68)

W gminie znajdują się również budynki wpisane do gminnej ewidencji zabytków. Są to zarówno budynki mieszkalne, często ciekawie rozwiązane architektonicznie, budynki gospodarcze oraz przemysłowe (kompleks mleczarni, młyn). Ponadto występują interesujące, często zapomniane miejsca, jak np. pozostałości po Mauzoleum rodu von Kriegsheim w Jordanowie Śląskim czy poniemiecki cmentarz w Jezierzycach Wielkich. Teren całej gminy usiany jest zabytkami archeologicznymi, świadczącymi o istnieniu tu niegdyś osad ludzkich. Miejsca te nie są oznaczone i przygotowane, by udostępnić je turystom i mieszkańcom.

3. Istniejące zagospodarowanie turystyczne

Mimo atrakcyjnych turystycznie terenów gminy Jordanów Śląski, jej zagospodarowanie turystyczne jest znikome. Podstawowym powodem takiej sytuacji jest całkowity brak bazy noclegowej, najbliższe obiekty noclegowe znajdują się w Sobótce (10 km), w Sulistrowicach (10 km) oraz w Sulistrowiczkach (12 km). Baza handlowo-usługowa także jest skromna i zaliczyć do niej można jedynie sklepy spożywcze. Brak lokali gastronomicznych, świadczących usługi żywieniowe. Przez gminę przebiegają trzy dobrze oznakowane szlaki turystyczne piesze: niebieski – łączący Strzelin ze Ślężą; zielony – Jordanów Śląski–Żelowice; żółty – Przełęcz Sulistrowicka–Rozdroże nad Piotrówką.

4. Analiza SWOT

Analiza SWOT to jedna z technik analitycznych, stosowana jako podstawowe narzędzie analizy strategicznej, wykorzystywana podczas tworzenia strategii i planów rozwoju miejscowości bądź gminy. Stanowi pomoc w podjęciu odpowiedniej decyzji, przy zestawieniu czterech składowych, którymi są: mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia.

Do najważniejszych mocnych stron badanej gminy należy: atrakcyjne położenie komunikacyjne (droga krajowa nr 8, trasa Wrocław–Kudowa Zdrój); bliskość dużego ośrodka – Wrocławia; wielość połączeń autobusowych z miejscowością Jordanów Śląski; atrakcyjny krajobraz i ukształtowanie terenu; częściowa przynależność do Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego; niezanieczyszczone środowisko naturalne; spokój; gleby o wysokich klasach bonitacyjnych, które sprzyjają rozwojowi rolnictwa; bogata historia gminy; ciekawe zabytki; różnorodność oferowanych usług; dobrze wyposażone szkoły, przedszkole i hala sportowa; podejmowane działania z zakresu infrastruktury technicznej.

Słabe strony gminy to: brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w większości miejscowości; brak kanalizacji w 12 z 14 wsi; nierozbudowana sieć gazowa; niski budżet gminy, niepozwalający na duże inwestycje; brak odpowiedniej liczby miejsc pracy dla mieszkańców; małe zaangażowanie mieszkańców w życie gminy; brak odpowiedniego zarządzania ze strony samorządu lokalnego; brak miejsca do spędzania wolnego czasu dla młodzieży; brak ośrodka kultury; zbyt mała liczba wydarzeń kulturalnych; brak zagospodarowanych miejsc publicznych integrujących mieszkańców; mała ilość lasów; niszczące obiekty historyczne; brak promocji gminy; brak zainwestowania turystycznego, bazy hotelowej i gastronomicznej; nieczynna linia kolejowa.

Szanse dla gminy: nowe dotacje unijne na lata 2014–2020; przynależność do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Ślężanie, która może pomóc w tworzeniu wspólnych przedsięwzięć, promowaniu regionu, lokalnych produktów; bliskość atrakcyjnych terenów (Masyw Ślęży i okolice); moda na turystykę weekendową, podróże blisko aglomeracji oraz aktywne spędzanie czasu; wzrost świadomości na temat zdrowego odżywiania i produktów ekologicznych; wyznaczone w dokumentach planistycznych tereny pod aktywność gospodarczą – nowe miejsca pracy dla

mieszkańców; odpowiednie wykorzystanie walorów przyrodniczych, kulturowych i historycznych są szansą dla rozwoju ruchu turystycznego.

Wśród zagrożeń dla gminy wymienić należy: migrację miejscowej ludności do większych ośrodków lub za granicę; brak zakładów pracy, który jest przyczynkiem wzrostu bezrobocia; konkurencja turystyczna ze strony gmin ościennych (Sobótka, Mietków); przyszła budowa zakładów przemysłowych, mogąca negatywnie wpłynąć na stan środowiska.

Z analizy SWOT wynika, że gmina ma wiele cech świadczących o potencjale turystycznym, które wykorzystane w odpowiedni sposób, mogłyby przyczynić się do jej rozwoju, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia bądź niwelacji (pośrednio bądź bezpośrednio) słabych stron i zagrożeń gminy.

5. Szanse rozwoju turystyki z wykorzystaniem walorów turystycznych gminy

Gmina Jordanów Śląski dysponuje następującymi walorami turystycznymi: wypoczynkowymi (służącymi regeneracji sił fizycznych i psychicznych), krajoznawczymi (stanowiącymi przedmiot zainteresowań poznawczych, w tym przyrodniczych i kulturowych), specjalistycznymi (umożliwiającymi uprawianie różnych form turystyki kwalifikowanej) (Lijewski, Mikułowski, Wyrzykowski, 2008, s.16).

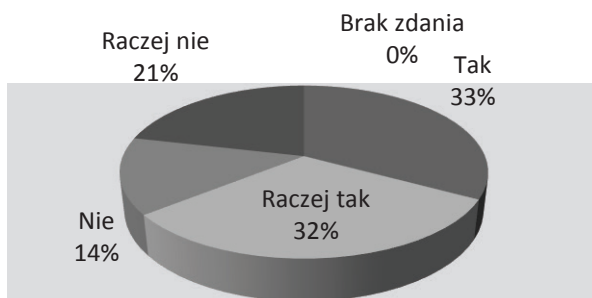
Walory wypoczynkowe to: dobra jakość środowiska przyrodniczego, czyste powietrze; cisza, spokój; niski stopień urbanizacji; atrakcyjny krajobraz; ukształtowanie terenu; punkty widokowe; tereny predysponowane do uprawiania turystyki rowerowej i pieszej; obecność szlaków turystycznych; lasy oraz przylegające do wschodniej granicy tereny leśne.

Do walorów krajoznawczych zaliczyć można: liczne zabytki architektoniczne i kulturowe; interesującą historię terenu; Ślężański Park Krajobrazowy, Obszar Natura 2000 – atrakcyjne środowisko przyrodnicze, występowanie chronionych gatunków fauny i flory; pomniki przyrody; dbałość mieszkańców o kultywowanie tradycji; rolniczy charakter gminy. Natomiast walory specjalistyczne badanej gminy to: tereny odpowiednie do uprawiania jazdy konnej; potencjał zbiornika wodnego do uprawiania sportów wodnych; możliwość rozwoju wędkarstwa.

6. Wyniki przeprowadzonej ankiety

Ankietę przeprowadzono w celu poznania opinii mieszkańców gminy Jordanów Śląski na temat atrakcyjności turystycznej gminy i jej rozwoju w kierunku turystyki i rekreacji. W badaniu brało udział 70 respondentów – 46 kobiet i 24 mężczyzn.

Rysunek 1. Odpowiedzi na pytanie: *Czy Pana(i) zdaniem teren Gminy Jordanów Śląski jest atrakcyjny pod względem turystycznym?*



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Odpowiedzi na pytanie: *Czy Pana(i) zdaniem powinny zostać podjęte działania, mające na celu zainwestowanie w rozwój turystyki i podążanie gminy w tym kierunku?*



Źródło: opracowanie własne.

Jedno z pytań ankiety miało charakter otwarty i polegało na wskazaniu co najmniej trzech najważniejszych atrakcji turystycznych w gminie Jordanów Śląski.

ski. Część respondentów (14%) nie potrafiła podać żadnej odpowiedzi. Najczęściej wymieniane atrakcje to: zbiornik wodny w Jordanowie Śląskim (64% respondentów), zabytkowe kościoły (30%), wieża Bismarcka na Jańskiej Górze (29%), pałac w Piotrowku (24%), krzyże pokutne (11%), lasy (9%). Wymieniano również: starodrzew w Tomicach wraz z pomnikiem przyrody, wieżę ciśnień w Jordanowie Śląskim, młyn, cmentarz w Jezierzycach Wielkich, fermę strusi w Glinicy, pałac w Karolinie, dawne kamieniołomy serpentynitu i nefrytu, halę sportową, obszar należący do Śląskiego Parku Krajobrazowego, atrakcyjny krajobraz oraz ukształtowanie terenu.

Odpowiedzi na kolejne pytania, w których umożliwiono wybór kilku odpowiedzi, prezentowały się następująco:

Tabela 1. Odpowiedź na pytanie: *Do jakich form turystyki i rekreacji teren gminy Jordanów Śląski jest najbardziej przydatny?*

Odpowiedź	Odsetek respondentów
Turystyka rowerowa	91
Turystyka piesza	81
Wędkarstwo	64
Imprezy kulturalno-sportowe	59
Sporty wodne	33
Jazda konna	30
Agroturystyka	26
Bierny wypoczynek	23
Zwiedzanie atrakcji kulturowych	20
Zwiedzanie atrakcji przyrodniczych	17
Turystyka biznesowa	3
Nie mam zdania/żadne	1

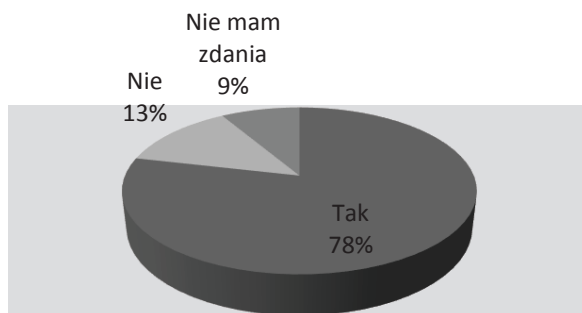
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Odpowiedź na pytanie *W celu przyciągnięcia większej liczby turystów do gminy, należy wg Pana(i) podjąć działania...*

Odpowiedź	Odsetek respondentów
Wyznaczenie ścieżek pieszych/ rowerowych/ samochodowych/dydaktycznych	76
Wykorzystanie potencjału zbiornika retencyjnego	70
Lepsza promocja gminy	63
Rewitalizacja obiektów zabytkowych	60
Rozbudowa bazy gastronomicznej	59
Zwiększenie ilości imprez kulturalno-rozrywkowych	57
Rozbudowa bazy noclegowej	43
Stworzenie gospodarstw agroturystycznych	39

Źródło: opracowanie własne.

Część respondentów proponowała własne działania, którymi były: remont i dostosowanie do zwiedzania wieży ciśnień w Jordanowie Śląskim oraz wieży Bismarcka na Jańskiej Górze, utworzenie szlaku historyczno-przyrodniczego, izby pamięci, powstanie szkółki jeździeckiej, budowa kina oraz obiektów sportowych: boiska do gry w siatkówkę, kortu tenisowego, basenu, terenu do gry w paintball czy toru do wyścigów motocyklowych.

Rysunek 3. Odpowiedzi na pytanie: *Czy według Pana(i) rozwój turystyki na terenie gminy Jordanów Śląski jest szansą na poprawę warunków życia jej mieszkańców?*

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie: *Czy według Pana(i) rozwój turystyki na terenie gminy Jordanów Śląski jest szansą na poprawę jej wizerunku?* odpowiedzi były niemalże jednakowe, a mianowicie: tak 99%, nie mam zdania 1%, nie 0%.

Jak wynikało z ankiety, zdecydowana większość mieszkańców pozytywnie oceniała możliwość zainwestowania w sektor turystyczny w gminie Jordanów Śląski. Choć 35% ankietowanych nie dostrzegało potencjału turystycznego, to aż 93% osób opowiedziało się za podjęciem działań idących w tym kierunku. Być może brak atrakcyjności jest spowodowany tym, że w gminie brakuje odpowiedniego zagospodarowania turystycznego, ze strony władz gminy nie są podejmowane żadne działania w zainwestowanie w tym kierunku, zaniedbane zabytki coraz bardziej tracą na wartości bądź też ankietowani mieli inne preferencje w stosunku do turystyki. W ankiecie pojawiło się wiele ciekawych pomysłów na uatrakcyjnienie gminy w różnych jej aspektach. Można stwierdzić, że mieszkańcy przejawili zainteresowanie rozwojem gminy w kierunku turystyki.

Podsumowanie

Gmina Jordanów Śląski jako gmina rolnicza cechuje się dobrym stanem środowiska naturalnego, atrakcyjnym krajobrazem, ze zróżnicowanym ukształtowaniem terenu, dogodnym położeniem i dobrą dostępnością komunikacyjną. Obecnie nie wykorzystuje jednak swojego potencjału turystycznego. Wszelkie działania z tego zakresu, mimo zapisów w dokumentach strategicznych, są pomijane. Na terenie gminy możliwy jest rozwój różnych form turystyki i rekreacji: turystyki pieszej, rowerowej, zwiedzanie atrakcji przyrodniczych i kulturowych, sporty wodne, wędkarstwa, agroturystyki, turystyki biznesowo-konferencyjnej, biernego wypoczynku, jazdy konnej oraz imprez kulturalno-sportowych. Rozwój turystyki mógłby pozytywnie wpłynąć na całościową sytuację: szeroko pojmowany rozwój, promocję, wzrost atrakcyjności (Bonarska-Treit, 2013, s.68–70). Jedną z głównych przeszkód w rozwoju gminy jest brak odpowiedniego finansowania, co dotyczy zarówno inwestowania w infrastrukturę ze strony gminy, jak również podjęcie działalności np. rozwój agroturystyki ze strony mieszkańców. Przy realizacji określonych zadań można byłoby skorzystać z innych źródeł finansowania np. programów unijnych na lata 2014–2020, środków krajowych w ramach *Programu rozwoju turystyki do 2020 roku* (Ministerstwa Sportu i Turystyki).

Literatura

- Bonarska-Treit, A. (2013). Turystyka szansą rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 307, 68–70.
- Gaworecki, W. (2003). *Turystyka*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gonda-Soroczyńska, E. (2008). Funkcja turystyczno-rekreacyjna wsi. *Acta Scientiarum Polonorum seria Architectura*, 7 (1), 66–68.
- Gonda-Soroczyńska, E., Soroczyńska, A. (2014). Możliwości i bariery w przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych wsi Piotrówek – studium przypadku. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 339, 33–34.
- Lijewski, T., Mikułowski, B., Wyrzykowski, J. (2008). *Geografia turystyki Polski*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Marciniuk-Kluska, A. (2014). Turystyka jako determinanta rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-humanistycznego w Siedlcach*, nr 101, 90–94.
- Rzeszutko-Piotrowska, M. (2013). *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego w polskich gminach*. Pobrano z: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3198fde1-1487-4656-a178-148a891a358d>.
- Sitek, S., Runge J., Kłosowski, F., Runge, A., Petryszyn, J., Pytel, S., Spórna, T., Kurpanik, M., Zuzanska-Żyśko, E. (2013). *Spoleczno-gospodarcze i przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy województwa śląskiego*. Sosnowiec: SGP WSL, Prace WNoZ UŚ.
- Załęski, J. (1983). *Gmina Jordanów*. Wrocław: Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze.

ASSESSMENT OF AN AGRICULTURAL COMMUNE AND NEW POSSIBILITIES OF ITS MODIFICATION TO A TOURIST COMMUNE BY AN EXAMPLE OF THE JORDANÓW ŚLĄSKI COMMUNE

Abstract

The article indicates possible functional transformations of the agricultural Jordanów Śląski commune, which is situated in the Dolnośląskie Voivodeship, in the southern part of the district of Wrocław. The commune could become a dynamic operating tourist center. Due to an untapped tourism potential of this region, a vision of a development of

the commune were formulated. The vision includes stimulation to activity of tourism and recreation. The commune was thoroughly analysed on the basis of the available information, GUS data and personal observation. SWOT analysis allowed to examine pros and cons of the commune and its chances and risks. The chances of the development of the tourism and results of a survey polled among the residents were showed. The survey presents residents' opinion about the suggested vision of development.

Translated by Agnieszka Winiarska

Keywords: commune, Jordanów Śląski, local development, tourism and recreation activities, functional transformations

Kod JEL: R11



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-25

Katarzyna Hawran*

Joanna Kowalik**

Uniwersytet Szczeciński

ANALIZA PORÓWNAWCZA DOTYCZĄCA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO NA PRZYKŁADZIE SEKTORA ENERGETYCZNEGO

Streszczenie

Istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego ma wielkość środków przekazywanych na realizację inwestycji. Niestety często potrzeby są znacznie większe niż możliwości, dlatego ważne jest tworzenie nowych form wsparcia. Jednym z takich rozwiązań jest partnerstwo publiczno-prywatne, które pozwala na realizację zadań sektora publicznego przez prywatnego inwestora. Model ten działa na zasadzie współpracy między podmiotami, gdzie każda ze stron odnosi korzyści. Forma ta jest istotna w inwestycjach kapitałochłonnych oraz w strategicznych sektorach gospodarki takich, jak energetyka. Dlatego w opracowaniu przedstawione zostały sposoby realizacji partnerstwa oraz inwestycje w Polsce i Wielkiej Brytanii, czyli w krajach o różnym podejściu do takiej współpracy. W opracowaniu wykorzystana została metoda analizy porównawczej.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, energetyka, analiza porównawcza

* E-mail: kasiahawran@gmail.com

** E-mail: joannakowalik02@gmail.com

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest jedną z form realizacji zadań publicznych. Nie jest to nowe rozwiązanie prawne, niestety dotychczas było ono niedocenione nie tylko w Polsce, ale i w Europie. Potencjał tego rozwiązania relatywnie szybko doceniła Wielka Brytania, która stała się prekursorem w tym zakresie i, jak można ocenić po sytuacji społeczno-gospodarczej, jest to właściwe rozwiązanie dające ogromną szansę rozwoju. Podstawą partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział zadań między sektor prywatny a publiczny oraz wspólne wykorzystanie wiedzy, doświadczenia i umiejętności po to, aby razem zrealizować inwestycję w sposób efektywny oraz z wymierną korzyścią dla społeczeństwa. Taki model jest dla Polski szansą na realizację istotnych projektów w takich obszarach, jak edukacja, ochrona zdrowia, infrastruktura czy energetyka, a jednocześnie stanowi wyzwanie dla administracji publicznej, przedsiębiorców oraz prawodawstwa mającego chronić interes każdej ze stron. Współpraca władz lokalnych czy regionalnych z prywatnym inwestorem może zaowocować stałym partnerstwem. Może również skutkować wzmożoną liczbą działań władz samorządowych do angażowania się w rozmaite projekty. W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę na realizację projektów w ramach PPP tylko w sektorze energetycznym, ponieważ jest on jednym z kluczowych dla prawidłowego rozwoju gospodarczego, przyczynia się także do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Istotny jest również fakt, że ze względu na swoją specyfikę cechuje się kapitałochłonnością, która jest ograniczeniem dla słabszych partnerów i zachętą dla zasobnych inwestorów, liczących na zwrot z inwestycji. Celem niniejszego opracowania jest porównanie Polski i Wielkiej Brytanii pod względem wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji inwestycji publicznych w sektorze energetycznym. Chcąc zrealizować cel, scharakteryzowano istotę PPP, analizę porównawczą i inwestycje, które zostały zrealizowane w Polsce oraz porównano wielkość nakładów na projekty tworzone w tej formule w obu krajach, dzięki czemu dostrzec można wielkość zjawiska oraz wyciągnąć odpowiednie wnioski, jak zwiększyć wykorzystanie PPP do realizacji inwestycji publicznych w Polsce.

1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne w polskiej rzeczywistości istnieje już od kilkunastu lat i nie jest to egzystencja *stricto* teoretyczna. W 2005 roku została uchwalona pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, która nie zawierała klasycznej definicji PPP, a jedynie wskazywała zasady, na jakich powinno odbywać się partnerstwo. Sytuacja zmieniła się w roku 2008, gdy dokonano nowelizacji ustawy. Na jej mocy „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” (Dz.U. 2008r. nr 19, poz.100). Natomiast według Komisji Europejskiej Partnerstwo Publiczno-Prywatne definiuje się jako partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym, którego celem jest realizacja projektów lub świadczenia usług, przypisanych na ogół do realizacji podmiotom sektora publicznego (Sidorczyk-Pietraszko, 2011, s. 75–91). Taka formuła przewiduje obopólne korzyści, adekwatne do zakresu wykonywanych działań. Przyjmuje się założenie, że w ramach tej współpracy instytucje publiczne i prywatne działają najlepiej jak potrafią. Zarządzają możliwie najlepiej ryzykiem oraz kontrolą, a usługi publiczne są realizowane w sposób efektywny ekonomicznie (www.ppp.gov.pl, dostęp 06.05.2016). Podstawowymi założeniami tego modelu są:

- podział ryzyka między partnera publicznego a prywatnego, na którego często przenoszone jest ryzyko zazwyczaj podejmowane przez instytucje sektora publicznego,
- finansowanie projektu częściowo ze środków publicznych oraz częściowo ze środków prywatnego inwestora,
- stosunkowo długi okres trwania współpracy między partnerem prywatnym i publicznym w różnych obszarach i etapach realizacji projektu,
- partner publiczny jest odpowiedzialny za zdefiniowanie celów z punktu widzenia interesu publicznego oraz kontrolowania jakości świadczonych usług, jak również kształtowania polityki cenowej oraz sprawdzania postępów w osiąganiu tych celów przez partnera prywatnego, natomiast podmiot komercyjny bierze udział głównie w poszczególnych etapach prac związanych bezpośrednio z realizacją np. projektowaniem, realizacją prac, finansowaniem czy wdrożeniem konkretnego rozwiązania.

Każda ze stron partnerstwa publiczno-prywatnego doskonale wie, jaki ma zakres obowiązków w ramach konkretnego projektu, co zostało przedstawiane w tabeli 1.

Tabela 1. Zakres zadań strony publicznej i prywatnej

Partner publiczny	Partner prywatny
– dokonanie zamówienia wykonania konkretnego zadania publicznego, – zapewnienie wszelkich warunków niezbędnych do realizacji umowy, – przygotowanie inwestycji, jak również współorganizacja czy finansowanie wspomagające, – określenie efektu społeczno-ekonomicznego, jaki powinien zostać osiągnięty w wyniku przeprowadzonej inwestycji.	– realizacja zleconego zadania publicznego, – działania takie, jak projektowanie, organizacja inwestycji, budowa czy też utrzymanie i eksploatacja, – zapewnienie odpowiedniego montażu finansowego projektu, – świadczenie usługi na wcześniej określonym i akceptowalnym społecznie poziomie.

Źródło: Sidorczuk-Pietraszko (2011, s. 76).

Współpraca między podmiotami może być oparta o szereg rozwiązań prawnych, w których uregulowana jest forma realizacji inwestycji – poniżej kilka przykładów (Zysnarski, 2007, s. 33–35):

- kontrakt menadżerski – ma charakter umowy o zarządzaniu przedsiębiorstwem, najczęściej ma znacznie szerszy zakres obowiązków, a operator jest zarządcą określonego majątku komunalnego; tego typu umowa zawierana jest najczęściej na 3–5 lat;
- kontrakt na usługi – zlecenie przez gminę lub podmioty gminne części swoich zadań podmiotom prywatnym; okres trwania jest stosunkowo krótki (do kilku lat);
- umowa dzierżawy – podmiot prywatny na podstawie takiej umowy uzyskuje prawo do użytkowania obiektów publicznych oraz odnoszeniu korzyści z tytułu ich wykorzystania, w zamian dzierżawca jest zobowiązany płacić jednostce publicznej czynsz dzierżawczy; możliwa jest też sytuacja odwrotna, kiedy partner prywatny proponuje projekt, budowę oraz sfinansowanie obiektu, po czym jednostka publiczna staje się dzierżawcą, tym samym płaci inwestorowi prywatnemu czynsz;
- własność prywatna, która może mieć formę:

- tworzonych od początku nowych podmiotów prywatnych,
- spółek mieszanych, zarówno z udziałem podmiotów publicznych, jak i prywatnych,
- sprzedaży istniejących już podmiotów komunalnych w całości lub części;
- koncesjonowanie – forma pośrednio zbliżona do dzierżawy, przy czym operator jest dodatkowo odpowiedzialny za sfinansowanie określonego zakresu inwestycji; ryzyko podmiotu prywatnego jest tu jeszcze większe niż w przypadku umowy dzierżawy.

Istnieje również możliwość prywatyzacji okresowej, która jest mniej popularna, w jej ramach wyróżnia się dwa modele francuski i brytyjski, o których więcej w dalszej części opracowania niniejszego artykułu. Ze względu na zakres odpowiedzialności partnera w ramach formuły PPP wyróżnia wiele szczegółowych modeli, do najczęściej wykorzystywanych należą (Sidorczuk-Pietraszko, 2011, s. 78):

- eksploatacja i utrzymanie – podmiot prywatny eksploatuje i utrzymuje obiekt z zachowaniem własności publicznej;
- projektuj, buduj, eksploatuj;
- buduj, eksploatuj, odnawiaj koncesje; możliwe modyfikacje:
 - buduj, eksploatuj i przekaz;
 - buduj, posiadaj, eksploatuj i przekaz;
 - buduj, dzierżaw, eksploatuj i przekaz;
 - buduj, przekaz, eksploatuj;
- projektuj, buduj, finansuj, utrzymaj;
- projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj; i inne.

Wyżej wymienione modele stanowią szansę na dopasowanie partnerstwa w jak największym stopniu tak, aby każda ze stron była usatysfakcjonowana. Należy jednak mieć na względzie, że wykorzystanie formuły PPP jest uzasadnione tylko wtedy, gdy określone zadania publiczne będą realizowane w lepszy sposób i efektywniej pod kątem ogólnospołecznym niż w przypadku formuły tradycyjnej.

2. Analiza porównawcza – metodologia badania

Do realizacji celu opracowania wykorzystano metodę analizy porównawczej, która jest kompleksową metodą pozwalającą na uchwycenie różnic oraz porównanie

ich w odniesieniu do różnych aspektów. Polega na określeniu bezpośrednich związków, które kształtują się między badanymi zmiennymi, co pozwala na ustalenie odchyleń oraz dokonanie na ich podstawie oceny ogólnej. Stosowana najczęściej jest ogólna metoda porównań, która polega ona na porównaniu badanych zjawisk z innymi wielkościami oraz na ustaleniu różnic między cechami porównywanych zjawisk. Baza porównawcza, czyli podstawy odniesienia, przyjmowana jest adekwatnie do celu i przedmiotu badań. W zależności od rodzaju przyjętej bazy wyróżnia się następujące kierunki porównań (Kosowski, 2009, s. 11–13):

- porównania z planem,
- porównania w czasie,
- porównania w przestrzeni np. międzynarodowe.

Porównania w czasie określają dynamikę wzrostu przedsiębiorstwa czy realizacji inwestycji, tzw. trendy rozwojowe. Polegają one na ocenie zmian wskaźników okresu badanego w stosunku do danych z okresów poprzednich lub wielkości planowanych w przyszłych okresach. Im więcej jest odstępów czasowych (lat, kwartałów, miesięcy itp.), tym większa oczywiście ich wartość poznawcza. Porównanie z planem to odniesienie danych rzeczywistych do wielkości planowych. W niniejszym opracowaniu szczególnie ważne będzie natomiast porównanie w przestrzeni, ma ono bowiem ogromną wartość poznawczą dla osób, które się go podejmą. Opiera się na porównaniu różnych wskaźników lub zagadnień w odniesieniu do średnich wielkości sektorowych czy w odniesieniu do Unii Europejskiej, świata lub wewnętrznego porównania. Ważne jest, że jeśli podczas badania występują odchylenia, należy określić, co jest przyczyną takich rozbieżności. Porównania w przestrzeni podlegają jeszcze podziałowi na:

- 1) Porównanie wewnętrzne, które obejmuje porównanie osiąganych wielkości wewnątrz jakiejś struktury np. gmina w ramach powiatu.
- 2) Porównanie zewnętrzne polegające na porównawczej ocenie wybranych wielkości z innymi krajowymi (województwo do województwa) lub zagranicznymi. W celu osiągnięcia jak najlepszego porównania, ogranicza się je do poszczególnych odcinków działalności np. w gospodarce na sektory.

W ramach niniejszego opracowania dokonana została analiza porównawcza, której podstawą odniesienia było porównanie w przestrzeni – a dokładnie Polski i Wielkiej Brytanii – pod kątem efektywności oraz ilości inwestycji realizowanych w sektorze energetycznym w oparciu o formułę PPP. Zestawienie tych krajów obrazuje,

jak duże znaczenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego ma model partnerstwa, natomiast wartość realizowanych w Wielkiej Brytanii projektów obrazuje, jak dużo pracy i nakładów potrzeba, aby Polska mogła dorównać pionierom w tej dziedzinie.

3. Analiza porównawcza partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze energetycznym

Bezpieczeństwo energetyczne jest dla każdego państwa kwestią strategiczną, wszak rozwój gospodarczy jest uzależniony od dostępu do energii. W skali światowej jest to również sektor, który cieszy się dużym zainteresowaniem ze strony inwestorów. Projekty dotyczące zaopatrzenia w gaz, wodę i elektryczność według UNCTAD w roku 2011 stanowiły około 8% procent wszystkich światowych inwestycji bezpośrednich, ich wartość wzrosła o 43% w stosunku do roku poprzedniego i o blisko 6% w stosunku do średniego poziomu sprzed kryzysu (www.paiz.gov.pl, dostęp 06.05.2016). Według prognoz, zużycie energii pierwotnej w Polsce w latach 2010–2020 będzie rosło w średnim tempie 1,5% rocznie, zaś wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w tym czasie powinno wynieść 12%. W tabeli 2 przedstawiona została prognoza zapotrzebowania na energię finalną dla Polski.

Tabela 2. Prognoza zapotrzebowania na energię finalną w podziale na sektory gospodarki do 2030 r. (Mtoe)

Sektor gospodarki	2015	2020	2025	2030
1	2	3	4	5
Przemysł	19,0	20,9	23,0	24,0
Transport	16,5	18,7	21,2	23,3
Rolnictwo	4,9	5,0	4,5	4,2
Usługi	7,7	8,8	10,7	12,8
Gospodarstwa domowe	19,1	19,4	19,9	20,1
Razem	67,3	72,7	79,3	84,4

Źródło: Raport PAIZ.(2014, s. 1–8).

W tabeli 2 przedstawiona została prognoza zapotrzebowania na energię finalną, w której łatwo zauważyć rosnące w coraz szybszym tempie wielkości. Oznacza to, że ze względu na szybki rozwój gospodarczy każdy z przedstawionych sektorów będzie zużywał więcej energii, czego następstwem będzie wzrost zapotrzebowania na jej dostarczenie. Przedstawiona prognoza, jak również inne determinanty, powodują, że partnerstwo publiczno-prywatne jest korzystnym rozwiązaniem dla każdej ze stron. Partner prywatny ma gwarancję, ponieważ zapotrzebowanie na energię wciąż będzie rosło, zaś publiczny zostaje odciążony finansowo oraz spełnia swój cel społeczno-gospodarczy. Tym samym, aby móc swobodnie realizować PPP w praktyce gospodarczej wykorzystywane są dwa modele francuski i brytyjski, których porównanie zamieszczono w tabeli 3.

Tabela 3. Partnerstwo publiczno-prywatne w modelu brytyjskim i francuskim

Cecha	Model brytyjski (płatność z góry)	Model francuski (koncesyjny)
1	2	3
Ramy czasowe	Lata 80. XX wieku	XIX wiek – doświadczenia związane z budową kolei oraz kanałów (Kanał Sueski)
Akty prawne	W 1992 r. program rządowy <i>Private Finance Initiative</i> – kanclerz skarbu Norman Lamont	Ustawa z 29 stycznia 1993 o zapobieganiu korupcji i przejrzystości życia gospodarczego i procedur publicznych
Rodzaj przedsięwzięć	– zakup usług przez sektor publiczny, – projekty komercyjne w sensie finansowym (<i>financially free standing</i>), – <i>joint ventures</i>	– koncesja na roboty i usługi, – koncesja na usługi, – <i>affermage</i>
Rodzaje ryzyk	– ryzyka projektowania i konstrukcji (niezachowanie specyfikacji, przekroczenie czasu lub kosztów), – ryzyka operacyjne i rynkowe, ryzyka wartości rezydualnej obiektu, ryzyka technologii, ryzyka związane z finansowaniem.	– ryzyka polityczne i finansowe (kursowe, stopy procentowej), – przekroczenie planowanego okresu realizacji inwestycji, które skutkuje po pierwsze dodatkowymi płatnościami odsetkowymi, – ryzyko opóźnienia uzyskiwania przychodów z eksploatacji, – ryzyko rynkowe, czyli ryzyko kształtowania się popytu
Rodzaje współpracy	– możliwość prywatyzacji, – powierzenie sektorowi prywatnemu kontroli nad określonymi składnikami aktywów, – koncepcja <i>value for money</i> , która opiera się na konstruowaniu „komparatora sektora publicznego” – zlecenia świadczenia usług (<i>contracting out</i>)	– powierzanie świadczenia usług (<i>délégations de service public</i>), – zamówienia publiczne (<i>marchés publics</i>)

1	2	3
Forma doboru partnera	Prywatny partner wybierany jest zasadniczo w drodze przetargu, który powinien uwzględniać wykorzystanie prywatnego kapitału i zarządzania, transfer ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny, innowacyjność projektu	Prywatny partner wybierany jest w drodze przetargu, decyduje najkorzystniejsza oferta, ale także wiarygodność partnera

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda finansowania zadań JST*. (<http://saf.ews21.pl>, dostęp 06.05.2016).

W Polsce, jak w większości krajów przechodzących w szybkim tempie reformy gospodarcze, wykorzystywany jest model francuski. W sektorze energetycznym w Polsce inwestycje w ramach PPP cieszą się rosnącą popularnością, mimo faktu, że liczba umów o partnerstwie w tym obszarze jest wciąż niewielka, to bardzo szybko rośnie odsetek jednostek samorządowych, które przygotowuje do realizacji projekty z zakresu PPP. Do najważniejszych inwestycji w zakresie energetyki można zaliczyć (<https://www.ppp.gov.pl>, dostęp 06.05.2016):

- projekt termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w Gminie Karczew (wartość ok. 13 mln zł),
- projekt spalarni odpadów w Poznaniu, realizowany przez miasto we współpracy z SITA Zielona Energia (w której udziały należą do SITA oraz funduszu inwestycyjnego Marguerite (wartość ok. 725 mln zł),
- poprawę właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu (wartość ok. 150 mln PLN).

Przedstawione inwestycje są przykładem efektywnej współpracy w ramach partnerstwa, łączna wartość projektów oscyluje w granicach 900 mln PLN. Faktem jest, że z perspektywy Wielkiej Brytanii wysokość nakładów jest niewielka, niemniej na polskie realia gospodarcze łączna wartość inwestycji jest imponująca, a wręcz stymulująca do działania. Dla porównania, Królestwo Wielkiej Brytanii co roku w ramach PPP z zakresu energetyki finansuje oświetlenie uliczne na kwotę 1 mld GBP (<http://www.eib.org>, dostęp 07.05.2016), czyli znacznie wyższą od łącznych nakładów na inwestycje energetyczne w Polsce.

Obecnie również Wielka Brytania w poszczególnych regionach stara się promować inwestycje w odnawialne źródła energii (OZE), celem poprawy ochrony środowiska w oparciu o ideę zrównoważonego rozwoju. Warto podkreślić, że działania

w tym kraju są od wielu lat spójne i konsekwentne. Tak wysoki stopień realizacji PPP w Wielkiej Brytanii nie jest przypadkiem, na ten sukces składa się kilkadziesiąt lat współpracy, doświadczenia i wzajemnego zaufania, dlatego aby w optymalny sposób korzystać z PPP Polska powinna krok po kroku sukcesywnie wspierać i promować takie rozwiązania, jak również tworzyć klimat sprzyjający tego typu działaniom. Przedstawione inwestycje są przykładem, że można w Polsce realizować kapitałochłonne inwestycje z obszaru energetycznego. Nawet jeżeli suma zrealizowanych projektów w naszym kraju nie stanowi 1% wielkości inwestycji w Wielkiej Brytanii, to i tak warto wspierać ten model, gdyż w dłuższej perspektywie pozytywnie oddziałuje zarówno na gospodarkę, jaki i społeczeństwo. Warto również nadmienić, że ze względu na swoją specyfikę i kapitałochłonność, sektor energetyczny jest jednym z kluczowych dla rozwoju gospodarki oraz bezpieczeństwa energetycznego, dlatego inwestycje są nieuniknione, a formuła PPP wydaje się być realną szansą na relatywnie szybką i efektywną realizację tego typów projektów.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne, mimo, że w Polsce nadal jest na relatywnie niskim poziomie, ma –jak widać – bardzo duży potencjał rozwoju. Niestety w porównaniu do Wielkiej Brytanii, która jest pionierem w inwestycjach z zakresu PPP, polskie projekty są realizowane w znacznie mniejszej skali i niższymi nakładami finansowymi. Z pewnością wynika to z dużo silniejszej gospodarki i wieloletniego doświadczenia Wielkiej Brytanii z kwestii PPP. Istotnym czynnikiem jest również znacznie większa stabilność polityczna, która sprzyja tego typu inwestycjom oraz pozycja Zjednoczonego Królestwa na arenie międzynarodowej. Dzięki temu stała się i pozostaje po dziś dzień światowym liderem w tej dziedzinie. Tylko w latach 1998–2007 zrealizowano w tym kraju kilkaset projektów PPP, na łączną sumę 50 mld dolarów. W ostatnich latach wartość inwestycji publicznych w Wielkiej Brytanii wzrosła prawie pięciokrotnie (Herbst, Jadach-Sepiolo, Marczevska, Jagusztyn, 2014, s. 3–77). W Polsce wyniki nie są tak imponujące, ale z roku na rok jest coraz lepiej, nie tylko w kwestii wielkości czy ilości inwestycji, ale także świadomości parterów prywatnych na temat korzyści płynących z inwestycji tego typu.. W Polsce widać realną szansę na zwiększenie liczby inwestycji w formie partnerstwa, głównie dzięki znaczącemu odciążeniu budżetu jednostek samorządów terytorialnych.

Oprócz tego w Wielkiej Brytanii istnieją portale zrzeszające ludzi mających doświadczenie i rzetelnie realizujących projekty z zakresu PPP. Podobne rozwiązania można wykorzystać w Polsce, tworząc bazy potencjalnych i wiarygodnych inwestorów, jak również zacząć inwestować w większym stopniu w modernizację budynków użyteczności publicznej pod kątem OZE czy też powierzyć kwestie oświetlenia ulicznego prywatnemu inwestorowi, redukując koszty średnio o 12–17%. Warto w przyszłości zastanowić się nad nowymi rozwiązaniami w zakresie PPP oraz formami ich realizacji, aby mogły stać się bardziej efektywne w polskiej rzeczywistości gospodarczej.

Literatura

- Herbst, I., Jadach-Sepiolo, A., Marczevska, E., Jagusztyn, T. (2014). *Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*. Warszawa: PARP.
- <http://saf.ews21.pl/download/lectures/0/000/000/001/wyklppp.pdf> (06.05.2016).
- http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_uk_england_public_en.pdf (07.05.2016).
- http://www.ppp.gov.pl/poradnik_inwestora/aktyprawne/documents/wytyczne_komisji_ppp_190111.pdf (06.05.2016).
- https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E_przewodnik/Documents/Biuletyn_PPP_nr_8_EE.pdf (06.05.2016)
- Kosowski, P. (2009). *Analiza ekonomiczna. Zarządzanie w przemyśle naftowym i gazownictwym*. Kraków.
- Sidorczuk-Pietraszko, E.(2011). *Partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie realizacji projektów z zakresu poprawy gospodarki energetycznej w gminach*. W: B. Poskrobko (red.), *Gospodarowanie energią na poziomie lokalnym*. Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku. *Ustawa z 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. 2008r. nr 19, poz.100, z późniejszymi zmianami)
- www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=19609 (06.05.2016).
- Zysnarski, J. (2007). *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*. Gdańsk: ODDK.

COMPARATIVE ANALYSIS IN TERMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE OF THE ENERGETIC SECTOR

Abstract

The actual amount of financial resources allocated to facilitate investments is of great significance to socio-economic development. Unfortunately the actual needs very often surpass the actual possibilities. This is why it is important to create new forms of support. An example of such forms is public-private partnership which enables a private investor to accomplish tasks and duties of public sector. Such model of acting, in which each side is beneficial, is based on mutual cooperation between those subjects. Such form is crucial in capital intensive investments as well as in strategic sectors of the economy like energetic. This is why methods for accomplishing such partnership along with investments in Poland and Great Britain, namely in countries which display different approaches to such cooperation, have been introduced in this publication. Comparative analysis has been used in the publication.

Translated by Katarzyna Hawran

Keywords: public-private partnership, energetic, comparative analysis

Kod JEL: P28



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-26

Jolanta Kondratowicz-Pozorska*

Politechnika Koszalińska

EKOLOGICZNE GOSPODARSTWA ROLNE JAKO STYMULATORY ROZWOJU LOKALNEGO I WSPÓLNOT LOKALNYCH

Streszczenie

Celem opracowania było zaprezentowanie relacji występujących między rolnikami prowadzącymi ekologiczne gospodarstwa rolne (egr) a mieszkańcami regionu i przedstawicielami władz terenowych, a także podkreślenie wagi jaką pełnią egr w rozwoju gospodarczym i społecznym danego miejsca. Do badań wybrano województwo zachodniopomorskie, w którym na koniec 2014 roku zarejestrowanych było 3526 egr. Do badań zakwalifikowało się ostatecznie 2098 gospodarstw. Za pomocą ankiet rozesłanych do rolników zebrano materiał, który posłużył za źródło danych do prezentowanych w pracy treści.

Słowa kluczowe: ekologiczne gospodarstwa rolne, rozwój lokalny, działania prorozwojowe

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wymaga kompromisu między producentami rolnymi, dążącymi do maksymalizacji zysku, a interesem społeczeństwa, które coraz większą wagę przywiązuje do środowiska naturalnego i tego, aby prze-

* E-mail: jolanta.pozorska@tu.koszalin.pl

strzegane były szeroko rozumiane zasady ekologiczne w produkcji rolniczej (Kłodziński, 2006, s. 9). Zgodnie z tą ideą w Unii Europejskiej wprowadzono – między innymi – zmiany w zapisach dotyczących płatności bezpośrednich – do kryterium gospodarczego (wspieranie dochodu rolnika) dodano kryterium środowiskowe, które ma wspierać dostarczanie dóbr publicznych. Nadal żadna inna forma produkcji płodów rolnych nie łączy jednak tak harmonijnie, jak ekologiczna produkcja rolno, interesu producenta z interesem społeczeństwa. Z jednej strony dostarcza ona towarów na rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej – jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich (Preambuła..., 2007). Jednakże bez aprobaty lokalnej społeczności do podjęcia tak specyficznych (eko) działań i bez możliwości dostrzeżenia w nich szans na systematyczny rozwój lokalny niemożliwy jest rozkwit rolnictwa ekologicznego na danym terenie. W myśl definicji rozwoju lokalnego winien on bowiem bazować na lokalnym potencjale, służyć wspólnym interesom danej społeczności i być realizowany w oparciu o demokratyczne i partnerskie zasady (Kozuch, 2011, s. 9). Mieszkańcy powinni więc poczuć, że uczestniczą w procesie, w którym są podmiotami, a władze będą działały w ich imieniu. Wszyscy muszą zatem dostrzec wspólne cele.

Celem opracowania jest przedstawienie powiązań występujących między rolnikami prowadzącymi ekologiczne gospodarstwa rolne (egr) a mieszkańcami regionu i przedstawicielami władz terenowych, a także podkreślenie roli jaką pełnią egr w rozwoju gospodarczym i społecznym danego miejsca. Do badań wybrano województwo zachodniopomorskie, w którym zarejestrowanych jest najwięcej egr o przeciętnie największej powierzchni, jednak są one rozproszone po całym terenie. Wybór próby był celowy, gdyż w literaturze polskiej przedstawiane są już wyniki badań na podobny temat, ale pod obserwację wzięto przede wszystkim małe i bardzo małe ekologiczne gospodarstwa rolne, które licznie występują w danej miejscowości/gminie. Tymczasem w Zachodniopomorskiem można sprawdzić, czy nieliczne, ale dość duże egr mogą stworzyć tzw. rynek zakorzeniony, opisany przez van der Ploega (van der Ploeg, Yingzhong, Schneider-Rudnicki, 2012). O rynku zakorzenionym można mówić, gdy na ściśle zdefiniowanym terenie istnieje, a jednocześnie jest lub zaczyna być dostrzegany i doceniany, pewien szczególny rodzaj produktu/działalności, który może stać się podstawą rozwoju (Jasiński, 2013, s. 9).

1. Relacje egr z otoczeniem

Traktując egr jak przedsiębiorstwo, można zakładać, że:

- 1) Jest jednym z partnerów społecznych, zaspokajającym potrzeby społeczeństwa, przestrzegającym przy tym zasad sprawiedliwości społecznej oraz wykorzystującym mechanizm konkurencji.
- 2) Dąży do zaspokajania swoich celów za pośrednictwem rynku.
- 3) Funkcjonuje na zasadach systemu otwartego, a zarazem wyodrębnia się w nim 3 podsystemy: społeczny, techniczny i przyrodniczy.

Na podstawie przepisów o rolnictwie ekologicznym można zatem stwierdzić, że egr mają do spełnienia 6 głównych celów: ekonomiczny, ekologiczny, energetyczny, estetyczny, etyczny i społeczny, które szczegółowo opisane zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Cele ekologicznych gospodarstw rolnych

Cel:	ekonomiczny	ekologiczny	energetyczny	społeczny	estetyczny	etyczny
Idea:	optymalny efekt z bieżącej działalności i zapewnienie harmonijnego rozwoju w przyszłości można uzyskać przez: – dostosowanie produktów do wymogów rynku i konkurencji, zwłaszcza pod względem asortymentu, jakości, ceny, jak i wykorzystania optymalnych kanałów sprzedaży i metod promocji; – racjonalne, optymalne wykorzystywanie czynników produkcji tak, by zachowana była ciągłość ich istnienia.	podkreślenie w swej działalności, że korzystanie ze środowiska naturalnego odbywa się w taki sposób, by nie działać na jego szkodę, a wręcz odwrotnie egr przyczynia się do ochrony i polepszenia kondycji środowiska naturalnego	dążenie do oszczędnego i racjonalnego zużycia energii na cele gospodarcze; przez oszczędność energii dąży się do oszczędnego i racjonalnego wykorzystywania wszystkich zasobów w gospodarce	podejmowanie działań: – propagujących znaczenie gospodarcze i środowiskowe egr; – popularyzujących wśród konsumentów wiedzę i odbiorców o specyficznych wartościach produkcji tych podmiotów; – informujących społeczeństwo, że zachowany zostanie dla przyszłych pokoleń potencjał środowiska naturalnego i zdolność produkcyjna gospodarki rolnej	podejmowanie wszechstronnych działań, które mają na celu podniesienie walorów estetycznych; są to np.: – działania na rzecz ochrony środowiska, które wiążą się z zachowaniem jego walorów estetycznych; – podejmowanie czynności zmierzających do tego, by produkt i usługa w egr miały swój specyficzny wygląd i/lub charakter	zapewnienie, że działalność egr odbywa się z poszanowaniem pracy i godności ludzkiej, w warunkach humanitarnego traktowania zwierząt, nieingerowania w świat roślin i zwierząt niezgodnie z zasadami natury, a produkty egr są bezpieczne dla zdrowia i życia ludzi oraz przyczyniają się do promocji zdrowego stylu życia

Źródło: J. Kondratowicz-Pozorska (2013, s. 229).

2. EGR Pomorza Zachodniego na tle egr w Polsce

Ekologiczne gospodarstwa rolne na Pomorzu Zachodnim różnią się od podobnych gospodarstw w innych częściach Polski. Pod koniec roku 2014 w kraju działalność w zakresie rolnictwa ekologicznego prowadziło 25 427 producentów ekologicznych, najwięcej z nich na terenie województw: warmińsko-mazurskiego (4244), zachodniopomorskiego (3549) oraz podlaskiego (3453). Łącznie producenci ekologiczni z wymienionych województw stanowili aż 44,2% liczby wszystkich producentów ekologicznych w Polsce. W tych samych województwach było też najwięcej ekologicznych producentów rolnych (warmińsko-mazurskie – 4234, podlaskie – 3432 i zachodniopomorskie – 3526). Ekologiczni producenci rolni z wymienionych województw stanowili łącznie 45,1% wszystkich ekologicznych producentów rolnych prowadzących działalność w Polsce (24 829) (*Raport o stanie...*, s. 20). W 2014 roku łączna powierzchnia użytków rolnych, na których prowadzona była produkcja ekologiczna, wynosiła 657 902,1 ha. Największa łączna powierzchnia ekologicznych użytków rolnych była w: Zachodniopomorskiem (129 456,0 ha), Warmińsko-mazurskiem (117 097,0 ha) oraz Podlaskiem (64 897,1 ha). W wymienionych województwach znajdowało się 47,3% łącznej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w Polsce (*Raport o stanie...*, s. 21). Zachodniopomorskie charakteryzuje się dodatkowo dwoma specyficznymi cechami, tj. przeważają podmioty duże i bardzo duże (49,7% egr ma powierzchnię od 10–50 ha, a 23,3% ma powyżej 50 ha), ponadto gospodarstwa nie są powiązane ze sobą formami współpracy zarówno formalnej jak i nieformalnej.

3. Materiał empiryczny

Do badania wpływu działalności egr na rozwój lokalny wytypowano 3526 rolników, jednak ze względu na cel badania i poprawność udzielonych odpowiedzi ostatecznie próba liczyła 2098 egr i stanowiła źródło danych do dalszych rozważań.

Z analizy zebranego materiału za rok 2015 wynika, że właściciele egr przez jakość prowadzonej przez siebie działalności rozumieją:

- jakość techniczną, której świadectwem jest certyfikat jednostki kontrolującej. Certyfikat gwarantuje, że producent ekologicznego produktu przestrzega norm i wszelkich przepisów prawa o rolnictwie ekologicznym;

- jakość marketingową, czyli stopień, w jakim produkty ekologiczne i usługi z nimi związane zaspokajają wymagania konsumentów. Starania rolników koncentrowane są zatem nie tylko na aspektach technicznych, ale też użytkowych (bezpieczeństwo użytkowania, dogodność, wznawialność, doznania smakowe, np.) oraz niefunkcjonalnych (jak reputacja producenta, subiektywnie pojmowana estetyka produktów ekologicznych, miejsc świadczenia usług, np.).

Badani w 63% zwrócili uwagę, że na rynku ważne miejsce zajmuje ten producent, który zapada w pamięć i kształtuje świadomość odbiorców. Wobec tego, jeżeli certyfikat potraktować jako świadectwo jakości technicznej, to większość przebadanych gospodarstw taki dokument posiadała (1309 podmiotów) lub dążyła do jego posiadania (789 podmiotów). Dla producentów istotne stały się takie wartości, jak pozytywne odczucia klientów (48% odpowiedzi), stopień zaspokojenia ich potrzeb (72%), korzyści, jakie mogą odnieść konsumenci/klienci (31%). Zaobserwowano, że rolnicy prowadzący działalność metodami ekologicznymi w szczególności sposób dbają o to, by ich produkt był postrzegany przez nabywców jako wyróżniający się, a rozpoczęty proces pozyskiwania pożądanej dostrzegalności przekładał się na nabywanie oferowanych produktów i usług oraz pozytywną ocenę samych gospodarstw.

Około 44% ankietowanych prowadzących egr zaznaczyło, że przekazując produkt kupującemu w trakcie tzw. sprzedaży bezpośredniej, udziela jednocześnie informacji o jego szczególnych wartościach, ponadto jedna trzecia z nich zachęca do odwiedzenia gospodarstwa i poznania warunków, w których dochodzi do powstania sprzedawanego dobra. Kolejni rolnicy (8%) zaznaczyli, że promują wytwarzane produkty i miejsca ich powstania na tzw. kiermaszach zdrowej żywności lub innych zorganizowanych spotkaniach (np. festyny, obchody lokalnych jubileuszy itp.). Opisane działania to równoczesna promocja produktu i regionu.

Aktywność rolników na rynku może być wyrażona ilością i jakością kanałów dystrybucji. Około 22% ankietowanych zaznaczyło, że sprzedają ekologiczne produkty rolne na straganie (stoisko własne lub dzierżawione), 10% – do specjalistycznych sklepów, a pozostali – oddają do punktu skupu. Pomimo że nadal zdecydowana większość rolników nie buduje rozległych sieci dystrybucji, nie zmienia to faktu, że egr wpływają na ilość miejsc pracy w regionie. Na 2098 zbadanych podmiotów 1107 zatrudniało do 5 pracowników w pełnym wymiarze godzin, 54 gospodarstwa – od 5 do 10 osób, a 2 ponad 10 pracowników. Poprawie zatrudnienia na obsza-

rach wiejskich sprzyjają także inwestycje, które rolnicy podejmują w obrębie swoich gospodarstw (budowa magazynów, chłodni, suszarni, mikro biogazowni itp.). Niecałe 10% badanych stwierdziło, że skończyło tego typu inwestycje, a kolejne 3% jest w trakcie realizacji procesu inwestycyjnego. Ponadto 4 bardzo duże egr są współtwórcami dużych inwestycji lokalnych, np. obudowy zabytków, budowy oczyszczalni, tworzenia bazy edukacyjnej itp.

W trakcie badań zapytano rolników o ich stosunek do różnych stowarzyszeń i innych form organizacji, działających na rzecz popularyzacji produktów ekologicznych, podniesienia konkurencyjności polskich gospodarstw ekologicznych, promocji atrakcji okolic. Spośród wszystkich przebadanych 11 gospodarzy działało w ramach stowarzyszeń, kolejnych 16 – jest członkami Lokalnych Grup Działania (LGD). Wszystkie te osoby prowadzą zróżnicowaną działalność, tzn. oprócz produkcji rolnej oferują rozmaite usługi, np. handel, edukację, ekoturystykę, rekreację, itp. Takie postępowanie umożliwia nawiązywanie nowych relacji gospodarczych i społecznych, które w przyszłości mogą przynieść wymierne korzyści regionowi i jego mieszkańcom.

Właściciele egr opisali także swoją postawę wobec lokalnej społeczności, a także stosunek do władz lokalnych. Spośród 2098 przepytanych osób dwadzieścia siedem zasiadało w gronie przedstawicieli władz gminnych, powiatowych lub w inny sposób współtworzyło politykę rozwoju regionu, byli to przede wszystkim rolnicy prowadzący gospodarstwa duże i bardzo duże, którym zależy, by w planach miejscowych nieuwzględniono działań i działalności mogących zagrozić środowisku naturalnemu, a zatem podstawie ich funkcjonowania.

Zaangażowanie rolników w pracę na rzecz regionu i jego mieszkańców przejawia się również we współtworzeniu organizacji pozarządowych, działań w ramach różnych struktur organizacyjnych, np. w kołach rolniczych, kołach gospodyń wiejskich, OSP, wspieraniu prac samorządów szkolnych, prowadzeniu grup folklorystycznych, kół miłośników natury, przewodników turystycznych promujących historię miejsca itp. Taka forma aktywności jest przez rolników oraz ich rodziny preferowana. Na 2098 badanych osób zaangażowanych w opisane powyżej formy działań na rzecz rozwoju lokalnego jest prawie co trzecia z nich; w sumie 687 osób. Ankietowani rolnicy przyznają, że bardzo chętnie podejmują działania na rzecz kształtowania eko-wartości u młodego pokolenia w oczekiwaniu na ewentualne po-

zytywne efekty w przyszłości. Organizują w tym celu spotkania w szkole, warsztaty w gospodarstwie, miejsca do degustacji itp.

Troska rolników o rozwój lokalny przejawia się również w ich działaniach na rzecz ochrony środowiska i utrzymania czystości okolicy. Obok typowych czynności takich, jak segregowanie odpadów, racjonalne gospodarowanie żywnością, zgłaszanie odpowiednim władzom tzw. dzikich wysypisk, badani wymieniali także czynny udział w sprzątaniu terenów przydomowych, przyzagrodowych i przydrożnych, zalesianiu nieużytków, a nawet sprzątaniu i pogłębianiu rowów melioracyjnych. Takie działania zgłosiło 23% (482 osoby), natomiast prawdziwymi aktywistami na rzecz środowiska można nazwać osoby, które oprócz wymienionych powyżej działań domagają się także aktywnej postawy władz samorządowych dotyczącej wspierania oddolnych inicjatyw, mających na celu ochronę przyrody i miejscowej tradycji, kultury i obyczajów. Budują ponadto podstawy pod różne inicjatywy obywatelskie, konsolidują lokalne społeczności, zbierają podpisy pod petycjami dotyczącymi problemów lokalnej ludności, prowadzą happeningi na rzecz ochrony środowiska, uczciwego zarządzania naturalnymi zasobami natury, uczestniczą także w licznych odczytach i konferencjach dotyczących zdrowej żywności, jak i przeciwdziałania degradacji środowiska, organizują pogadanki w miejscowych szkołach, świetlicach itp. W 2015 roku zadeklarowało w pełni świadomą i aktywną postawę obywatelską 11 osób. Przeważali wśród nich ludzie prowadzący gospodarstwa agroturystyczne.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania potwierdzają, że rolnicy z egr w Zachodniopomorskiem coraz chętniej podejmują działania, które wytyczają nowe standardy rozwoju. Otwartość na inicjatywy społeczne środowiska lokalnego, dbałość o środowisko naturalne, zdecydowana zmiana postawy z biernej na aktywną świadczą o rosnącej świadomości obywatelskiej badanych rolników. Są również świadectwem świadomego wyboru drogi rozwoju egr, której głównym celem nie jest maksymalny, ale optymalny zysk, uzyskany zgodnie z zasadami poszanowania natury, satysfakcja klienta, pełnowartościowy produkt i okolica niezniszczona działaniami gospodarczymi człowieka. Poza tym właściciele egr są świadomi, że prowadzona przez nich działalność zależy nie tylko od nich samych, ale składa się na nią o wiele więcej czynników, jak np. nastawienie okolicznych mieszkańców, przychyłność władz re-

gionu, zaufanie klientów – dopiero wypadkowa wszystkich działań daje efekt w postaci dobrej pozycji gospodarstwa na rynku. Budowanie wzajemnych relacji na terenie oddziaływania egr to długotrwały proces budowania lokalnych wspólnot, które najlepiej wiedzą, jak równoważyć czynniki gospodarcze, społeczne i ekologiczne dla poprawy sytuacji ekonomicznej i warunków bytu okolicznej ludności. Zaobserwowane w materiale badawczym zmiany są zatem pożądane, gdyż umożliwiają poprawę konkurencyjności ekologicznych gospodarstw rolnych i dają szansę na to, że wraz z rozwojem egr będzie następował rozwój lokalny.

Literatura

- Jasiński, J. (red.) (2013). *Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Kłodziński, M. (2006). Rolnictwo a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (3), nr 52, 9–22.
- Kondratowicz-Pozorska, J. (2013). *Ekonomiczno-organizacyjne determinanty konkurencyjności ekologicznych gospodarstw rolnych w Polsce*. Szczecin: PTE o/Szczecin.
- Kozuch, A. (2011). Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego. *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*. Pobrano z: www.isp.uj.edu.pl.
- Preambuła do rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91.*
- Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2013–2014*. Pobrano z: <http://www.ijhar-s.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/rzesieŃ/2015/rzesieŃ>.
- Van der Ploeg, J., Yingzhong, J., Schneider-Rudnicki, S. (2012). Rural development through the construction of new, nested markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. *Journal of Peasant Studies* (1), nr 39, 133–173.

ORGANIC FARMS AS DRIVERS OF LOCAL DEVELOPMENT AND LOCAL COMMUNITIES

Abstract

The purpose of the paper was to present relations that exist between farmers running ecological organic farms and the citizens of the region as well as local representatives. It was also focused on strengthening the role of these farms in economic and social development in that area. The research was done in region of West Pomerania, in which at the end of 2014 there were 3526 registered farms. At the end there were qualified 2098 farms. With the support of surveys, there were empiric data gathered that was taken as a source data for this article.

Keywords: organic farms, local development, pro-development activities

Kody JEL: R1 i Q1



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-27

Teresa Miś*

Uniwersytet Rzeszowski

ROLA FUNDUSZY I PROGRAMÓW UE W POPRAWIE JAKOŚCI KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę oceny roli funduszy i programów UE w poprawie jakości kapitału społecznego. Dane empiryczne pochodziły z badań ankietowych przeprowadzonych w 2014 roku, podmioty do badań zostały dobrane według założeń przyjętych w metodyce projektu finansowanego ze środków UE (*Program Współpracy Transgranicznej Polska–Słowacja 2007–2013*). Kapitał społeczny stanowi kluczową determinantę konkurencyjności regionów i obszarów wiejskich. Zasadniczo województwa Polski południowo-wschodniej, w których występują największe problemy rozwojowe, można uznać za teren, gdzie społeczność lokalna potrafi się zmobilizować i połączyć siły dla budowania kapitału społecznego, czego potwierdzeniem są dwa obliczone wskaźniki absorpcji.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, fundusze UE, instytucje, rozwój, regiony, obszary wiejskie, lokalne grupy działania

Wprowadzenie

Zasoby ludzkie pełnią podwójną funkcję w zrównoważonym rozwoju – po pierwsze stanowią zasób produkcyjny, będący elementem ładu społecznego, po

* E-mail: tmis@ur.edu.pl

drugie zaś kreują cele, sposoby i możliwości osiągnięcia tego rozwoju. Oprócz kapitału ludzkiego niezbędny jest także kapitał społeczny, zgromadzony w społeczeństwie w postaci instytucji, norm, wartości, zachowań, co tworzy podstawę do budowania relacji społecznych opartych na zaufaniu (Newton, 2001, s. 201; Fiedor, 2007, s. 35). Dla Polski bardzo istotnym zagadnieniem jest poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich, dlatego też jest to najważniejszy cel strategii rozwoju obszarów wiejskich¹. Jakość kapitału społecznego stanowi istotny czynnik przyczyniający się do dywersyfikacji wiejskiej gospodarki, tworzenia nowych miejsc pracy, a to wymaga wsparcia (Davidsson, Honig, 2003, s. 321). Zważywszy na powyższe, za cel niniejszego opracowania uznano ocenę znaczenia funduszy i programów UE dla poprawy jakości kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Materiały źródłowe do badań stanowiły dane GUS, ARiMR oraz badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu współfinansowanego przez UE w *Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Słowacja w latach 2007–2013*². Nowym aspektem będzie zastosowanie pośredniej miary, jaką są wskaźniki absorpcji. Chodzi tutaj nie o liczby i kwoty, ale faktyczne efekty, czyli wartość dodaną, tworzoną na rzecz poprawy jakości kapitału społecznego w poszczególnych regionach kraju.

1. Kapitał społeczny i jego znaczenie w teorii ekonomii

Podejmowana w opracowaniu problematyka ma swoje odniesienie w koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii kosztów transakcyjnych. Ważnym aspektem jest również nawiązanie do teorii asymetrii informacji oraz teorii interesariuszy. Zawodność rynków związana jest z istnieniem monopolu, efektów zewnętrznych, asymetrii informacji i brakiem sprzężenia motywacji społecznych oraz pry-

¹ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, MRiRW, Warszawa 2012.

² Projekt Nr PL-SK/KAR/IPP/III/124 współfinansowany ze środków EFRR w ramach PWT Polska–Słowacja 2007–2013, realizowany przez Uniwersytet Rzeszowski, Gminę Zarszyn i Stowarzyszenie Górna Olka ze Słowacji, w latach 2013–2014. Głównym celem było nawiązanie i pogłębianie bezpośrednich kontaktów między polskimi a słowackimi społecznościami i instytucjami. Badania ankietowe w zakresie poznania oceny kierunków rozwoju współpracy polsko-słowackiej przeprowadzono w pierwszym kwartale 2014 r. wśród 60 mieszkańców gmin przygranicznych po stronie polskiej i słowackiej.

watnych. Żeby temu zapobiec lub ograniczyć, niezbędna jest aktywność instytucji, w tym także państwa (Stiglitz, 2010, s. 229). W przypadku realizacji projektów finansowanych z programów UE takie sprzężenie oraz współpraca są niezbędne, ważne jest również uwzględnienie potrzeb interesariuszy. Według R.E Freemana (1984) teoria interesariuszy zakłada, że organizacje nie istnieją po to, aby osiągać swoje własne cele, ale po to, aby osiągać cele społeczeństwa. Koncepcja ta jest alternatywą dla regulacji rynkowych, ponieważ dzięki presji wywieranej przez interesariuszy korporacje implementują w swojej działalności wartości ważne dla interesariuszy (Buchholz, Rosenthal, 2004, s. 143).

Kapitał społeczny to element kapitału intelektualnego i często bywa rozważany w kontekście ekonomii instytucjonalnej. W literaturze akcentuje się, że kapitał ten obniża koszty transakcyjne i pozwala na łatwiejsze i bezpieczniejsze działanie (Moron, 2012, s. 27). Ma on wpływ na poprawę dobrobytu, czyli ekonomicznych warunków życia ludzi zamieszkujących dany obszar. Poziom kapitału ludzkiego i społecznego mieszkańców wsi i rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich są wzajemnie uwarunkowane (Singh, 2009, s. 79). Kapitał społeczny – oznaczający zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki między ludźmi i organizacjami – jest pomnażany dzięki zdolności instytucji do współdziałania (Kryk, 2008, s. 37). Kapitał ten obejmuje możliwość uzyskania wartości dodanej w wyniku odpowiednich relacji międzyludzkich. Jest on funkcją co najmniej trzech czynników: kapitału stosunków międzyludzkich, kapitału samoorganizacji i kapitału działania zbiorowego [$KSp = f(Sm, Sam, Dzzb)$] (Poskrobko, 2008, s. 93).

Według R.D. Putnama (2000) proces budowania kapitału społecznego należy rozumieć jako zwiększanie gotowości do współpracy, przejawiające się w tworzeniu i udziale w organizacjach dla realizacji wspólnych interesów. F. Fukuyama (2001) uznaje kapitał społeczny za umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i interesów dla osiągnięcia określonych celów bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Brak zaufania w społeczeństwie powoduje pojawienie się skomplikowanych mechanizmów legislacyjnych, a to zwiększa koszty transakcji. Wśród propozycji odnoszących się do identyfikacji i pomiaru poziomu kapitału społecznego proponowanych, zarówno w literaturze, jak i przez Bank Światowy oraz OECD, można wymienić: przynależność do stowarzyszeń, aktywne uczestnictwo w akcjach na rzecz społeczności lokalnej, frekwencję wyborczą (Brol, 2008, s. 320). Z danych

zawartych w tabeli 1 wynika, że największy przyrost liczby organizacji w stosunku do liczby mieszkańców zanotowano w latach 2008–2012 w województwach mazowieckim, dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Z kolei najmniejszy przyrost nowych organizacji w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w województwach śląskim i świętokrzyskim.

Tabela 1. Niektóre wskaźniki związane z oceną poziomu kapitału społecznego

Regiony	Odsetek aktywnych organizacji i stowarzyszeń w 2012 r.	Przyrost liczby stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców w latach 2008–12	Odsetek osób działających na rzecz społeczności lokalnej w 2013 r.	Syntetyczny wskaźnik kapitału społecznego w 2015 r.
Dolnośląski	7,5	9,0	16,8	0,02
Kujawsko-Pomorski	5,0	8,4	12,3	-0,08
Lubelski	5,9	6,7	19,8	0,00
Lubuski	2,7	7,7	15,9	-0,04
Łódzki	6,6	6,1	12,9	-0,10
Małopolski	8,9	6,9	15,7	0,02
Mazowiecki	16,1	9,1	15,6	0,09
Opolski	2,7	7,0	26,1	0,00
Podkarpacki	6,1	6,7	19,1	0,06
Podlaski	3,2	6,4	15,5	-0,13
Pomorski	5,8	7,4	15,8	0,03
Śląski	8,4	5,1	13,1	0,02
Świętokrzyski	3,2	6,1	14,2	-0,05
Warmińsko-mazurski	3,8	8,4	7,9	-0,05
Wielkopolski	10,1	7,4	15,5	-0,01
Zachodniopomorski	4,0	8,1	12,4	-0,08
Polska	100,0	7,3	15,3	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS; *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 32; *Diagnoza Społeczna 2015*, s. 510.

Największa aktywność osób działających na rzecz społeczności lokalnej w 2013 roku wystąpiła w Opolskiem, najmniejsza zaś w Warmińsko-mazurskiem (dwa razy niższa niż średnia krajowa i trzy razy niższa niż w Opolskiem). Najwyż-

sza jakość kapitału społecznego mierzona wskaźnikiem syntetycznym³ występuje w Mazowieckiem, Podkarpackiem i Pomorskiem. Z *Diagnozy Społecznej 2015* wynika, że istnieje dodatnia istotna zależność między wskaźnikiem jakości kapitału społecznego a ogólną jakością życia [$r=0,438$, $p<0,01$] (Czapiński, Panek, 2015, s. 335). Kapitał społeczny to wartości, które odpowiednio zarządzane mogą stworzyć wartość dodaną przez tworzenie nowej wiedzy, zmniejszanie kosztów poszukiwania informacji, lepsze wykorzystanie zasobów, podniesienie zdolności do innowacji (Bugdol, 2006, s. 120).

Podsumowując, należy stwierdzić, że kapitał społeczny wpisuje się w teorię nowej ekonomii instytucjonalnej, ponieważ przyczynia się do tworzenia więzi społecznych, zmniejsza koszty kooperacji między podmiotami, a także umożliwia dostosowanie się do zmieniających się warunków otoczenia. Należy tutaj również odnieść się do zjawiska synergii, czyli zależności między kapitałem społecznym a rozwojem społeczno-gospodarczym, przez poprawę jakości relacji i wspólne działania różnych instytucji, co jest szczególnie ważne w okresie programowania 2014–2020.

2. Fundusze i programy UE jako czynnik rozwoju kapitału społecznego

Pozycja konkurencyjna Polski jest niezadowolająca i aby ją polepszyć należy podjąć odpowiednie działania związane z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego, wykorzystując fundusze UE (Kryk, 2008, s. 52). Inwestycje w kapitał ludzki i społeczny były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i obejmowały utworzenie nowych miejsc pracy (258 983 etatów) oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (EFRR i FS) – utworzono 152 458 nowych miejsc pracy, w tym 2,7% stanowiły etaty badawcze⁴. Ważnym programem UE mającym wpływ na poprawę jakości kapitału społecznego w latach 2007–2013 był *PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej* (EWT), którego celem było rozwiązywanie problemów mieszkańców danego pogranicza i nawiązywanie sieci współpracy. Podejmowanie wraz z zagranicznymi partnerami wspólnych inicjatyw miało na celu podnoszenie

³ Wskaźnik kapitału społecznego jako synteza 8 wskaźników cząstkowych (*Diagnoza Społeczna 2015*, s. 335).

⁴ https://www.mr.gov.pl/media/14009/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf (18.01.2016)

atrakcyjności i konkurencyjności danych regionów. Efekty zakończonych projektów w ramach PWT Polski i Słowacji w latach 2007–2013 związane z poprawą jakości kapitału społecznego to m.in. zaangażowanie w projekty 1 805 partnerów, w tym 907 z Polski i 898 ze Słowacji, przy czym najważniejszym beneficjentem realizującym projekty były jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia – 55%, następnie organizacje *non-profit* – 26% oraz jednostki administracji ustanowione przez państwo lub samorząd w celu zapewnienia usług publicznych – 19%. Mierzalnym efektem programu było także to, że ponad 25,5 tys. osób podniosło swoje kwalifikacje, biorąc udział w szkoleniach, warsztatach, wyjazdach studyjnych. Potwierdzeniem tego są również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu w ramach *PWT Polska–Słowacja 2007–2013*, z których wynika, że co trzeci badany uczestniczył w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji organizowanych w ramach projektu, przy czym najbardziej preferowaną były wyjazdy studyjne do przedsiębiorstw, gdzie uczestnicy sami mogli ocenić innowacyjne rozwiązania sfinansowane z programów UE. Z badań własnych wynika, że co piąty mieszkaniec pogranicza był członkiem organizacji (LGD, OSP, KGW, itp.)⁵ i brał udział w szkoleniach, seminariach i konferencjach organizowanych przez uczelnie wyższe, przy współpracy z samorządem i jednostkami *non-profit*. Jednocześnie badani wskazują na dość małą aktywność instytucji w przekazywaniu mieszkańcom gmin informacji, ponieważ blisko 2/3 z nich jako główne źródło informacji o obecnych i możliwych kierunkach rozwoju swojego regionu oraz współpracy transgranicznej zaznaczyło media i internet. Okazuje się, że mieszkańcy pogranicza Polski i Słowacji zdają sobie sprawę, jak ważne znaczenie ma podnoszenie umiejętności i kwalifikacji, ale jednocześnie zauważają występowanie wielu ograniczeń w korzystaniu z dofinansowania ze środków UE. Ponad 55% badanych wskazało na główną barierę jaką jest niekorzystna sytuacja finansowa lokalnych samorządów, 33% stwierdziło, że występują ogromne trudności biurokratyczne, zaś 16% uznało, że należy inwestować w kształcenie kadr związanych z zarządzaniem projektami.

Nową formą kapitału społecznego jest aktywność na rzecz społeczności lokalnej przez zaangażowanie w lokalne grupy działania (LGD) i wspólne realizowanie

⁵ LGD – Lokalna Grupa Działania, OSP – Ochotnicza Straż Pożarna, KGW – Koło Gospodyń Wiejskich

różnych inicjatyw przyczyniających się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich (Zajda, Kretek-Kamińska, 2014, s. 9). Do oceny stopnia i efektów przypisywania środków finansowych poszczególnym działaniom czy województwom można stosować różne metody, w tym skomplikowane modele optymalizacyjne oraz proste wskaźniki (Zawalińska, 2009, s. 239). W niniejszym opracowaniu proponuje się pośrednią miarę oceny znaczenia programów UE w poprawie jakości kapitału społecznego, jaką są wskaźniki absorpcji. Ukazują one faktyczny udział poszczególnych regionów w absorpcji środków finansowych w liczbie podpisanych umów (wskaźnik I) i kwocie wsparcia (wskaźnik II) w stosunku do ogółu w kraju. W przypadku oceny kapitału społecznego wzięto pod uwagę aplikowanie po wsparcie ze strony LGD – w ramach działań 421 i 431, czyli *wdrażanie projektów współpracy i funkcjonowanie LGD* realizowanych w osi czwartej PROW 2007–2013 oraz M 19.1 *wsparcie przygotowawcze* PROW 2014–2020. Wskazują one na jakość pracy LGD w zakresie pozyskiwania środków finansowych i zagranicznych partnerów na realizację działań mobilizujących endogeniczne zasoby dla tworzenia nowych miejsc pracy i budowania kapitału społecznego. Bardzo ważnym wskaźnikiem aktywności kapitału społecznego jest przynależność do lokalnych grup działania. Najwięcej LGD w skali kraju powstało i aktywnie działa w regionie Małopolski (tab. 2). Małopolska uplasowała się na pierwszym miejscu pod względem absorpcji środków na działania realizowane przez LGD, czego potwierdzeniem są obliczone wskaźniki absorpcji, których wartości w Małopolsce są najwyższe w skali kraju. W przypadku tych działań korzystnie wypadły również województwa świętokrzyskie i podkarpackie, czyli regiony o niskim poziomie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich. Podobne tendencje, szczególnie w przypadku wypłaconej kwoty dofinansowania (wskaźnik absorpcji II) występują w latach 2014–2020.

Tabela 2. Struktura i aktywność LGD w latach 2007–2013 oraz 2014–2020

Regiony	Struktura (w %)	Wdrażanie projektów współpracy i funkcjonowanie LGD PROW 2007–2013		Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader, wsparcie przygotowawcze PROW 2014–2020	
		Wskaźnik absorpcji I*	Wskaźnik absorpcji II**	Wskaźnik absorpcji I*	Wskaźnik absorpcji II**
Dolnośląski	5,7	0,85	0,62	1,00	1,13
Kujawsko-pomorski	6,0	1,11	0,84	1,12	1,15
Lubelski	7,7	0,98	0,92	1,00	0,95
Lubuski	3,0	0,97	1,14	1,10	0,75
Łódzki	6,0	1,16	1,69	0,95	1,40
Małopolski	11,6	1,10	1,97	0,92	2,25
Mazowiecki	10,4	0,89	0,81	1,00	0,97
Opolski	3,6	0,93	0,75	0,92	1,16
Podkarpacki	9,2	0,89	1,59	0,95	1,14
Podlaski	4,8	0,95	0,59	0,78	0,57
Pomorski	4,8	0,79	0,66	1,13	0,82
Śląski	4,4	1,01	1,73	1,07	1,50
Świętokrzyski	5,3	1,15	1,89	1,08	1,36
Warmińsko-mazurski	3,9	0,91	0,56	0,95	0,44
Wielkopolski	9,2	1,00	1,12	1,13	0,98
Zachodniopomorski	4,4	1,24	0,52	0,98	0,45
Polska	100,0	-	-	-	-

*udział regionu w liczbie umów zawartych w ramach dział. 421 i 431/udział regionu w liczbie LGD

** udział regionu w kwocie umów zawartych w ramach dział. 421 i 431/udział regionu w powierzchni objętej przez LGD

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.lgd.malopolska.pl/pliki/SieciLGD w Polsce; dane ARiMR 2007–2013 udostępnione 18.03.2016 r. (stan na 31.12.2015 r.); dane 2014–2020 stan na 29.02.2016 r.

Mierzenie wartości dodanej tworzonej przez LGD jest trudne i rzadko realizowane, bo nie może być wyrażone tylko liczbą złożonych wniosków.

Podsumowanie

Współcześnie konkurencyjność regionów, szczególnie tych z problemami rozwojowymi zależy od poprawy jakości kapitału społecznego, czego warunkiem jest pozyskiwanie dofinansowania z funduszy i programów UE, a tym samym odpowiednie działania instytucji. Badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu współpracy transgranicznej wykazały, że zaangażowanie instytucji i podejmowanie współ-

pracy przyniosło efekty w postaci pozyskania środków finansowych z programów UE na udział mieszkańców gmin w bezpłatnych szkoleniach i wyjazdach studyjnych. Mieszkańcy obszarów przygranicznych bardzo tej wiedzy potrzebują, dlatego też przed instytucjami stoi duże wyzwanie, szczególnie w nowym okresie programowania 2014–2020, ponieważ niezbędne jest jeszcze większe zaangażowanie i współdziałanie różnych instytucji dla upowszechniania wiedzy na rzecz wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności gospodarczej. Analiza wskaźników absorpcji wykazała duże zróżnicowanie regionalne. Najwięcej środków finansowych z programów UE w zakresie poprawy jakości kapitału społecznego pozyskują regiony Polski południowo-wschodniej.

Literatura

- Brol, R. (2008). Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej. W: R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Buchholz, R.A., Rosenthal, S.B. (2004). Stakeholder theory and public Policy: How governments matter. *Journal of Business Ethic*, No 51, 143–153.
- Bugdol, M. (2006). *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Raport, RMS.
- Davidsson, P., Honig, B. (2003). The role of social and human capital among nascent entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, nr 18(3), 301–331.
- Fiedor, B. (2007). Polski wzrost gospodarczy w kontekście współczesnych kontrowersji wokół teorii i polityki wzrostu. W: M. Klamut (red.), *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*. Warszawa: PWN.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 1, 7–20.
- Kryk, B. (2008). Konkurencyjność gospodarki a fundusze unijne na rozwój kapitału ludzkiego w Polsce. W: S. Pangsy-Kania, K. Piech (red.), *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Wiedzy i Innowacji.

- Moroń, D. (red.) (2012). *Kapitał ludzki i społeczny: kreowanie i zarządzanie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society and democracy. *International Political Science Review*, vol. 22. No. 2, 201–212.
- Poskrobko, B. (2008). Rola samorządów terytorialnych w kształtowaniu kapitału ludzkiego na potrzeby gospodarki opartej na wiedzy. *Optimum – Studia Ekonomiczne*, nr4(40), 93–108.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Singh, K. (2009). *Rural development. Principles, Policies and Management*, SAGE Publications, India Pvt. Ltd., Third Edition.
- Stiglitz, J.E. (2010). *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*. Warszawa: PTE.
- Zajda, K., Kretek-Kamińska, A. (2014). *Wykorzystanie zasobów lokalnych grup działania*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zawalińska, K. (2009). Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich. Warszawa: Wydawnictwo IRWiR PAN.

THE ROLE OF EU FUNDS AND PROGRAMS TO IMPROVE THE QUALITY OF SOCIAL CAPITAL

Abstract

In the paper an attempt was taken to assess the role of EU funds and programs to improve the quality of social capital. Empirical data come from survey research conducted in 2014 year, the research subjects were selected according to assumptions adopted in the methodology of the project financed from EU funds (Cross-Border Cooperation Programme Poland-Slovak Republic 2007–2013). Social capital is a key determinant of competitiveness of the regions and rural areas. Generally, Polish south-eastern provinces, where there are the greatest problems of development can be regarded as an area where local community can mobilize and join together to build social capital, which is confirmed by two calculated absorption rates.

Key words: social capital, EU funds, institutions, development, regions, rural areas, local action group

Kody JEL: O43, Z13



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-28

Halina Nakonieczna-Kisiel*

Uniwersytet Szczeciński

PODMIOTY Z KAPITAŁEM ZAGRANICZNYM A WYMIANA ZAGRANICZNA WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Streszczenie

Celem opracowania jest identyfikacja zaangażowania podmiotów z kapitałem zagranicznym (pkz) w obroty zagraniczne oraz ich roli w rozwoju województwa zachodniopomorskiego. Rozważania podzielono na trzy części. Pierwszą poświęcono analizie liczby pkz realizujących eksport i import według klas wielkości podmiotów oraz wybranych sekcji PKD, drugą – przedstawieniu tendencji w wartości i dynamice obrotów badanej zbiorowości oraz ich strukturze według wyżej wymienionych kryteriów, trzecią zaś – roli pkz w rozwoju wymiany zagranicznej WZ. Badania dowiodły, że aktywność pkz w eksporcie i imporcie rosła, ale w poszczególnych klasach wielkości podmiotów i sekcjach PKD kształtowała się różnie. Jednak ich wpływ na rozwój handlu zagranicznego WZ jest trudny do przecenienia, mimo wręcz symbolicznego udziału w ogólnej liczbie jednostek gospodarczych województwa.

Słowa kluczowe: podmioty z kapitałem zagranicznym, handel zagraniczny, województwo zachodniopomorskie

* E-mail: hakisiel@wp.pl

Wprowadzenie

Opracowanie jest kontynuacją badań nad miejscem podmiotów z kapitałem zagranicznym (pkz) w gospodarce województwa zachodniopomorskiego (WZ). W dotychczasowych publikacjach ukazano ich potencjał (mierzony liczbą podmiotów, wartością wniesionego kapitału podstawowego, liczbą zatrudnionych osób) oraz aktywność w województwie na tle ogółu badanej zbiorowości w kraju. Przedmiotem badań były również kierunki oddziaływania pkz na gospodarkę województwa, czyli ich wpływ na ogólną liczbę podmiotów gospodarujących, wartość PKB, tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wydajności pracy, poniesione nakłady inwestycyjne oraz przychody uzyskiwane z całokształtu działalności (Nakonieczna-Kisiel, 2011; 2015).

Ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest handel zagraniczny. W przeprowadzonych analizach w niedostatecznym stopniu uwzględniono wpływ badanej zbiorowości na rozwój wymiany zagranicznej WZ. Wynikało to z braku pełnych i porównywalnych danych statystycznych dotyczących obrotów województwa w rocznikach GUS. Uzyskano je odpłatnie w Izbie Celnej w Warszawie.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie aktywności (zaangażowania) badanej zbiorowości w wymianę zagraniczną oraz znaczenia tej wymiany dla rozwoju obrotów handlowych województwa. Pominęto odwołania do teorii oraz identyfikację przyczyn tych zjawisk z uwagi na ograniczoną objętość artykułu. Aktywność pkz zilustrowano za pomocą ich liczby i wartości zrealizowanego eksportu i importu oraz struktury tych podmiotów według liczby pracujących i wybranych sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Natomiast rolę pkz scharakteryzowano wpływem na rozmiary, dynamikę oraz saldo wymiany z zagranicą całego WZ, z pominięciem wpływu na strukturę towarową, ze względu na brak danych dla województwa według PKD. Zagadnieniami tymi warto się zająć w odrębnym opracowaniu.

W artykule wykorzystano metodę opisową z dynamiczną analizą danych statystycznych GUS i Izby Celnej. Okres badań to na ogół lata 2005–2014, jego skrócenie w niektórych tabelach o 2–3 lata wynikało z braku odpowiednich danych.

1. Liczba i struktura podmiotów z kapitałem zagranicznym

W badanym okresie rosła liczba pkz zlokalizowanych w województwie¹, w tym również realizujących obroty zagraniczne. W 2014 roku działalność importową prowadziło 621 pkz, czyli o 164 (35,9%) więcej niż w roku 2005. Ich udział w ogólnej liczbie pkz zlokalizowanych w województwie wzrósł jednak tylko o 0,7 pkt proc. (z 42,6% w 2005 r. do 43,3% w 2014 r.). W strukturze pkz importujących, według klas wielkości, odnotowano niekorzystne zjawisko, ponieważ zwiększał się udział podmiotów zatrudniających do 9 osób, a malał o 10 i więcej pracowników. W 2014 roku odsetek tych pierwszych (mikro-pkz) wyniósł 50,1% a drugich – 49,1%, podczas gdy w 2007 roku odpowiednio 39,5% i 60,5% (por. tab. 1).

Tabela 1. Liczba i struktura pkz w obrotach zagranicznych według liczby pracujących

Lata	Liczba pkz importujących	Procent ogólnej liczby pkz w WZ	w tym:				Liczba pkz eksportujących	Procent ogólnej liczby pkz w WZ	w tym:			
			do 9 osób		10 i więcej				do 9 osób		10 i więcej	
			liczba	%	liczba	%			liczba	%	liczba	%
2005	457	42,6	.	.	.	.	524	48,8	.	.	.	.
2006	502	43,1	.	.	.	.	547	46,9	.	.	.	.
2007	488	42,0	193	39,5	295	60,5	561	48,2	218	38,9	343	61,1
2008	528	43,4	232	43,9	296	56,1	567	46,6	233	41,1	334	58,9
2009	534	42,2	240	44,9	294	55,1	561	44,4	231	41,2	320	58,8
2010	511	39,3	222	43,4	289	56,6	553	42,6	224	40,5	329	59,5
2011	585	42,4	282	48,2	303	51,8	577	41,8	254	44,0	323	56,0
2012	618	42,9	305	49,4	313	50,6	595	41,2	270	45,4	325	54,6
2013	612	41,8	314	51,3	298	48,7	586	40,0	260	44,4	362	55,6
2014	621	43,3	311	50,1	310	49,9	597	41,6	261	43,7	337	56,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*, GUS, Warszawa, za odpowiednie lata.

Działalność eksportową prowadziło w roku 2014 597 pkz, czyli o 73 (13,4%) więcej niż w 2005 roku. W porównaniu z liczbą podmiotów importujących, pkz eksportujących było jednak od 2011 roku do 4% mniej. Skutkowało to spadkiem ich udziału w ogólnej liczbie pkz zlokalizowanych w województwie zachodniopomorskim.

¹ Ich udział w ogólnej liczbie podmiotów gospodarujących w województwie zachodniopomorskim nie przekraczał jednak nawet 1% (Nakonieczna-Kisiel, 2015, s. 79).

skim (z 48,8% w 2005 r. do 41,6% w 2014 r.). Podobnie jak w imporcie, rósł udział mikro-pkz realizujących eksport (z 38,9% w 2007 r. do 43,7% w 2013 r.), natomiast malał z dziesięcioma i więcej zatrudnionymi osobami (odpowiednio z 61,1% do 56,3% – por. tab. 1). W tym kontekście warto dodać, że w 2014 roku (dla wcześniejszych lat brak danych) udział dużych jednostek (250 pracujących i więcej) wynosił po 5,4% w eksporcie i imporcie (*Działalność gospodarcza...*, 2015, tab. 24). Taka struktura nie sprzyja poprawie zdolności konkurencyjnej badanych podmiotów, zwłaszcza w zakresie rywalizacji o korzyści związane z udziałem w międzynarodowym podziale pracy (Misala, 2011, s. 77).

Według wybranych sekcji PKD największy odsetek pkz, zarówno w imporcie, jak i eksporcie, odnotowano w handlu usługami. Wykazywał on ponadto tendencję rosnącą: w przywozie z 36,2% w 2008 roku do 43,5% w 2014 roku, natomiast w wywozie odpowiednio z 39,2% do 47,9%. Do wzrostu odsetka pkz w obrocie usługami przyczyniło się głównie ich duże zaangażowanie w handel i naprawy pojazdów samochodowych oraz transport i gospodarkę magazynową (por. tab. 2).

Tabela 2. Struktura pkz w obrotach zagranicznych według wybranych sekcji PKD w latach 2008–2014

Lata	Procent liczby pkz importujących					Procent liczby pkz eksportujących				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
2008	17,8	42,0	36,2	17,4	5,5	13,2	47,1	39,2	12,3	10,4
2009	17,8	37,5	39,9	19,1	6,4	13,1	45,9	39,1	15,7	9,9
2010	17,6	35,0	42,3	19,2	6,7	10,5	42,9	45,2	16,9	9,6
2011	17,3	34,4	42,4	17,9	7,0	10,1	43,7	44,8	15,9	9,9
2012	17,3	34,1	41,0	16,2	6,5	10,3	41,7	46,8	16,3	10,1
2013	16,7	35,1	40,5	15,8	7,0	9,7	41,3	47,8	15,9	10,9
2014	16,1	34,1	43,5	17,2	7,7	9,7	41,7	47,9	15,4	10,6

A – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo,

B – przemysł przetwórczy,

C – usługi ogółem, w tym: D – handel, naprawa pojazdów, E – transport i gospodarka magazynowa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów w województwie zachodniopomorskim*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin, za odpowiednie lata.

Nieco mniejsze było zaangażowanie analizowanych podmiotów w wymianę wyrobów przemysłu przetwórczego. Jednak zarówno w imporcie, jak i eksporcie

ich udział w 2014 roku był mniejszy niż w 2008 roku (odpowiednio o 7,9 i 5,4 pkt proc.). Najmniejszym zainteresowaniem pkz cieszył się obrót surowcami pochodzącymi z rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa. W imporcie ich udział był ustabilizowany i wynosił na ogół 17%, natomiast w eksporcie kształtował się na znacznie niższym poziomie. W 2014 roku wynosił tylko 9,7%, ponadto był o 3,5 pkt proc. mniejszy niż w 2008 roku.

Można zatem stwierdzić, że ani położenie geograficzne województwa, ani masowa likwidacja przemysłu, PGR i gospodarstw rybackich nie były czynnikami zachęcającymi inwestorów zagranicznych do zakładania spółek kapitałowych w tych dziedzinach wytwórczości. Analizę przyczyn małej atrakcyjności inwestycyjnej województwa zachodniopomorskiego pominięto jednak z uwagi na ograniczone ramy opracowania².

2. Wartość i dynamika obrotów podmiotów z kapitałem zagranicznym

Badane podmioty notowały wzrost zarówno eksportu, jak i importu. Wartość wywozu wzrosła blisko 2,4 razy, gdyż w 2014 roku wynosiła 14,5 mld zł, podczas gdy w 2005 roku 6,1 mld zł, natomiast przywozu zwiększyła się ponad 2,1 razy, odpowiednio do około 7,7 mld zł z 3,6 mld zł. Średnioroczna dynamika obrotów pkz była więc relatywnie wysoka, ale kształtowała się na różnym poziomie: w eksporcie wynosiła 10,1% a w imporcie 8,7% (por. tab. 3).

Tabela 3. Wartość i dynamika obrotów pkz w latach 2005–2014

Lata	Eksport	Import	Dynamika 2005 = 100%	
	mln zł		eksport	import
1	2	3	4	5
2005	6 107,9	3 610,8	100,0	100,0
2006	7 286,0	4 560,8	119,3	126,3
2007	9 134,4	4 860,3	149,6	134,6
2008	9 617,6	5 856,3	157,5	162,2
2009	10 091,7	6446,5	165,2	178,5

² W literaturze przedmiotu badania takie są prowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką w ramach raportów *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów*, Gdańsk, za odpowiednie lata.

1	2	3	4	5
2010	11 029,4	6 289,0	180,6	174,2
2011	12 856,1	8 620,8	210,5	238,8
2012	14 546,1	9 238,5	238,2	255,9
2013	15 748,1	11 681,7	257,8	323,5
2014	14 537,9	7 627,7	238,0	211,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*, GUS, Warszawa, za odpowiednie lata.

Sygnalizowany spadek odsetka pkz zatrudniających 10 i więcej osób nie doprowadził jednak do obniżenia ich udziału w wartości obrotów, podmioty te w dalszym ciągu realizowały po ponad 94,0% eksportu i importu, podczas gdy mikro-pkz mniej niż po 6,0% (por. tab. 4). Świadczy to dobitnie o bardzo niskiej konkurencyjności na rynku światowym pkz zatrudniających do 9 osób, których – jak wspomniano – jest coraz więcej w strukturze badanej zbiorowości województwa.

Tabela 4. Wartość i struktura obrotów zagranicznych pkz według liczby pracujących w latach 2007–2014 (mln zł)

Lata	Import				Eksport			
	wartość do 9 pracujących	%	wartość 10 i więcej pracujących	%	wartość do 9 pracujących	%	wartość 10 i więcej pracujących	%
2007	332,0	6,8	4 528,4	93,2	537,6	5,9	8 596,8	94,1
2008	372,6	6,4	5 483,7	93,6	455,1	4,7	9 162,6	95,3
2009	551,8	8,6	5 894,7	91,4	630,8	6,3	9 460,8	93,7
2010	504,6	8,0	5 784,4	92,0	446,9	4,1	10 582,5	95,9
2011	573,3	6,7	8 047,5	93,3	424,0	3,3	12 432,1	96,7
2012	1 283,2	13,9	7 955,3	86,1	804,5	5,5	13 741,6	94,5
2013	871,7	7,5	10 809,6	92,5	827,5	5,3	14 920,9	94,7
2014	420,1	5,5	7 252,6	94,5	841,4	5,8	13 696,5	94,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*, GUS, Warszawa, za odpowiednie lata.

Największy odsetek pkz był zaangażowany w wymianę wyrobów przemysłu przetwórczego, ale ich udział w tej sekcji wykazywał tendencję spadkową (większą

w przywozie, bo z 76,3% w 2008 r. do 63,9% w 2014 r., a mniejszą w wywozie, gdyż odpowiednio z 83,3% do 80,7%). Tendencje te ilustrują dane zawarte w tabeli 5.

Tabela 5. Struktura wartości obrotów zagranicznych pkz według wybranych sekcji PKD w latach 2008–2014

Lata	Procent liczby pkz importujących					Procent liczby pkz eksportujących				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
2008	1,5	76,3	21,8	18,6	2,6	1,6	83,3	15,1	6,0	6,7
2009	1,3	67,2	27,9	19,5	1,5	1,8	82,8	15,3	6,0	6,8
2010	1,3	70,9	25,1	19,2	3,5	1,3	73,9	24,8	7,4	5,3
2011	1,0	71,5	27,0	19,7	3,1	1,0	83,8	15,1	7,2	5,1
2012	0,9	68,3	29,9	17,9	9,3	2,1	79,8	18,0	7,5	5,4
2013	3,8	65,6	24,7	18,7	4,6	1,5	80,3	18,2	8,0	4,8
2014	0,8	63,9	35,1	23,7	8,8	1,7	80,7	17,5	5,1	6,2

A – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo,

B – przemysł przetwórczy,

C – usługi ogółem, w tym: D – handel, naprawa pojazdów, E – transport i gospodarka magazynowa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów w województwie zachodniopomorskim*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin, za odpowiednie lata.

Zdecydowanie mniejsze było zaangażowanie pkz w handel usługami, ale ich odsetek zarówno w imporcie, jak i eksporcie, zwiększał się. W przywozie wzrósł aż o 13,3 pkt proc., natomiast w wywozie tylko o 2,4 pkt proc. Do wzrostu odsetka pkz realizujących obroty usługami na rynku światowym przyczyniał się głównie import usług handlowych i naprawy pojazdów samochodowych, a w eksporcie niemal w równym stopniu wyżej wymieniona sekcja jak i transport i gospodarka magazynowa.

Symboliczny był natomiast odsetek pkz realizujących obroty surowcami. W imporcie stanowił średnio około 1%, a w eksporcie na ogół nie przekraczał 2%. Przyczyną ukazanych tendencji zarówno w strukturze obrotów zagranicznych pkz według wybranych relacji PKD, jak i według klas wielkości podmiotów, była zmiana struktury napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, z tendencją do wzrostu odsetka sektorów usługowych kosztem przetwórstwa przemysłowego (Chojna, 2010, s. 259–260) oraz sektora surowcowego.

3. Wpływ podmiotów z kapitałem zagranicznym na wymianę zagraniczną województwa zachodniopomorskiego

Wyrazem zaangażowania badanej zbiorowości w realizację obrotów z zagranicą jest ich udział w całości wymiany województwa. Do końca 2013 roku wskaźnik ten charakteryzował się tendencją rosnącą, osiągając zarówno w imporcie, jak i eksporcie ponad 85% (por. tab. 6). W roku następnym (2014) zmniejszył się jednak do 79,4% w przywozie i aż 58% w wywozie. Główną przyczyną tego zjawiska było prawie ośmioprocentowe zmniejszenie wartości eksportu pkz i trzydziestopięcioprocentowe importu, a utrzymywanie się na zbliżonym poziomie obrotów województwa zachodniopomorskiego (por. tab. 3 i 7).

Tabela 6. Udział podmiotów z kapitałem zagranicznym w obrotach i saldzie województwa zachodniopomorskiego w latach 2005–2014 (%)

Lata	Ekspert	Import	Saldo
2005	62,7	50,9	94,4
2006	65,4	53,4	104,3
2007	75,0	55,6	124,6
2008	72,2	57,0	123,0
2009	74,6	66,0	97,1
2010	75,6	58,0	121,0
2011	73,0	61,9	115,1
2012	82,3	66,8	137,9
2013	85,2	85,8	83,3
2014	79,4	58,0	135,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*, GUS, Warszawa, za odpowiednie lata; Izba Celna w Warszawie 2014 i 2015.

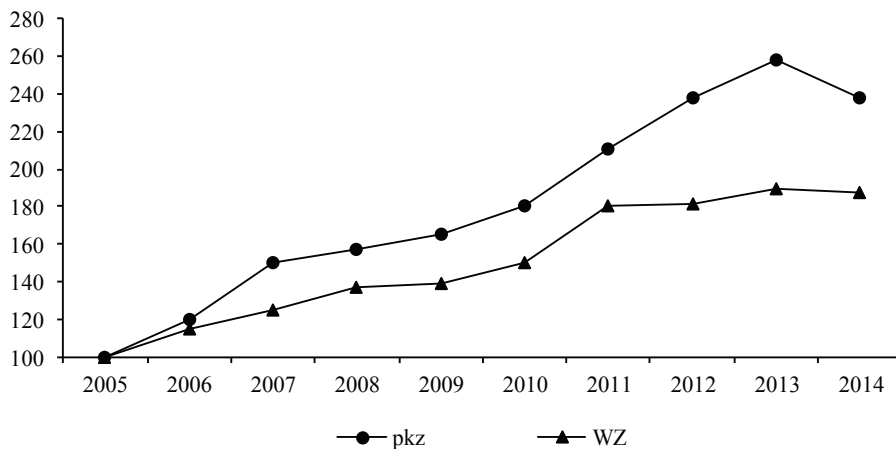
Tabela 7. Wartość i dynamika obrotów województwa zachodniopomorskiego w latach 2005–2014

Lata	Eksport	Import	Dynamika 2005 = 100%	
	mln zł		eksport	import
2005	9 743,8	7 097,9	100,0	100,0
2006	11 148,5	8 535,0	114,4	120,2
2007	12 177,5	8 747,7	125,0	123,2
2008	13 324,7	10 265,7	136,8	144,6
2009	13 525,8	9 773,2	138,8	137,7
2010	14 589,1	10 672,5	149,7	150,4
2011	17 616,5	13 935,3	180,8	190,3
2012	17 674,7	13 826,7	181,4	194,8
2013	18 488,2	13 607,7	189,7	191,7
2014	18 298,2	13 228,8	187,8	186,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Celnej w Warszawie, Warszawa 2014 i 2015.

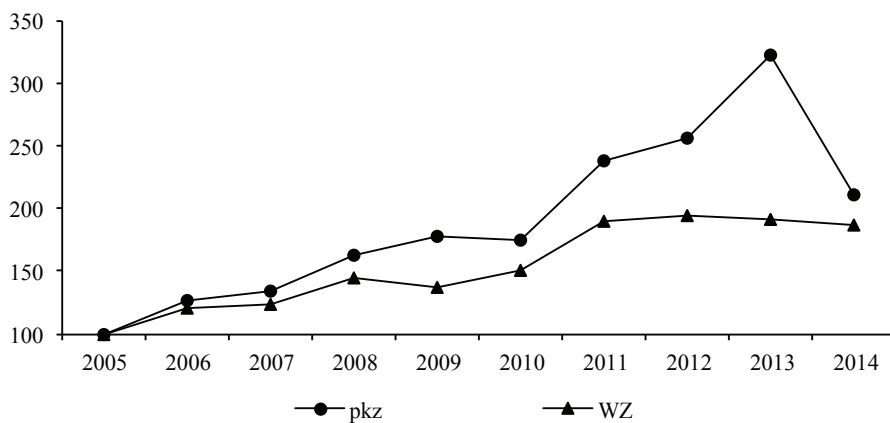
Aktywność pkz w realizacji zakupów i sprzedaży wyrobów na rynku światowym była zatem podstawowym czynnikiem dynamizującym wymianę ogółem WZ. Jak już sygnalizowano, w latach 2005–2014 średnia wartość ich eksportu rosła o 10,1% rocznie, a importu o 8,7%, natomiast dla całego województwa odpowiednie tempa wzrostu kształtowały się na niemal jednakowym poziomie i wynosiły 7,25% i 7,16%. Różnice na niekorzyść WZ były od 2011 roku większe w imporcie, a mniejsze w eksporcie (por. wykres 1), co dowodzi, że badane podmioty miały od tego okresu większy wpływ na dynamizację importu województwa niż eksportu. Należy to łączyć z rozwojem wymiany wewnątrzgałęziowej w badanej zbiorowości, w jej eksporcie ogółem udział wywozu do jednostki macierzystej i jednostek powiązanych kapitałowo kształtował się od 2009 roku w granicach 13,7–22,3%, natomiast w przywozie od 13,7% do 39,5% (*Działalność gospodarcza...*, za odpowiednie lata, tab. 23). Pkz, funkcjonujące w sieciach korporacji międzynarodowych, dążyły bowiem do osiągnięcia korzyści z rozwoju fragmentaryzacji łańcucha produkcyjnego (Świerkowski, 2011; Ambroziak, 2015, s. 267 i nast.). Dostawy eksportowe realizowały w ramach kierunków i priorytetów wyznaczonych przez spółki – matki, natomiast zakupy importowe z pominięciem, ze względu na niską jakość produkcji lokalnej miejscowych producentów.

Wykres 1. Dynamika eksportu pkz i województwa zachodniopomorskiego w latach 2005–2013 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabel 3 i 7.

Wykres 2. Dynamika importu pkz i województwa zachodniopomorskiego w latach 2005–2013 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 3 i 7.

PKZ odgrywały również bardzo dużą rolę w kształtowaniu bilansu handlowego WZ. Wprawdzie wartość eksportu zarówno badanej zbiorowości, jak i województwa była w analizowanym dziesięcioleciu wyższa od wartości importu, jednak osiągnięte nadwyżki były różne. W przypadku pkz dodatnie saldo wymiany z zagranicą wynosiło w 2014 roku 6,9 mld zł, podczas gdy w 2005 – 2,5 mld zł, zwiększyło się zatem 2,7 razy. W analogicznym okresie nadwyżka WZ wzrosła z 2,6 mld zł do 5,1 mld zł, czyli o 1,9 razy. W rezultacie pkz generowały tylko w trzech latach od 83% do 97% dodatniego salda w wymianie województwa ogółem, w pozostałych zaś aż od około 104% do 138% (por. tab. 6). Wskazuje to, że podmioty krajowe w województwie osiągały w obrotach z zagranicą głównie deficyt, który pkz spektakularnie finansowały.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że aktywność zlokalizowanych w województwie pkz realizujących wymianę z zagranicą rosła, ale więcej było ich w imporcie niż eksporcie. W strukturze podmiotów, według klas wielkości, malał udział zatrudniających 10 i więcej osób, natomiast według wybranych sekcji PKD zwiększał się odsetek w handlu usługami, malał w wymianie wyrobów przemysłu przetwórczego, a wręcz symboliczny był w obrotach usługami.

Zaangażowanie badanej zbiorowości mierzone wartością i dynamiką obrotów wykazywało również tendencję rosnącą, ale większą w eksporcie niż imporcie. Wartość wymiany zdominowały pkz zatrudniające 10 i więcej osób oraz wyroby przemysłu przetwórczego, ponieważ udział obrotów usługowych był 2–3 razy mniejszy w imporcie i aż 4–5 razy w eksporcie, a surowcami wręcz symboliczny, szczególnie w przywozie.

Badana zbiorowość, mimo iż niewielka w porównaniu z ogólną liczbą jednostek gospodarujących w regionie, miała bardzo duży wpływ na jego wymianę zagraniczną. W eksporcie udział pkz w całym dziesięcioleciu wynosił od około 63% do ponad 85%, natomiast w imporcie od 51% do blisko 86%. Pkz dynamizowały zwłaszcza przywóz, gdyż rozwijając fragmentaryzację łańcucha produkcyjnego, rezygnowały z niskiej jakości zaopatrzenia lokalnego. Przyczyniały się również do wypracowania nadwyżki w bilansie handlowym, bowiem w 7 z 10 badanych lat generowały od 104% do 138% jej wartości w obrotach WZ.

Literatura

- Ambroziak, Ł. (2015). *Wpływ fragmentaryzacji produkcji na polski handel zagraniczny maszynami i urządzeniami, Inwestycje zagraniczne w Polsce 2012–2014*. Warszawa: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury.
- Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów*. (2010–2015). Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką.
- Chojna, J. (2010). *Firmy z kapitałem zagranicznym w eksporcie usług*. W: *Inwestycje zagraniczne w Polsce, XX raport jubileuszowy*. Warszawa: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury.
- Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*. (2005–2015). Warszawa: GUS.
- Misala, J. (2011). *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*. Warszawa: PWE.
- Nakoneczna-Kisiel, H. (2011). Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w województwie zachodniopomorskim. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12.
- Nakoneczna-Kisiel, H. (2015). Rola podmiotów z kapitałem zagranicznym w gospodarce województwa zachodniopomorskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 857, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 41, t. 3.
- Świerkowski, J. (red.) (2011). *Strategia przyciągania i utrzymania BIZ dla województwa łódzkiego*. Pobrano z: www.strategia_sec.pdf

COMPANIES WITH FOREIGN CAPITAL AND FOREIGN TRADE OF WESTERN POMERANIAN VOIVODESHIP ECONOMY

Abstract

The purpose of the paper is identification of involvement of companies with foreign capital in a foreign trade and their role in development of foreign trade of Western Pomeranian Voivodeship. The paper is divided into three parts. The first one analyse the number of exporting and importing enterprises with foreign capital broken down by size class and chosen NACE sections, the second part contains statistical analysis of trends observed in value and dynamics of trade of analysed entities and the third part describes the role of companies with foreign capital in development of foreign trade of Western Pomeranian Voivodeship.

Results of the original research confirmed that activity of enterprises with foreign capital was growing but in particular size classes of companies and NACE sections it was different. Nevertheless their influence on development of foreign trade of Western Pomeranian Voivodeship is invaluable, despite the of symbolic participation in total number of economic entities of voivodeship.

Translated by Ewa Bilewicz

Keywords: entities with foreign capital, Western Pomeranian Voivodeship, foreign trade

Kod JEL: F41



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-29

Marlena Płonka*

Uniwersytet Zielonogórski

Roman Tylzanowski**

Uniwersytet Szczeciński

UWARUNKOWANIA DZIAŁALNOŚCI INNOWACYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTW ZLOKALIZOWANYCH W GMINIE PEŁCZYCE

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja uwarunkowań działalności innowacyjnej przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie gminy Pełczyce. Obserwacja przedsiębiorstw w zakresie kształtowania działalności innowacyjnej powinna dać odpowiedź na pytanie, jakie czynniki w największym stopniu przyczyniają się do wzrostu innowacyjności pełczyckich przedsiębiorstw. W badaniu wzięto pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia innowacyjności przedsiębiorstw oraz ponoszenia przez nie nakładów na realizację przedsięwzięć innowacyjnych.

Słowa kluczowe: działalność innowacyjna, identyfikacja uwarunkowań

Wprowadzenie

Innowacyjność jest niezbędna, by prosperować w dzisiejszej bardzo konkurencyjnej gospodarce światowej (GUS, 2013, s. 3). Przedsiębiorstwo innowacyjne

* E-mail: mplonka@centrum.stargard.pl

** E-mail: romtyl@poczta.onet.pl

charakteryzuje się: prowadzeniem wielu prac badawczo-rozwojowych, ponoszeniem nakładów na te czynności, posiadaniem i wprowadzaniem na rynek dużej liczby innowacji produktowych czy usługowych (Fic, 2008, s. 172). Działalność innowacyjna przedsiębiorstw polega na uruchamianiu produkcji nowych lub istotnie ulepszonych (zmodernizowanych) wyrobów, a także wdrażaniu nowych lub istotnie ulepszonych procesów, przy czym te wyroby i procesy powinny być nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa.

W warunkach dynamicznie rozwijającej się konkurencji globalnej coraz częściej pojawiają się podmioty, które można określić mianem przedsiębiorstw innowacyjnych. Celem każdej organizacji powinno być poprawienie lub utrzymanie pozycji rynkowej, kluczem do osiągnięcia takiego efektu jest wprowadzanie innowacji, które są traktowane jako główne instrumenty walki z konkurencją (Jasiński, 2006, s. 40).

1. Charakterystyka próby badawczej oraz metodyka badań

Uwarunkowania działalności innowacyjnej zidentyfikowano dla przedsiębiorstw prowadzących swoją działalność w gminie Pełczyce, zlokalizowanej w województwie zachodniopomorskim. Gmina od roku 2013 należy do *Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, co przekłada się na istnienie korzystnych uwarunkowań dla prowadzonej tam działalności gospodarczej oraz większe zainteresowanie aktywnością innowacyjną. Intencją autorów niniejszego opracowania było poddanie sprawdzeniu oddziaływania wybranych czynników na działalność innowacyjną badanych przedsiębiorstw. Badaniem objęto wszystkie podmioty (318), które miały status aktywnych lub zawieszonych. Udało się zebrać 35 wypełnionych ankiet, co stanowiło ponad 10% wszystkich zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Biorąc pod uwagę rodzaj prowadzonej działalności, struktura grupy badawczej w dużym stopniu pokrywa się ze strukturą wszystkich przedsiębiorstw zlokalizowanych w gminie Pełczyce.

Badanie zostało przeprowadzone w 2015 roku, a opierało się na danych dotyczących działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa w latach 2012–2014.

Celem analiz zależności statystycznych jest stwierdzenie, czy między badanymi zmiennymi zachodzą jakieś zależności. Dział statystyki zajmujący się badaniem związków między kilkoma zmiennymi nosi nazwę teorii współzależności (Sobczyk, 1995, s. 190). W niniejszym badaniu wszystkie poddane analizie zmienne mają charakter jako-

ściowy. Analizę zmiennych jakościowych o dowolnej liczbie wariantów można w każdym przypadku sprowadzić do prognozowania zmiennych zero-jedynkowych (Zaliaś, Pawełek, Wanat, 2004, s. 310). Jednym ze sposobów prognozowania zmiennej jakościowej jest określenie prawdopodobieństwa, z jakim dany jej wariant wystąpi w przyszłości w zależności od innych czynników.

P. Laplace w 1812 roku skonstruował klasyczną definicję prawdopodobieństwa. Według niej, jeżeli wszystkie zdarzenia elementarne są jednakowo możliwe, to prawdopodobieństwo zdarzenia losowego A stanowi iloraz liczby zdarzeń elementarnych sprzyjających temu zdarzeniu i liczby wszystkich zdarzeń elementarnych (Sobczyk, 1995, s. 78). Prawdopodobieństwo zdarzenia A jest liczbową miarą przekonania, że to zdarzenie zajdzie, a zatem możemy o nim mówić, jak o czymś uwarunkowanym zajściem innego zdarzenia (Gajek, Kałużka, 2000, s. 17).

Badanie poddane analizie w niniejszym artykule przeprowadzono w oparciu o warunkowe prawdopodobieństwo. Przy obliczaniu prawdopodobieństwa zdarzenia A, przy jednoczesnym pojawieniu się dodatkowego faktu, warunku (zdarzenia B), oblicza się „jakby skorygowane prawdopodobieństwo” (jeszcze bardziej dopasowane do danej sytuacji).

Zebrany materiał badawczy (ankiety) pozwolił na określenie prawdopodobieństwa wystąpienia przedsiębiorstwa innowacyjnego i prawdopodobieństwa poniesienia nakładów na innowacje uwzględniając następujące warunki: rodzaj wykonywanej działalności (usługi, handel, przemysł), koniunktura przedsiębiorstw (wzrost, spadek oraz utrzymujące się na tym samym poziomie przychody w przedsiębiorstwach), zasięg sprzedaży (lokalny i ponadlokalny), współpraca innowacyjna.

Przy wyborze czynników innowacyjności posiłekowano się badaniami GUS-u, który na podstawie formularza PNT-02 i PNT-02/u sporządza sprawozdania o innowacjach, badane są m.in. podejmowana współpraca w zakresie innowacji oraz nakłady na działalność innowacyjną, a także zbierane są informacje o rodzaju wykonywanej działalności (usługi, handel, przemysł), przychodach przedsiębiorstw czy zasięgu sprzedaży.

2. Warunkowe prawdopodobieństwo wystąpienia przedsiębiorstwa innowacyjnego oraz ponoszenia nakładów na innowacje

Posługując się definicją zaprezentowaną przez Główny Urząd Statystyczny (GUS, 2013, s. 29), za przedsiębiorstwo innowacyjne uznać należy takie, które w badanym okresie wprowadziło na rynek co najmniej jeden nowy lub ulepszony produkt. Według kryterium stopnia nowości rozróżnia się innowacje będące nowością w skali światowej, kraju bądź działu przemysłu lub przedsiębiorstwa (Janasz, Kozioł, 2007, s. 20). Wszyscy badani respondenci wskazali w ankiecie, że wprowadzane przez nich innowacje dotyczyły wyłącznie przedsiębiorstwa, co w żadnym stopniu nie umniejsza wagi tych zmian. Z kolei za nakłady na działalność innowacyjną uznano wszelkie wydatki na innowacje, które wprowadzane były przez przedsiębiorstwa objęte badaniem.

W dwóch poniższych tabelach zaprezentowano prawdopodobieństwo wystąpienia przedsiębiorstwa innowacyjnego oraz ponoszenia nakładów na działalność innowacyjną pod warunkiem rodzaju wykonywanej działalności.

Tabela 1. Macierz prawdopodobieństwa warunkowego – innowacyjności w pelczyckich przedsiębiorstwach z punktu widzenia rodzaju prowadzonej działalności oraz koniunktury

Rachunek prawdopodobieństwa (innowacyjność)								
Usługi			Handel			Przemysł		
0,75			0,55			0,85		
przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian	przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian	przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian
0,8	0,75	0,71	0,67	0,57	0,5	0,8	0,75	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Z punktu widzenia rodzaju wykonywanej działalności wydaje się, że w badanej grupie podmiotów najmniej innowacyjne są przedsiębiorstwa handlowe, najbardziej zaś – przemysłowe. Szanse na podjęcie działalności innowacyjnej wśród podmiotów zajmujących się przetwórstwem przemysłowym są o 10 punktów procentowych wyższe, niż w przypadku przedsiębiorstw usługowych i aż o 30 punktów wyższe, niż wśród handlowych. Widać więc, że to właśnie podmioty zajmujące się produkcją są nośnikiem wprowadzania zmian w regionie pelczyckim.

Wziąwszy pod uwagę koniunkturę przedsiębiorstw należących do badanej próby, uznać należy, że najwyższe prawdopodobieństwo wprowadzania nowych wyrobów i sposobów produkcji jest wśród przedsiębiorstw przemysłowych, w których przychody w ostatnich 3 latach pozostawały na tym samym poziomie. Najniższe szanse na uzyskanie miana podmiotu innowacyjnego mają firmy handlowe z niezmiennym od 3 lat poziomem dochodów. Wśród przedsiębiorstw handlowych i usługowych, wraz ze wzrostem ich przychodów, rośnie prawdopodobieństwo wprowadzania przez nie innowacji, natomiast w przypadku firm produkcyjnych to właśnie stałość ich przychodów stanowi bodziec dla wprowadzania zmian w procesie produkcji.

Tabela 2. Macierz prawdopodobieństwa warunkowego
– nakładów na działalność innowacyjną w pełczyckich przedsiębiorstwach
z punktu widzenia rodzaju prowadzonej działalności oraz koniunktury

Rachunek prawdopodobieństwa (nakłady na działalność innowacyjną)								
Usługi			Handel			Przemysł		
0,75			0,5			0,77		
przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian	przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian	przychody wzrosły	przychody zmalały	przychody bez zmian
0,8	0,75	0,71	0,67	0,43	0,5	0,8	0,75	0,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jeśli chodzi o skłonność do ponoszenia przez lokalne przedsiębiorstwa, należące do badanej grupy podmiotów, nakładów na działalność innowacyjną, to jest ona najniższa wśród tych, których głównym przedmiotem działalności jest handel. Z kolei przedsiębiorstwa usługowe i przemysłowe w podobnym stopniu zainteresowane są nakładami na innowacje.

Zainteresowanie przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych nakładami na działalność innowacyjną rośnie wraz z ich przychodami, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw usługowych, wśród których najmniejsze prawdopodobieństwo ponoszenia nakładów na innowacje występuje w przypadku, gdy ich przychody pozostają na tym samym poziomie. Odróżniają się one zatem od przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, które najrzadziej ponoszą nakłady na innowacje w okresie spadku ich przychodów.

Każda innowacja wprowadza określone zmiany i burzy dotychczasowy porządek, co może budzić lęk przed ich wprowadzaniem. Aby zminimalizować ryzyko niepowodzenia związanego z wdrażaniem innowacji oraz zmaksymalizować szanse na efektywność procesu innowacyjnego, przedsiębiorstwa podejmują decyzję o korzystaniu z doświadczeń i wiedzy innych podmiotów na rynku, decydując się w tym celu na podjęcie współpracy innowacyjnej (Świadek, Tomaszewski, 2011, s. 389–394).

W kolejnych dwóch tabelach zweryfikowano innowacyjność i ponoszenie nakładów na innowacje, uwzględniając zasięg sprzedaży i zaistnienie współpracy innowacyjnej.

Tabela 3. Macierz prawdopodobieństwa warunkowego – innowacyjności w pelczyckich przedsiębiorstwach z punktu widzenia zasięgu sprzedaży oraz współpracy

Rachunek prawdopodobieństwa (innowacyjność)			
sprzedaż lokalna		sprzedaż nielokalna	
0,6		0,83	
współpracujące	niewspółpracujące	współpracujące	niewspółpracujące
0,75	0,33	0,89	0,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Tabela 4. Macierz prawdopodobieństwa warunkowego – nakładów na działalność innowacyjną w pelczyckich przedsiębiorstwach z uwzględnieniem zasięgu sprzedaży oraz współpracy

Rachunek prawdopodobieństwa (nakłady na działalność innowacyjną)			
sprzedaż lokalna		sprzedaż nielokalna	
0,56		0,83	
współpracujące	niewspółpracujące	współpracujące	niewspółpracujące
1	0,11	0,89	0,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W badaniu warunkowego prawdopodobieństwa innowacyjności i ponoszenia nakładów na innowacje uwzględniono zasięg lokalny oraz ponadlokalny. W celu

weryfikacji wpływu współpracy na aktywność innowacyjną pełczyckich przedsiębiorstw wzięto pod uwagę ich kooperację z podmiotami współpracy sektorowej, tj. dostawcami, odbiorcami i konkurentami, z przedsiębiorstwami w obrębie grupy kapitałowej oraz podmiotami współpracy instytucjonalnej, tj. PAN, szkołami wyższymi oraz krajowymi i zagranicznymi jednostkami B+R.

Jak wykazały wyniki zaprezentowane powyżej, przedsiębiorstwa należące do badanej próby z ponadlokalnym zasięgiem sprzedaży są bardziej skłonne zarówno do podejmowania działalności innowacyjnej, jak i ponoszenia na nią nakładów. Szanse na aktywność innowacyjną są wśród przedsiębiorstw z lokalnym zasięgiem sprzedaży o ponad dwadzieścia punktów procentowych niższe niż wśród tych, które sprzedają swoje towary i usługi na rynku regionalnym lub krajowym. Takie przedsiębiorstwa, chcąc być konkurencyjnymi, podejmują decyzję o wprowadzaniu w swojej działalności zmian, zapewniających im utrzymanie i funkcjonowanie na rynku o szerszym zasięgu. Szanse na bycie innowacyjną firmą wynoszą 60%, gdy przedsiębiorstwa dokonują sprzedaży swoich produktów na lokalnym rynku, a są wyższe o 23 punkty procentowe, gdy firmy dokonują sprzedaży poza lokalnym rynkiem.

Podobnie jest w przypadku ponoszenia nakładów na innowacje: przedsiębiorstwa z szerszym zasięgiem sprzedaży chętniej je ponoszą, a ich szanse są o 27 punktów procentowych wyższe w stosunku do sprzedaży lokalnej.

Szanse na aktywność innowacyjną rosną wraz z podjęciem współpracy innowacyjnej. Wśród przedsiębiorstw z lokalnym zasięgiem sprzedaży, które nie podejmują współpracy innowacyjnej, szanse na stanie się innowacyjnymi są o 56% niższe, a na ponoszenie przez nie nakładów na innowacje aż dziewięciokrotnie niższe.

W przypadku lokalnego zasięgu sprzedaży szanse na ponoszenie przez lokalne podmioty nakładów na innowacje są niemal dziesięciokrotnie wyższe, a na bycie innowacyjnymi dwukrotnie większe, gdy firmy podejmują współpracę innowacyjną. Oznacza to, że przy spełnieniu warunku współpracy, przedsiębiorstwa, sprzedające swoje produkty na rynku lokalnym mają znacznie większe szanse na podjęcie działalności innowacyjnej niż te, które współpracy nie podejmują. Gdy firmy sprzedają swoje produkty na rynku ponadlokalnym, warunek podjęcia współpracy nie różnicuje już w tak dużym stopniu szans na podjęcie działalności innowacyjnej, jak w przypadku lokalnego zasięgu sprzedaży – zarówno w przypadku podejmowania, jak i niepodjęcia współpracy, szanse na aktywność innowacyjną pełczyckich podmiotów gospodarczych są wysokie.

3. Wnioski i zalecenia wynikające z przeprowadzonych badań

W badanej grupie podmiotów przedsiębiorstwa przemysłowe są bardziej, niż handlowe i usługowe, skłonne zarówno do wprowadzania nowych i ulepszonych produktów w swojej działalności, jak i ponoszenia na nie nakładów. Wynika z tego, iż to właśnie przemysł stanowi główny bodziec dla aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw zlokalizowanych w badanym regionie. Wychodząc więc z założenia, że wprowadzanie zmian w działalności przedsiębiorstw pozwala im być konkurencyjnymi na rynku, a tym samym umożliwia im pozostanie na rynku, należy uświadamiać szczególnie firmy handlowe i usługowe o korzyściach płynących z wprowadzania zmian w ich działalności.

Można również postulować wspieranie firm przemysłowych w regionie, ponieważ mogą stać się one motorem napędowym również dla tych działających w handlu i usługach. Dlatego też dobrym rozwiązaniem może być stworzenie w gminie korzystnych warunków do zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw przemysłowych przez oferowanie im np. korzystnych umów najmu i dzierżawy terenów i obiektów.

Poziom przychodów badanej grupy przedsiębiorstw różnicuje ich aktywność innowacyjną w zależności od charakteru ich działalności, tj. w zależności od tego, czy zajmują się handlem, usługami, czy produkcją. Wśród przedsiębiorstw przemysłowych szanse na innowacyjność są najwyższe, gdy te osiągają stałe przychody. Z kolei wśród przedsiębiorstw handlowych i usługowych największe szanse na stanie się innowacyjnymi mają te podmioty, których przychody wzrastają. Można wnioskować, że w działalności usługowej i handlowej trudniej jest wprowadzać innowacje, bowiem dopiero poprawa koniunktury stymuluje je do wprowadzania zmian i ponoszenia wydatków na innowacje. Przedsiębiorstwa przemysłowe prawdopodobnie najpierw dążą do stabilizacji przychodów, a dopiero później podejmują decyzję o wprowadzaniu na rynek nowych i ulepszonych produktów, choć nie dotyczy to nakładów na innowacje, które najchętniej ponoszone są w okresie wzrostu przychodów. Być może podyktowane jest to tym, że firmy, podejmując decyzję o poniesieniu wydatków, konfrontują ją z poziomem przychodów – dopiero ich wzrost stanowi odpowiedni bodziec do inwestowania w innowacje.

Wraz z poszerzaniem zasięgu sprzedaży rośnie skłonność badanej grupy przedsiębiorstw zarówno do podejmowania działalności innowacyjnej, jak i ponoszenia

na nią nakładów. Przedsiębiorstwa, które sprzedają swoje produkty poza lokalnym rynkiem, muszą sprostać wielu wyzwaniom, aby być konkurencyjnymi, podejmując więc różne działania, w tym te o charakterze innowacyjnym, co pozytywnie wpływa na zwiększenie poziomu zarówno ich innowacyjności, jak i inwestycji w innowacje.

Przedsiębiorstwa, które oferują swoje produkty poza lokalnym rynkiem sprzedaży z jednej strony ponoszą większe ryzyko związane z działalnością innowacyjną, ale z drugiej – zwiększają swoje szanse na wzrost i rozwój, który stanowi z kolei wypadkową regionalnego wzrostu i rozwoju gospodarczego. Zasięg sprzedaży produktów oferowanych przez pełczyckie przedsiębiorstwa istotnie różnicuje ich poziom innowacyjności i stopień ponoszonych na innowacje nakładów. Oferowanie przez badane firmy produktów na szerszym rynku, zwiększa ich szanse na aktywność innowacyjną. Należy rekomendować wszelkie formy poszukiwania nowych rynków zbytu produktów i usług lokalnych przedsiębiorstw, poszerzając w ten sposób zasięg sprzedaży. W poprzedniej, jak i obecnej perspektywie unijnej, możliwe jest pozyskiwanie środków oraz udział w finansowanych z UE konferencjach, wyjazdach biznesowych, dzięki którym możliwe jest zaprezentowanie własnych produktów czy znalezienie dla nich nowych rynków zbytu.

Podjęmowanie współpracy innowacyjnej z podmiotami instytucjonalnymi i sektorowymi pobudza aktywność innowacyjną przedsiębiorstw należących do badanej próby, zarówno w kontekście wprowadzania przez nie nowych produktów, jak i ponoszenia nakładów na innowacje. Przedsiębiorstwa z dalszym zasięgiem sprzedaży chętniej podejmują decyzję o współpracy innowacyjnej z innymi podmiotami, dzięki czemu mają możliwość wykorzystania ich doświadczeń, wiedzy czy też rozłożenia ryzyka związanego z wprowadzaniem innowacji.

Przedsiębiorstwa, które częściej i chętniej podejmują współpracę innowacyjną, częściej również wprowadzają na rynek nowe lub ulepszone produkty (Tomaszewski, s. 110–123) oraz chętniej ponoszą nakłady na działania związane z ich wprowadzaniem. Innowacyjne przedsiębiorstwa, podejmując współpracę, wykorzystują dobrodziejstwa, jakie stwarza im funkcjonowanie w modelu otwartej innowacji, co korzystnie wpływa na ich konkurencyjność i innowacyjność (Płonka, Świadek, s. 301–319). Realizacja przedsięwzięć innowacyjnych niesie jednak ze sobą rozmaite trudności – jedną z najistotniejszych są trudności w podejmowaniu współpracy. Wyniki przeprowadzonych w gminie Pełczyce badań wskazują, że ten czynnik nie stanowi głównej bariery dla działalności innowacyjnej. Wynika z tego, że przed-

siębiorstwa zlokalizowane w gminie nie postrzegają trudności w kooperacji jako istotnego ograniczenia dla ich innowacyjności. Taki stan rzeczy może być efektem po pierwsze braku świadomości na temat ogromnego znaczenia kooperacji z innymi podmiotami, po drugie – „krótkowzroczności”, wyrażonej koncentrowaniem się na bieżącej działalności, zamiast poszukiwania okazji do działań innowacyjnych. Podejmowanie działań mogących przyczynić się do nawiązywania współpracy innowacyjnej oraz uświadamianie przedsiębiorców o roli, jaką odgrywa współpraca w procesach innowacyjnych może pozytywnie wpłynąć na innowacyjność regionu.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że najbardziej innowacyjnymi przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w gminie Pełczyce są firmy przemysłowe, które cechują się ponadto największym prawdopodobieństwem ponoszenia nakładów na działalność innowacyjną. Istotny wpływ na innowacyjność przedsiębiorstw ma również ich koniunktura, albowiem w podmiotach, w których zaobserwowano wzrost przychodów z działalności odnotowano największą szansę na ponoszenie nakładów na innowacje oraz ich wdrożenie. Decydujące znaczenie ma również zasięg sprzedaży – bardziej innowacyjne są bowiem te firmy, które prowadzą swoją działalność poza rynkiem lokalnym.

Literatura

- Fic, M. (2008). *Wiedza i innowacje w nowej gospodarce*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza UZ.
- Janasz, W., Kozioł, K. (2007). *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gajek, L., Kałuska, M. (2000). *Wnioskowanie statystyczne. Modele i metody*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowo-Techniczne.
- GUS (2013), *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010–2012*. Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa.
- Jasiński, A.H. (2006). *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*. Warszawa: Difin.
- Sobczyk, M. (1995). *Statystyka*. Warszawa: PWN,

- Świadek, A., Płonka, M. (2013). Wpływ współpracy na poziom konkurencyjności i aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw. *Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Zeszyt nr 34: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*.
- Świadek, A., Tomaszewski, M. (2011). Współpraca innowacyjna przedsiębiorstw według szkoły instytucjonalnej. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, T. 13.
- Tomaszewski, M. (2014). Implementacja nowych technologii a skłonność do współpracy innowacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych. W: A. Świadek, J. Wiśniewska (red.) *Innowacje we współczesnej gospodarce*. Szczecin: Naukowe Wydawnictwo IVG.
- Zaliaś, A., Pawelek, B., Wanat, S. (2004). *Prognozowanie ekonomiczne. Teoria. Przykłady. Zadania*. Warszawa: PWN.

DETERMINANTS OF INNOVATIVE ACTIVITY OF ENTERPRISES IN PEŁCZYCE

Abstract

The aim of this study is to identify the determinants of innovative activity of enterprises located in Pełczyce. Observation of innovative activity should give an answer to the question of what factors contribute to the growth of innovative enterprises in Pełczyce. The study used probability of innovation in enterprises and expenditure for the implementation of innovative projects.

Translated by Roman Tylżanowski

Keywords: innovative activities, identification of determinants

Kody JEL: O31, O33



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-30

Piotr Szczepański*

Adam Zydróż**

Magdalena Antkowiak***

Tomasz Kuźniar****

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

KSZTAŁTOWANIE FUNKCJI MIESZKANIOWYCH W POLITYKACH PRZESTRZENNYCH WYBRANYCH GMIN W POLSCE W KONTEKŚCIE LOKALNYCH UWARUNKOWAŃ SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

Streszczenie

W obecnych uwarunkowaniach prawnych gminy, jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego kraju, mają największe władztwo planistyczne. Władze samorządów lokalnych prowadzą na własnym obszarze szereg polityk, z których jedną z najważniejszych jest polityka przestrzenna, wyrażona w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Polska posiada hierarchiczny system planowania, zatem polityka przestrzenna gminy powinna być spójna z prerogatywami zawartymi w dokumentach wyższego rzędu oraz z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. W artykule podjęto próbę oceny powiązania, wyznaczanych w politykach przestrzennych kierunków rozwoju funkcji mieszkaniowych z procesami demograficznymi i uwarunkowaniami ekonomicznymi.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, samorząd lokalny, zrównoważony rozwój

* E-mail: szczepan@up.poznan.pl

** E-mail: adzyd@up.poznan.pl

*** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

**** E-mail: tomasz.kuzniar@op.pl

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 3 *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych samorządu lokalnego. Podstawowym dokumentem, określającym kierunki jej realizacji oraz lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). Choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, które są narzędziem realizacji polityki przestrzennej wyrażonej przez studium. Fakt ten ma zasadnicze znaczenie, ponieważ przesądzenia planistyczne podjęte na etapie studium, w chwili uprawomocnienia się planu miejscowego stają się obowiązujące.

Polityka przestrzenna wyrażona w studium powinna być realizowana zgodnie z naczelną zasadą zrównoważonego rozwoju i prowadzić do budowania ładu przestrzennego. Za Zbierską (2015) można przyjąć, że ład przestrzenny to docelowy stan zagospodarowania, w którym rozmieszczenie obiektów i usług w przestrzeni powinno odpowiadać istniejącemu układowi sieci osadniczej, uwarunkowaniom społecznym i przyrodniczym oraz służyć zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społecznych. Do głównych czynników zachowania ładu przestrzennego można zaliczyć odpowiednie i bezkonfliktowe rozmieszczenie przestrzenne funkcji planistycznych oraz efekt synergii ich współoddziaływania.

W ostatnich dziesięcioleciach najważniejszym kierunkiem rozwoju przestrzennego stała się koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego. (...) Kategoria ta oznacza działanie, które zakłada harmonizację rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju z uwzględnieniem postulatu ochrony środowiska (Przybyła, 2014). Nadpodaż terenów mieszkaniowych w dokumentach planistycznych wydaje się być bezpieczna.

Dzięki danym statystycznym z ankiety nt. planowania przestrzennego możliwe jest wykonywanie szacunków dla całego kraju. (...) Na podstawie powyższych danych prezentowano publicznie kilka szacunków, wykonanych według różnej metodologii. Obliczano m.in., że na podstawie zapisów dokumentów w kraju jest możliwe zasiedlenie nawet 600–700 mln osób. Wydaje się, że tego typu szacunki są znacznie zawyżone, niemniej nawet wartości o rząd wielkości (dziesięciokrotnie)

niższe napawają poważną obawą. Bardziej realne wydają się obliczenia, przedstawione w Raporcie o ekonomicznych kosztach i społecznych stratach niekontrolowanej urbanizacji, w którym oszacowano chłonność demograficzną na około 60 mln osób (plany miejscowe) lub 180–220 mln osób (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) (Śleszyński, 2015).

W artykule analizie poddano wybrane aspekty polityk przestrzennych prowadzonych przez trzy gminy: Wrześnię (woj. wielkopolskie), Sędziejowice (woj. łódzkie) i Bytom Odrzański (woj. lubuskie). Szczególną uwagę poświęcono ilościowej analizie wyznaczania nowych terenów pod funkcje związane z mieszkalnictwem. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy w badanych gminach obserwowany jest przyrost funkcji mieszkaniowych, jeśli tak – to w jaki sposób powiązany jest on z uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi. Ważnym zagadnieniem pozostaje również to, jakie konsekwencje mogą w tym kontekście nieść obecne zmiany w otoczeniu prawnym z zakresu planowania przestrzennego.

Planowanie i lokalizowanie nowej zabudowy w istniejących jednostkach osadniczych oraz ograniczanie nowych terenów inwestycyjnych na pozostałych obszarach gminy stanowi kluczowy element planowania i zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie jest jednym z nowych kryteriów oceny uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz jej walorów ekonomicznych. Prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej wynikać musi z określenia faktycznego zapotrzebowania na nową zabudowę, oceny lokalizacji nowych terenów w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy, dostępności infrastrukturalnej i możliwości jej realizacji.

Wejście w życie *Ustawy z 9 października 2015 roku o rewitalizacji* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777), obok określenia regulacji dla obszarów wymagających działań naprawczych, wprowadziło, szereg zmian do obowiązującej *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.). Najistotniejsze nowelizacje dotyczą zakresu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności oceny potrzeb i możliwości rozwoju gminy w kontekście wyznaczania przestrzeni inwestycyjnych.

2. Dane i metody badań

Dane wykorzystane w niniejszej pracy pozyskano ze statystyki publicznej (Główny Urząd Statystyczny) oraz z dokumentów planistycznych badanych gmin. Dane statystyczne dotyczyły liczby ludności w badanym okresie. Informacje uzyskane z dokumentów planistycznych gmin przedstawiały obecną i planowaną powierzchnię terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

Zakres przestrzenny badań obejmował trzy gminy: Wrześnię – gminę wiejsko-miejską położoną w województwie wielkopolskim, gminę wiejską Sędziejowice, położoną w województwie łódzkim oraz Bytom Odrzański, gminę miejsko-wiejską zlokalizowaną w województwie lubuskim. Analizowane gminy różnią się znacznie nie tylko położeniem geograficznym, komunikacyjnym *etc.*, ale przede wszystkim obecnymi uwarunkowaniami i planowanym profilem funkcjonalnym rozwoju.

Dane przestrzenne pozyskano, korzystając z oprogramowania GIS¹. W celu obliczenia powierzchni poszczególnych wydzieleni planistycznych, dokonano wektoryzacji załączników graficznych obecnie obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uzyskane wartości, które odnosiły się zarówno do stanu obecnego (uwarunkowania), jak i planowanego (kierunki), zestawiono z danymi pozyskanymi z Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 *Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), w studium określa się uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego oraz możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy. Można dzięki nim określić maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, co stanowi podstawę dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

¹ System Informacji Geograficznej

3. Wyniki badań

Pierwszą analizowaną gminą jest Września. Miasto i gminę pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 45 820 osób, w tym 23 548 kobiet (tj. 51,39% ogółu ludności). W porównaniu do 2000 roku liczba ludności gminy wzrosła o 2681 osoby (tab. 1).

Tabela 1. Liczba ludności w mieście i gminie Września w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	43 139	43 584	45 146	45 820
Kobiety	22 242	22 448	23 221	23 548
Mężczyźni	20 897	21 136	21 925	22 272

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

W analizowanym okresie występuje liczebna przewaga kobiet nad mężczyznami, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji, określającym liczbę kobiet przypadającą na 100 mężczyzn. W roku 2005 wskaźnik ten wynosił 106. Odpowiednio dla kraju wskaźnik feminizacji wynosił 107, dla województwa – 106², a dla powiatu – 105. Na terenie gminy zaobserwować można niższą nadwyżkę kobiet nad mężczyznami (101), co wynika przede wszystkim z dominacji miasta (108), gdzie w większym stopniu skupione są miejsca pracy typowe dla kobiet (edukacja, ochrona zdrowia, handel).

Gminę Sędziejowice pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 6 411 osób, w tym 3 253 kobiet (tj. 50,74% ogółu ludności). Analizując lata 2000–2014, obserwujemy systematyczny, niewielki spadek liczby ludności na terenie gminy (tab. 2).

Tabela 2. Liczba ludności w gminie Sędziejowice w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	6669	6516	6418	6411
Kobiety	3359	3295	3269	3253
Mężczyźni	3310	3221	3149	3158

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

² Na podstawie GUS

W analizowanym okresie udział kobiet i mężczyzn w ogólnej liczbie ludności na terenie gminy Sędziejowice ulegał niewielkim zmianom, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji. W roku 2000 wskaźnik ten wynosił 101. Odpowiednio wskaźnik, dla województwa 109, a dla powiatu 105. W kolejnych latach odnotowano wzrost wartości wskaźnika. Wyższy wskaźnik feminizacji nie jest typowy dla obszarów wiejskich, na których w większym stopniu skupione są miejsca pracy typowe dla mężczyzn (rolnictwo). W analizowanym przypadku może stanowić on efekt oddziaływania sąsiednich miast, szczególnie Łodzi, Łasku i Zduńskiej Woli.

Miasto i gminę Bytom Odrzański pod koniec 2014 roku zamieszkiwało 5 503 osób, w tym 2 753 kobiet (tj. 50,03% ogółu ludności. W porównaniu do roku 2000 liczba ludności gminy zwiększyła się o 99 osób.

Tabela 3. Liczba ludności w wybranych latach

Liczba ludności	2000	2005	2010	2014
Ogółem	5404	5450	5508	5503
Kobiety	2736	2775	2765	2753
Mężczyźni	2668	2675	2743	2750

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, 2016.

Tak jak we wcześniejszych przypadkach, również tu w analizowanym okresie występowała liczebna przewaga kobiet nad mężczyznami, co również znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku feminizacji. W 2014 roku nastąpiło jednak niemalże całkowite zrównanie wartości wskaźnika, który wynosi obecnie 100.

Polityka przestrzenna każdej gminy powinna mieć charakter strategiczny i długookresowy. Za ustawodawcą można przyjąć, że przedmiotowy dokument może mieć perspektywę wyznaczoną na maksymalnie 30 lat. Prognoza demograficzna obejmuje przewidywanie kształtowania się w przyszłości zjawisk i procesów demograficznych, ich kierunków oraz tempa rozwoju, jak również przemian strukturalnych. Antycypowanie przyszłych kierunków zmian procesów demograficznych zawsze jest obciążone dużą niepewnością, wynikającą przede wszystkim z braku możliwości przewidywania zmiany dynamiki i kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego.

Na potrzeby opracowania prognozy demograficznej dla analizowanych gmin wykorzystano informacje publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, niestety

prognoza ta odnosi się jedynie do poziomu powiatów, zatem jedyną możliwością było przyjęcie danych charakteryzujących całe powiaty i na ich podstawie oszacowanie liczby ludności na obszarze przedmiotowych gmin.

Tabela 4. Liczba ludności w wybranych latach

Gmina	Liczba mieszkańców w 2014	Liczba mieszkańców w 2045	zmiana [%]
Września	45820	42577	-7
Sędziejowice	6411	5193	-19
Bytom Odrzański	5503	4753	-14

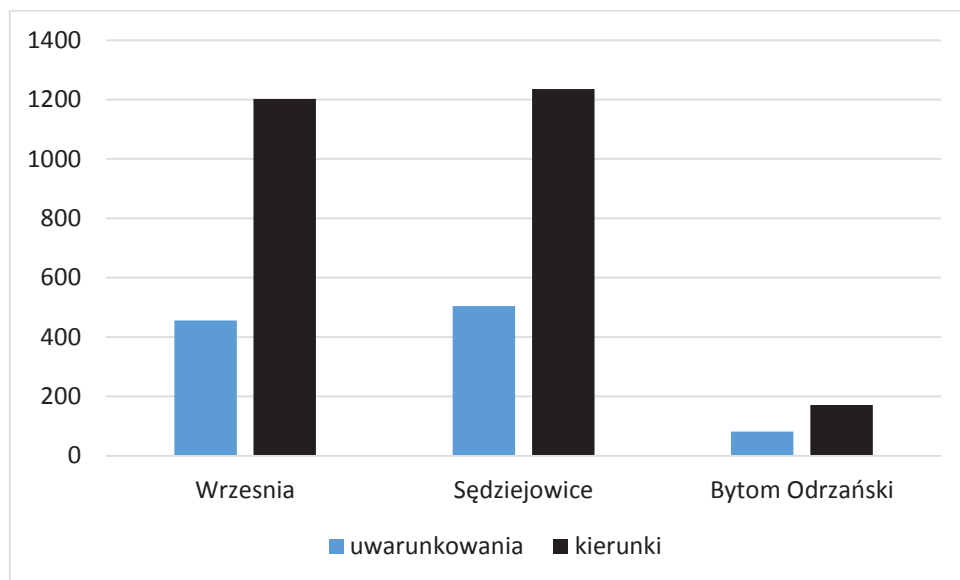
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, 2015.

Szacowaną liczbę ludności przedstawiono w założonym horyzoncie czasowym obejmującym najbliższe 30 lat. W pierwszej kolejności określono zmianę liczby ludności w latach 2014–2045 w ujęciu procentowym (tab. 4). Następnie uzyskane wartości wskaźników odniesiono do aktualnej liczby ludności na obszarze każdej z gmin i w ten sposób określono zakładaną liczbę ludności w przyjętej perspektywie czasowej.

Jak wynika z przytoczonych danych, w każdej z analizowanych gmin liczba mieszkańców będzie się zmniejszać. Najwięcej procentowo osób ubędzie w gminie Sędziejowice w województwie łódzkim – blisko jedna piąta obecnej liczby mieszkańców.

Jednak, jak można zauważyć na rysunku 1, zarówno obecnie obserwowany, jak i szacowany znaczny spadek liczby ludności nie znajdują odzwierciedlenia w politykach przestrzennych badanych gmin. Porównując obecną powierzchnię zajęta przez funkcje mieszkalne (uwarunkowania) z tą planowaną, można zaobserwować znaczny przyrost powierzchni funkcji mieszkaniowej.

Rysunek 1. Powierzchnia terenów mieszkaniowych [ha]

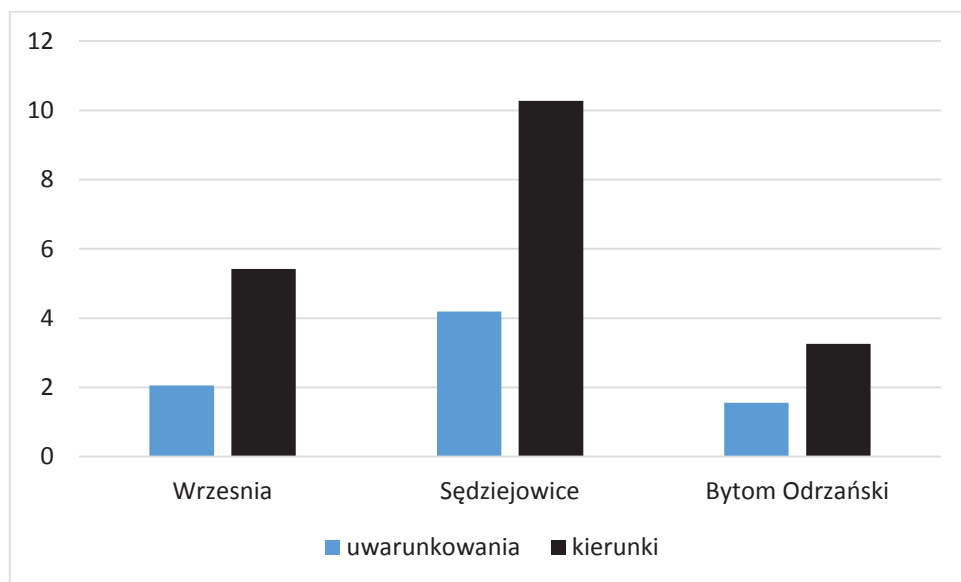


Źródło: opracowanie własne.

Powierzchnia terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wzrasta, odpowiednio dla gminy i miasta Września – blisko 265%, dla gminy Sędziejowice jest to 245% a dla Bytomia Odrzańskiego niecałe 210%. Powyższa sytuacja może wskazywać, że zmiany ludnościowe nie mają wpływu na kształt polityki przestrzennej związanej z mieszkalnictwem.

Planowany przyrost powierzchni mieszkaniowych zaobserwować można nie tylko w wartościach bezwzględnych, ale również w stosunku do powierzchni danej gminy (rys. 2). W każdej gminie procentowy przyrostu terenów jest zbliżony, jednak w stosunku do całej powierzchni gminy najwyższą wartość osiąga w gminie Sędziejowice, w której ponad 10% jest przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Jest to o tyle niepokojące, że jest to gmina wiejska i jak wynika z wcześniejszych analiz gmina o największym, prognozowanym spadku liczby mieszkańców.

Rysunek 2. Udział terenów mieszkaniowych w ogólnej powierzchni gminy [%]



Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że w powyższych rozważaniach nie uwzględniono zabudowy mieszkaniowej, która może być lokalizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te na mocy obowiązującego prawa nie muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zatem nowa zabudowa mieszkaniowa może powstawać na obszarach, które zgodnie ze studium powinny zostać wyłączone spod zainwestowania.

Uruchamianie przez gminę nowych terenów inwestycyjnych wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury technicznej – głównie sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej oraz doprowadzeniem do tych terenów dróg publicznych.

Tabela 5. Szacowane dochody z tytułu podatku od nieruchomości na terenie gminy

Gmina	Kategoria terenu przeznaczonego pod zabudowę	Powierzchnia gruntów [m ²]	Powierzchnia użytkowa [m ²] ³	Podatek od nieruchomości (grunt)	Podatek od nieruchomości (powierzchnia użytkowa)
Września	Zabudowa mieszkaniowa	12 023 338	3 607 001	1 322 267 zł	1 875 641 zł
Sędziejowice	Zabudowa mieszkaniowa	12 355 735	3 706 721	2 100 475 zł	1 853 361 zł
Bytom Odrzański	Zabudowa mieszkaniowa	1 708 170	512 451	461 206 zł	348 467 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, 2015.

Dla właściwej oceny możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej oraz infrastruktury technicznej istotna jest przede wszystkim analiza dochodów i wydatków inwestycyjnych. Zagadnienia kosztów związanych z aktywizacją planowanych w studium terenów mieszkaniowych są bardzo skomplikowane, szczególnie w tak długim horyzoncie czasowym, nie sposób ich całościowo opisać w niniejszym artykule. Z przedstawionego zestawienia (tab. 5) potencjalnych, a w kontekście wcześniej wskazanych zmian demograficznych mało prawdopodobnych do osiągnięcia wpływów z tytułu podatków lokalnych można stwierdzić, że możliwe do osiągnięcia kwoty z pewnością nie zbilansują wydatków, które trzeba ponieść na niezbędną infrastrukturę.

Podsumowanie

Nowe przepisy rozszerzyły zakres uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego o niezbędne analizy ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i prognozy demograficzne oraz możliwości finansowe gminy istotne dla określania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, a także wskazały zasady wyznaczania nowych terenów pod nią przeznaczonych. Niestety ustawa nie wpro-

³ Maksymalną powierzchnię użytkową, w każdej z gmin oszacowano na podstawie linii trendu wyznaczonej dla ostatniego dziesięciolecia.

wadziła szczegółowych kryteriów oceny przedmiotowych analiz i ich wpływu na oszacowanie zapotrzebowania na nową zabudowę.

Na podstawie przeprowadzonych analiz możliwe jest sformułowanie kilku podstawowych wniosków:

- 1) Istotnym problemem pozostaje przede wszystkim uznanie dotychczasowych przesądzeń planistycznych wynikających z obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę wielu czynności administracyjnych i cywilno-prawnych.
- 2) W każdej z badanych gmin, mimo niewielkich zmian liczby ludności, zaobserwowano znaczny, ponad dwukrotny, przyrost terenów przeznaczonych pod zabudowę związaną z mieszkalnictwem.
- 3) Uwarunkowania demograficzne stanowią istotny argument, przemawiający za racjonalizacją polityki przestrzennej. Powierzchnia terenów przeznaczonych pod zainwestowanie, przede wszystkim pod zabudowę mieszkaniową, powinna wynikać głównie z aktualnej oraz prognozowanej liczby ludności.
- 4) Wycofanie się z terenów już przeznaczonych w studium pod inwestycje mieszkaniowe może narazić gminy na koszty związane z odszkodowaniami, uzyskanymi na gruncie prawa cywilnego z tytułu utraty wartości nieruchomości.

Literatura

- Przybyła, Z. (2014). *Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej*. W: J. Potocki, J. Ładysz (red.), *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Śleszyński, P. Komornicki T., Deręgowska, A., Zielińska B., (2015). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.* Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- Zbierska, A. (2015). *Analiza porównawcza wskaźników ładu przestrzennego na poziomie gminy*, W: B. Kryk, L. Kłos (red.), *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 40, (tom 2). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

Ustawa z 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777).

SHAPING THE FUNCTION OF HOUSING POLICIES SPATIAL SELECTED MUNICIPALITIES IN POLAND IN THE CONTEXT OF LOCAL CONDITIONS SOCIO-ECONOMIC

Abstract

In the current legal conditions municipalities as basic units of territorial division of the country they have the greatest sway planning. Local governments conduct their own area a number of local policies, one of which the most important is the spatial policy, expressed in the theories of urban planning. Poland has a hierarchical planning system, therefore the spatial policy of the community should be consistent with the prerogatives contained in the documents of higher order and the constitutional principle of sustainable development. The article attempts to assess the association, appointed in the policies of spatial development directions feature housing with the processes of demographic and economic conditions.

Translated by Piotr Szczepański

Keywords: spatial planning, local government , sustainable development

Kod JEL: Q01



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-31

Adam Zydrón*

Magdalena Antkowiak**

Piotr Szczepański***

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

OCENA REALIZACJI CELÓW STRATEGII ROZWOJU MIASTA I GMINY KÓRNIK W OPINIACH MIESZKAŃCÓW

Streszczenie

Przedmiotem artykułu była ocena realizacji celów *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik na lata 2008–2017*. Podstawę oceny stanowiła analiza wyników badań sondażowych przeprowadzonych w maju 2015 roku. Badaniem ankietowym objęto 761 osób zamieszkujących gminę Kórnik. Najliczniejszą grupą respondentów, stanowiącą ponad 64%, byli mieszkańcy miasta Kórnik. Do głównych celów strategicznych gminy należą: rozwój infrastruktury i ochrona środowiska, poprawa warunków życia mieszkańców, rozwój turystyki oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i promocja gminy. Zdaniem ankietowanych największym problemem gminy są braki w infrastrukturze technicznej, mimo to zaledwie 22% z nich byłoby skłonnych do partycypowania w kosztach jej budowy w miejscu swojego zamieszkania.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, badania ankietowe, gmina Kórnik

* E-mail: adzyd@up.poznan.pl

** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

*** E-mail: szczepan@up.poznan.pl

Wprowadzenie

Celem aktywnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest kreowanie jej rozwoju (Wołowicz, Reško, 2012), a Strategia rozwoju gminy stanowi jedno z narzędzi służących realizacji tego celu, jest bowiem dokumentem, który nie tylko wskazuje kierunki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, ale także daje możliwość ich długofalowego planowania (Legutko, 2011; Wołowicz, Reško, 2012). Ponadto, jako instrument niefinansowy, służyć może wspieraniu przedsiębiorczości, a co za tym idzie osiągnięciu przewagi konkurencyjnej gminy (Flieger, 2009).

Określenie efektów realizacji strategii i ich ocena nie są możliwe bez takich elementów, jak monitoring i ewaluacja (Dziemianowicz i in., 2012; Gorzelak, Jałowicki, 2001). Strategie oceniane są w różnych aspektach, jak chociażby uwzględnianie zasad zrównoważonego rozwoju czy dostosowanie do potrzeb mieszkańców (Legutko, 2011; Dziemianowicz i in., 2012). Jedną z najczęściej stosowanych metod badań ilościowych jest sondaż diagnostyczny (Mruk i in., 2005). W pracy zaproponowano zatem ocenę realizacji celów strategicznych gminy przy wykorzystaniu metody ankietowej.

1. Cel i metodyka badań

Celem pracy była ocena realizacji strategii rozwoju miasta i gminy Kórnik na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród jej mieszkańców.

Zastosowaną metodą badań był sondaż diagnostyczny wykorzystujący technikę ankietową. Skonstruowano pytania w formie skali oceniającej (gdzie 1 było oceną najniższą, a 5 najwyższą), zamknięte dychotomiczne oraz pytania otwarte niestrukturyzowane, przy czym pytania podzielone zostały na grupy tematyczne, związane z określonymi w *Strategii* głównymi celami rozwojowymi gminy.

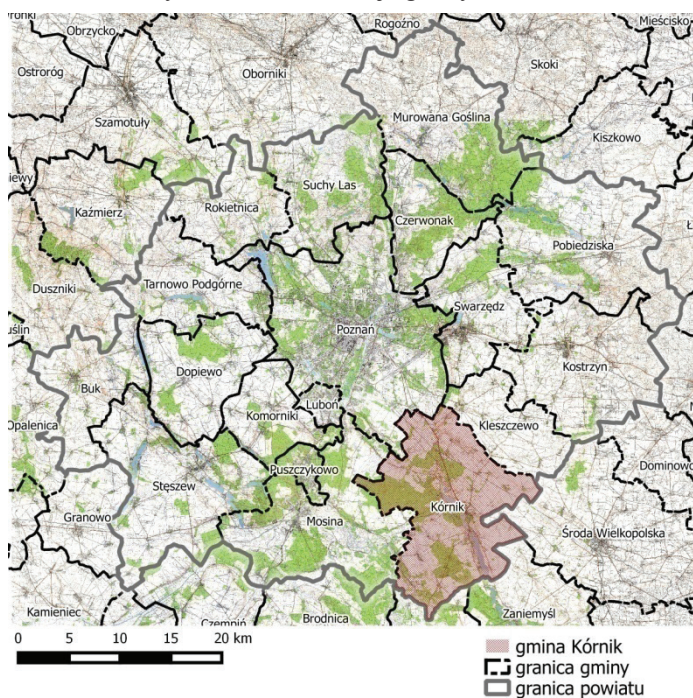
Badania przeprowadzono w maju 2015 roku na terenie miasta i gminy Kórnik. Przyjęto dobór próby oparty na dostępności respondentów – badaniu poddani zostali zatrzymani na ulicy przechodnie. Sondażem objęto 761 osób zamieszkujących gminę Kórnik. Najliczniejszą grupą respondentów stanowiącą ponad 64%, byli mieszkańcy miasta Kórnik.

Zebrane w badaniu informacje poddane zostały analizie. W ocenie wykorzystano również zapisy *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik z perspektywą na lata 2008–2017* oraz dane statystyczne pozyskane z Banku Danych Lokalnych GUS.

2. Charakterystyka obszaru badań

Gmina Kórnik zlokalizowana jest w województwie wielkopolskim, w południowej części powiatu poznańskiego (rys. 1). Jest to gmina miejsko-wiejska o powierzchni 186,58 km², obejmująca 26 sołectw.

Rysunek 1. Lokalizacja gminy Kórnik



Źródło: opracowanie na podstawie danych CODGiK.

Analizowany teren charakteryzuje się dobrymi warunkami glebowymi, zwłaszcza w częściach północno-wschodniej i południowo-zachodniej (III i IV klasa boni-

tacyjna). Ma to odzwierciedlenie w strukturze użytkowania gruntów – ponad 9,7 tys. ha stanowią użytki rolne.

Zgodnie z danymi BDL GUS (stan na 31.12.) w 2014 roku analizowana jednostka administracyjna liczyła 23817 mieszkańców, co stanowiło 6,6% ludności powiatu poznańskiego. W okresie od 2008 do 2014 roku liczba osób, które faktycznie zamieszkiwały badaną gminę wzrosła o ponad 26%, tym samym Kórnik należy do gmin charakteryzujących się najwyższą dynamiką przyrostu liczby mieszkańców w województwie. Atutem gminy jest duży udział ludności w wieku produkcyjnym, który w roku 2014 wynosił 63,4%.

3. Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik z perspektywą na lata 2008–2017 opracowana została w 2007 roku i stanowi aktualizację strategii przyjętej w roku 2002. W analizowanym dokumencie przyjęto, że Misją Gminy Kórnik jest stwarzanie jak najkorzystniejszych warunków do życia jej mieszkańcom, przy równoczesnej ochronie dziedzictwa kulturowego i naturalnego dla przyszłych pokoleń. Na jej podstawie sformułowane zostały następujące cele strategiczne (*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik z perspektywą na lata 2008-2017*):

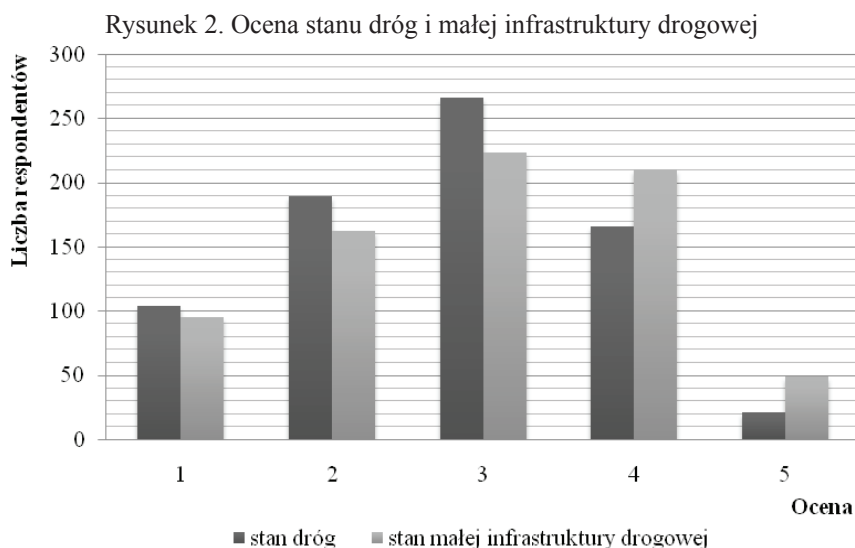
- a) rozwój infrastruktury i ochrona środowiska,
- b) poprawa warunków życia mieszkańców,
- c) rozwój turystyki, ochrona dziedzictwa kulturowego i promocja gminy.

Powyższym celom przypisane zostały szczegółowe zakresy zadań pogrupowane w odpowiednich projektach i programach.

Zgodnie z art. 2 uchwały w sprawie przyjęcia *Strategii* odpowiedzialność za wprowadzenie w życie jej założeń spoczywa na Burmistrzu Gminy Kórnik, który zobowiązany jest do przedstawiania corocznych sprawozdań z jej realizacji wraz z propozycjami zmian i uzupełnień.

4. Ocena realizacji *Strategii* w świetle wyników badań sondażowych

W odniesieniu do pierwszego celu *Strategii*, którego efektem ma być rozwój infrastruktury i ochrona środowiska, ankietowani odpowiadali na pytania dotyczące stanu dróg i małej infrastruktury drogowej (rys. 2).

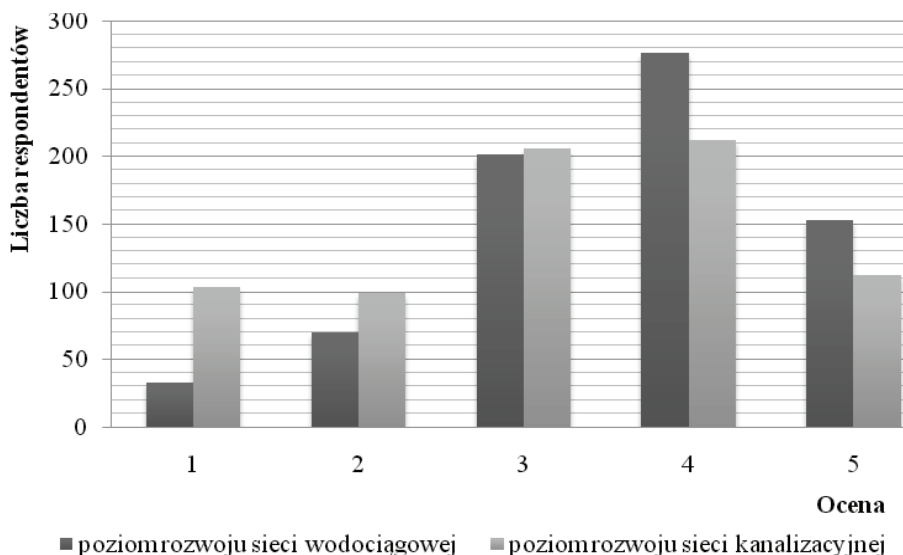


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Dostępność i jakość dróg w gminie Kórnik oceniona została przez mieszkańców jako średnia (35% badanych) lub słaba (25% badanych), zaledwie 3% respondentów przyznało w tym zakresie najwyższą liczbę punktów. Trzeba zaznaczyć, że wszystkie te osoby mieszkały w mieście Kórnik. Stan dróg jako zły określali przede wszystkim mieszkańcy terenów wiejskich. Lepiej oceniony został stan małej infrastruktury drogowej, do której zaliczono ciągi pieszo-rowerowe, oświetlenie i przystanki – dominowały tu oceny na poziomie 3 i 4 punktów (odpowiednio 29% i 28% badanych). Ponad 6% respondentów uznało, że stan małej infrastruktury drogowej jest bardzo dobry. Z uwag ankietowanych wynika jednak, że dostępność ścieżek rowerowych na terenie gminy nie jest zadowalająca.

Infrastruktura komunalna oceniona została przez mieszkańców na podstawie poziomu rozwoju sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej (rys.3).

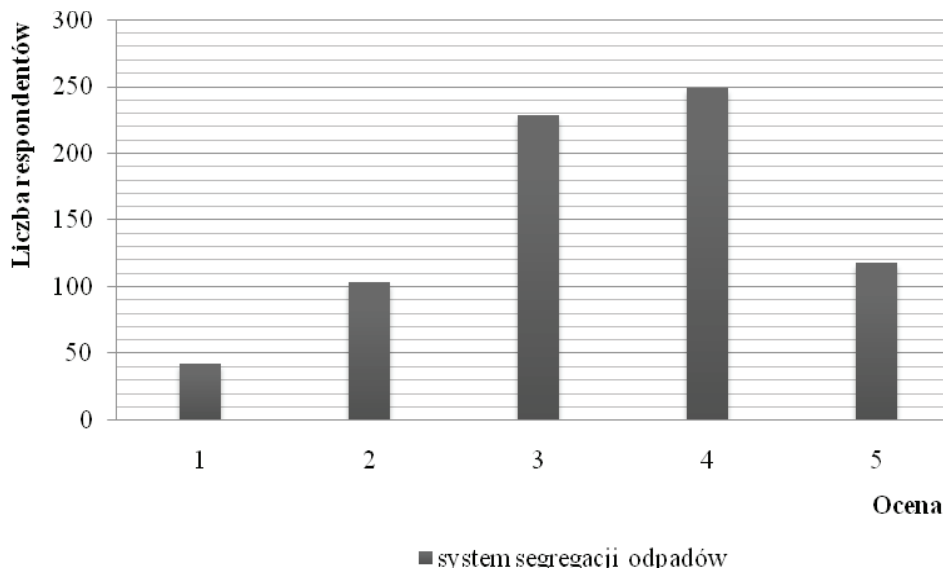
Rysunek 3. Ocena poziomu rozwoju infrastruktury komunalnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Respondenci zapytani o sieć wodociągową określali jej poziom jako dobry. Ponad 36% badanych przyznało tu 4 punkty, a 21% – 5 punktów, najwyższe oceny przyznawane były przede wszystkim przez mieszkańców miasta. Zgodnie z danymi BDL GUS w 2014 roku z sieci wodociągowej na terenie miasta Kórnik korzystało ponad 96% mieszkańców, natomiast na obszarach wiejskich niespełna 85%. Poziom rozwoju sieci kanalizacyjnej oceniony został nieco niżej. Ponad 27% ankietowanych przyznało w tym przypadku 3 punkty, a kolejne 28% – 4 punkty. Niskie oceny, jakie pojawiły się w ankiecie, zostały przyznane głównie przez mieszkańców okolicznych wsi, w których sieć kanalizacyjna nie jest wystarczająco rozwinięta. W okresie od 2008 roku długość czynnej sieci kanalizacyjnej na obszarze gminy wzrosła o ponad 26 km (69%), trzeba jednak podkreślić, że nadal występuje znaczne zróżnicowanie w dostępie do niej między mieszkańcami miasta i wsi. W pierwszym przypadku z kanalizacji korzystało w roku 2014 prawie 95% mieszkańców, w drugim natomiast zaledwie 18%.

Rysunek 4. Ocena gospodarki odpadami w gminie Kórnik

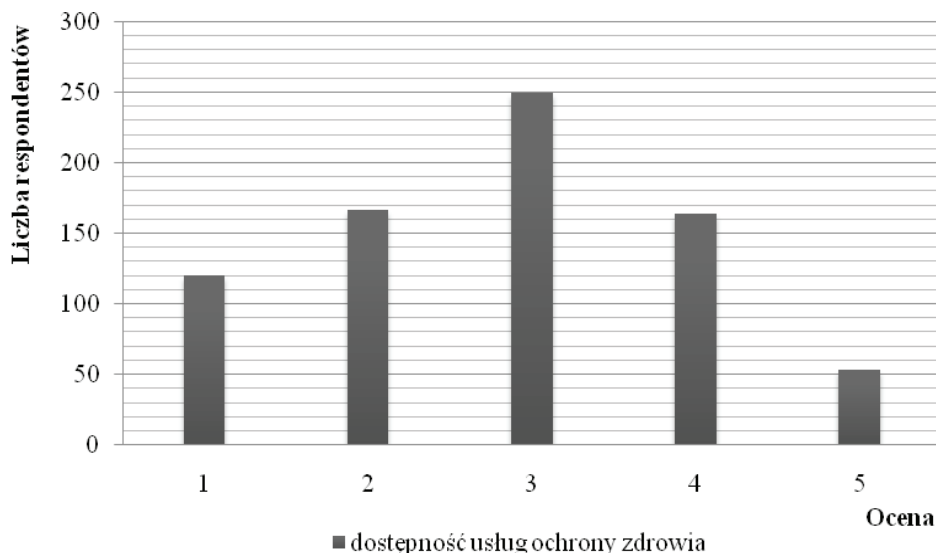


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Mieszkańcy gminy Kórnik są zadowoleni z systemu segregacji odpadów (rys. 4). Ponad 33% badanych oceniło go jako dobry. W ankiecie pojawiły się jednak uwagi dotyczące niewystarczającej ilości pojemników zbiorczych do segregacji śmieci, na problem ten wskazywały przede wszystkim osoby, które przyznały w tym pytaniu 1 bądź 2 punkty.

Efektom realizacji projektów wymienionych w ramach drugiego celu strategicznego ma być poprawa warunków życia mieszkańców gminy Kórnik. Pierwszym z ocenianych z tej perspektywy elementów była dostępność usług ochrony zdrowia. Pytanie jej dotyczące obejmowało nie tylko podstawową opiekę medyczną, ale również liczbę aptek i dostęp do specjalistów.

Rysunek 5. Ocena dostępności usług ochrony zdrowia

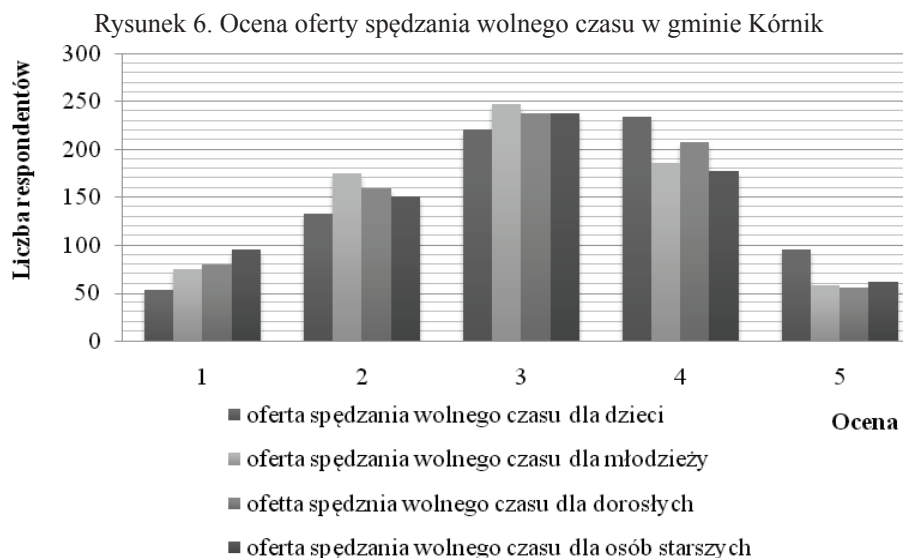


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Dostępność usług ochrony zdrowia określona została przez 33% respondentów jako wystarczająca, kolejne 35% badanych przyznało jej jedynie 1 lub 2 punkty. Zaledwie 7% oceniło usługi medyczne w gminie jako bardzo dobre. Ankietowani wskazywali w uwagach na takie problemy, jak brak lekarzy specjalistów oraz małą liczbę przychodni, co skutkuje długim oczekiwaniem na wizytę. Pojedyncze osoby wymieniały również brak całodobowej apteki.

W strategii nie ujęto zadań, które mogłyby przyczynić się do rozwiązania powyższych problemów. Realizowany w ramach projektu 2.2 *Zdrowie, pomoc społeczna i bezpieczeństwo* program 2.2.1. *Profilaktyka zdrowotna* obejmuje jedynie wspieranie programów edukacyjnych i prozdrowotnych oraz profilaktykę stomatologiczną dla najmłodszych.

Ankietowani wyrazili swoją opinię na temat dostępności i różnorodności form spędzania wolnego czasu na terenie gminy (rys. 6).



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

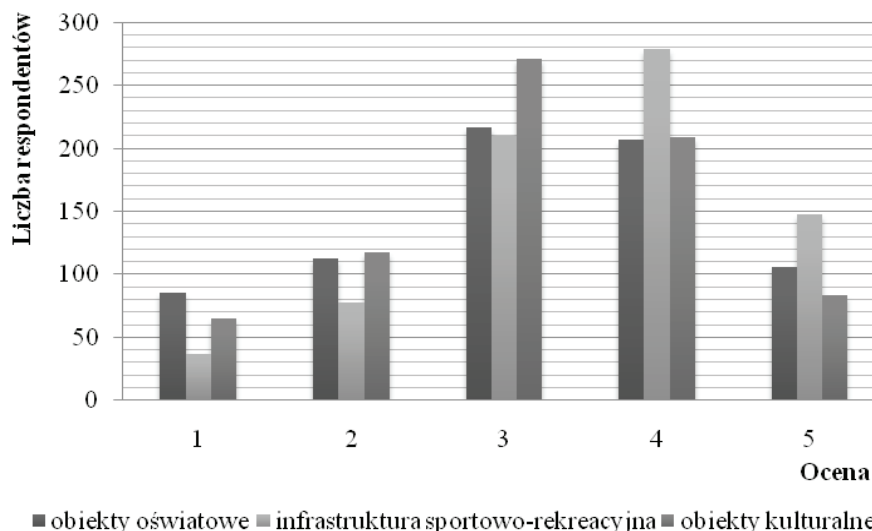
Najwyżej oceniona została oferta skierowana do dzieci – dominowały oceny dobre – 31% i wystarczające – 29%. Ponad 14% badanych przyznało ofercie spędzania wolnego czasu dla dzieci 5 punktów (Pojawiły się jednak uwagi o niewystarczającej liczbie placów zabaw oraz świetlic). W przypadku oferty dotyczącej pozostałych grup wiekowych najwyższe oceny wskazywane były przez nie więcej niż 7% badanych. Respondenci podkreślali, że zarówno młodzież, jak i dorośli korzystają z możliwości spędzania wolnego czasu oferowanych przez Poznań. Jeśli chodzi natomiast o odpowiedzi dotyczące osób starszych, to najczęściej przyznawaną oceną były 3 punkty. Podkreślić jednak trzeba, że w przypadku tej grupy wiekowej część mieszkańców nie jest świadoma wydarzeń organizowanych przez gminę.

Zdecydowana większość ankietowanych uznała jakość i różnorodność wydarzeń kulturalno-rozrywkowych odbywających się na terenie gminy za wystarczającą i dobrą (w obu przypadkach po 31% badanych). Mieszkańcy sygnalizowali jednak w swych odpowiedziach, że imprezy powinny odbywać się częściej, tzn. także poza sezonem letnim.

Do rozszerzenia oferty spędzania wolnego czasu dostępnej na terenie gminy Kórnik ma się przyczynić realizacja projektów 2.1.4 *Zagospodarowanie czasu wolnego dzieci, młodzieży i dorosłych* oraz 2.1.5. *Przedsięwzięcia kulturalne*.

W kontekście poprawy życia mieszkańców istotna jest również ocena takich elementów, jak poziom infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz dostępność obiektów oświatowych i kulturalnych (rys. 7).

Rysunek 7. Ocena liczby obiektów oświatowych i kulturalnych oraz poziomu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej



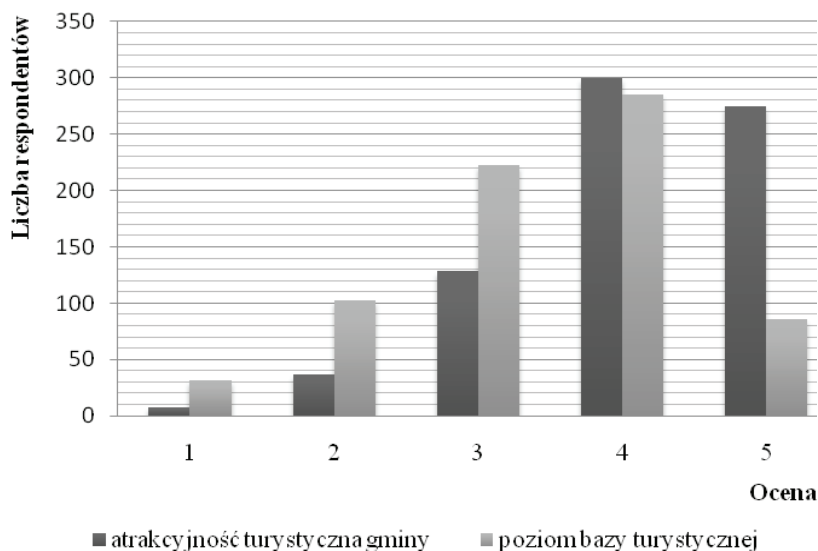
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Spośród wymienionych elementów najwyżej oceniona została infrastruktura sportowo-rekreacyjna, której poziom 37% badanych określiło jako dobry, a 20% jako bardzo dobry. Najczęściej wskazywanymi problemami były liczba i jakość placów zabaw dla dzieci oraz niewielka liczba miejsc sportowo-rekreacyjnych na obszarach wiejskich gminy. W przypadku pytania o dostępność obiektów kulturalnych ponad 36% respondentów przyznało 3 punkty. Trzeba podkreślić, że mieszkańcy zgłaszali potrzebę budowy nowej biblioteki i zwiększenie zasobu książek w już istniejącej. Osoby zamieszkujące obszary wiejskie gminy wskazywały także na konieczność budowy świetlic wiejskich. Na podobnym poziomie oceniona została liczba obiektów oświatowych (33% badanych przyznało 3 punkty.). Ankietowani zwrócili uwagę na zbyt małą liczbę przedszkoli i żłobków na terenie gminy.

Realizacji oczekiwań społeczności lokalnej w zakresie dostępności omówionych powyżej elementów mają służyć projekty 2.1.1. *Poprawa bazy lokalowej instytucji edukacyjnych* i 2.1.3. *Budowa i modernizacja infrastruktury kulturalo-sportowej na obszarach wiejskich*.

W odniesieniu do trzeciego celu strategii mieszkańcy ocenili atrakcyjność turystyczną gminy oraz poziom bazy turystycznej.

Rysunek 8. Ocena atrakcyjności turystycznej oraz jakości bazy turystycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Mieszkańcy uważają gminę Kórnik za bardzo atrakcyjną turystycznie, co potwierdzają przedstawione wyniki (rys. 8). Prawie 80% badanych proszonych o ocenę walorów turystycznych Kórnika przyznawało 4 lub 5 punktów. Ankietowani zauważają jednak braki w jakości bazy turystyczno-wypoczynkowej – uzyskane oceny wskazują, że spełnia ona podstawowe wymagania i oczekiwania zarówno mieszkańców, jak i przyjezdnych. Niewielka liczba ocen bardzo dobrych sugeruje jednak, że należałoby się zastanowić nad jej rozbudową i rozwojem.

W analizowanej strategii rozwoju podkreślono możliwość wykorzystania potencjału gminy w zakresie rozwoju agroturystyki, czemu służyć ma realizacja projektu 3.1.4. *Działania na rzecz wspierania rozwoju agroturystyki, bazy hotelowej*

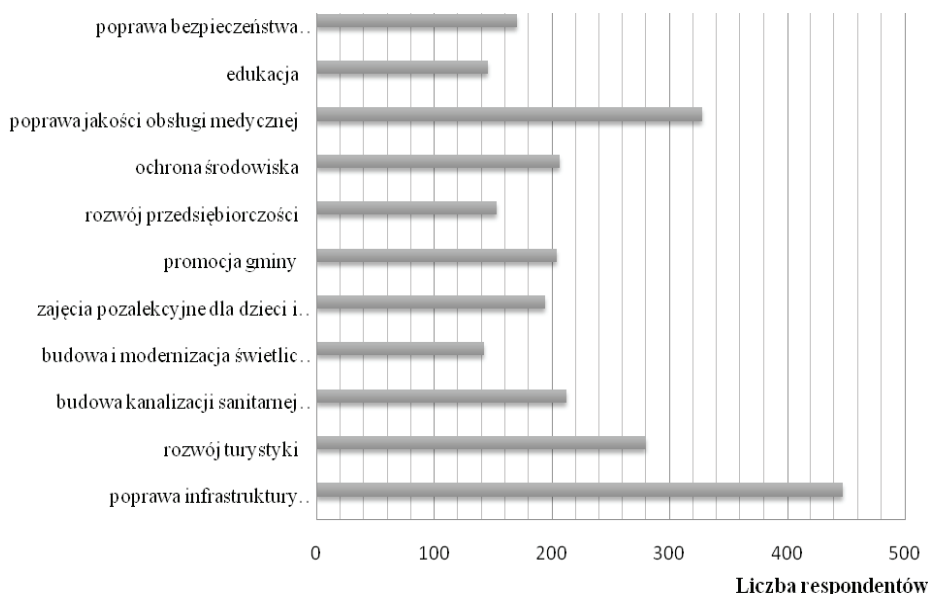
i gastronomicznej na terenie gminy. Projekt ten przewiduje organizację szeregu szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem tego typu działalności.

Mieszkańcy, zapytani o opinię na temat działań promocyjnych gminy mających na celu pozyskanie potencjalnych turystów, w większości stwierdzili, że są one wystarczające (60% respondentów). Zaledwie 14% badanych oceniło je bardzo dobrze.

Do zwiększenia zainteresowania potencjalnych turystów walorami przyrodniczymi i kulturowymi gminy powinna przyczynić się realizacja przewidzianego w strategii projektu 3.2.2. *Promocja turystyczna*, obejmującego szereg zadań, wśród których wymienione zostały: utworzenie punktu informacji turystycznej, powstanie *Przewodnika dla turysty* w wersji elektronicznej, nowy folder i ulotka promocyjna, oznakowanie miejsc zabytkowych, wydanie mapy gminy i planu miasta oraz udział w targach turystycznych.

Ankietowani poproszeni zostali również o podanie problemów związanych z jakością życia w gminie Kórnik oraz wskazanie elementów, które w ich opinii są najpilniejsze do realizacji w najbliższym czasie.

Rysunek 9. Najpilniejsze zadania do realizacji w najbliższym czasie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zdaniem badanych największym problemem gminy Kórnik są braki w infrastrukturze technicznej. Prawie 60% respondentów uważa, że najpilniejszym zadaniem dla gminy jest poprawa infrastruktury drogowej (drogi i chodniki), mimo to zaledwie 22% z nich byłoby skłonnych do partycypowania w kosztach jej budowy w miejscu swojego zamieszkania. Głównymi inwestycjami, na które mieszkańcy byliby gotowi przeznaczyć pieniądze, są budowa i modernizacja dróg oraz sieci kanalizacji sanitarnej. Pojedyncze osoby proponowały również budowę ścieżek rowerowych oraz modernizację plaży miejskiej. Kwoty, które mieszkańcy byliby w stanie przeznaczyć na daną inwestycję najczęściej mieściły się w granicach od 20 do 500 zł. Zaledwie kilku ankietowanych wykazało chęć przeznaczenia na ten cel kwot powyżej 1000 zł.

Ponad 40% respondentów wskazało, że istotnym problemem gminy jest także jakość obsługi medycznej. Ankietowani zwrócili również uwagę na potrzebę rozwoju turystyki. Porównywalną liczbę głosów otrzymały: budowa kanalizacji sanitarnej i przydomowych oczyszczalni ścieków, ochrona środowiska oraz promocja gminy. Każdy z wymienionych elementów został wskazany przez co najmniej 200 osób, przy czym system kanalizacji wymieniany był najczęściej przez osoby mieszkające poza miastem.

Podsumowanie

Badania przeprowadzone w zakresie oceny realizacji celów strategii rozwoju miasta i gminy Kórnik pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Zastosowanie badań ankietowych wśród mieszkańców gminy daje możliwość oceny realizacji celów wyznaczonych w przyjętej strategii rozwoju, pozwala także na rozpoznanie potrzeb mieszkańców i zidentyfikowanie występujących na terenie gminy problemów. Uzyskane w ten sposób informacje wskazywać mogą władzom samorządowym kierunek dalszego udoskonalania i aktualizacji programu strategicznego.
2. Mieszkańcy doceniają walory przyrodnicze i kulturowe gminy Kórnik, prawie 80% respondentów, oceniając jej atrakcyjność turystyczną, przyznawało 4 lub 5 punktów. Ankietowani zwracali jednak uwagę na braki w infrastrukturze turystyczno-wypoczynkowej. Zaledwie 14% badanych oceniło bardzo dobrze działania promocyjne gminy mające na celu pozyskanie po-

tencjalnych turystów, co wskazuje na konieczność zastosowania nowych narzędzi marketingu terytorialnego.

3. Według mieszkańców do największych problemów gminy Kórnik należą braki w infrastrukturze technicznej (drogi i chodniki oraz sieć kanalizacyjna – zwłaszcza na obszarach wiejskich), mimo to zaledwie 22% z nich byłoby skłonnych do partycypowania w kosztach jej budowy w miejscu swojego zamieszkania. Zdaniem ponad 40% respondentów istotnym problemem gminy jest także jakość obsługi medycznej, w przyjętej *Strategii* nie uwzględniono jednak projektów, które mogłyby wpłynąć na poprawę usług ochrony zdrowia.

Literatura

- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Flieger, M. (2009). Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, rok LXXI, zeszyt 1, 147–167.
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. (2001). *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(5), 41–59.
- Mruk, H., Pilarczyk, B., Szulce, H. (2005). *Marketing. Uwarunkowania i instrumenty*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Legutko-Kobus, P. (2011). Rozwój zrównoważony w strategiach lokalnych. Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju. *Studia KPZK PAN*, T. 142, 176–187.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik z perspektywą na lata 2008–2017*.
- Uchwała nr XXI /212 /2008 Rady Miejskiej w Kórniku z 26 marca 2008 r. w sprawie: *przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Kórnik z perspektywą na lata 2008–2017*.
- Wołowicz, T., Reško, D. (2012). Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. *Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA* 5.

EVALUATION OF THE EXECUTION OF DEVELOPMENT STRATEGY'S OBJECTIVES OF CITY AND COMMUNE OF KÓRNIK ACCORDING TO THE HABITANTS OPINION

Abstract

The study evaluated the execution of strategic objectives, which were included in Development Strategy of City and Commune of Kórník for the period 2008–2017. The basis for this evaluation was the analysis of the results of surveys conducted in May 2015. In the survey participated 761 people living in Kórník commune. The largest group of respondents, representing more than 64%, were habitants of the City of Kórník. The analyzed document specified following strategic objectives: development of infrastructure and environmental protection, improvement of living conditions, development of tourism, protection of cultural heritage and promotion the commune. According to respondents the biggest problem of commune are deficiencies in the technical infrastructure. Despite this, only 22% of them want to participate in the cost of its construction in their place of residence.

Translated by Magdalena Antkowiak

Keywords: development strategy, survey research, Kórník commune

Kod JEL: Q01



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-32

Adam Zydrón*

Magdalena Antkowiak**

Marta Lisiak***

Piotr Szczepański****

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ANALIZA PRESJI URBANISTYCZNEJ NA OBSZARY CHRONIONE NA PRZYKŁADZIE GMINY PUSZCZYKOWO¹

Streszczenie

W pracy przeanalizowano zagospodarowanie przestrzenne gminy Puszczykowo i określono jego presję na walory przyrodnicze obszarów chronionych w szczególności Wielkopolskiego Parku Narodowego. W badaniach przyjęto założenie, że presja urbanistyczna to przekształcanie niezainwestowanych terenów na cele mieszkaniowe lub usługowe. Miasto Puszczykowo jest jedną z gmin w aglomeracji poznańskiej, w której można zaobserwować proces suburbanizacji, o czym świadczą zarówno zmiany demograficzne (migracje ludności), jak również zmiany w strukturze użytkowania gruntów, a także liczba przeprowadzonych transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości.

Słowa kluczowe: presja urbanistyczna, obszary chronione, gmina Puszczykowo

* E-mail: adzyd@up.poznan.pl

** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

*** E-mail: marta.lisiak@up.poznan.pl

**** E-mail: szczepan@up.poznan.pl

¹ Praca jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS4/06031.

Wprowadzenie

Początki procesu suburbanizacji w Polsce można było zaobserwować w połowie XX wieku, jego intensyfikacja nastąpiła zaś po 1989 roku i związana była ze zmianą sytuacji gospodarczej (Kazak, Pilawka, 2013). Suburbanizacja definiowana jest jako przenoszenie się ludności zamieszkującej centra dużych miast na tereny strefy podmiejskiej. Proces ten jest szczególnie widoczny na obszarach gmin położonych w rejonie Trójmiasta, Poznania, Warszawy, a także Radomia i Szczecina (Lisowski, Grochowski, 2008).

Efektom intensywnej suburbanizacji jest presja urbanistyczna, która uwidacznia się przez zmianę funkcji terenów do tej pory nieprzeznaczonych (najczęściej użytkowanych rolniczo) na cele związane z zabudową mieszkaniową i usługową (Głaz, 2006; Sowa, Tomczak, 2012). Jedną z przyczyn presji urbanistycznej jest mechanizm społeczno-gospodarczy – bogacenie się społeczeństwa i wzrost gospodarczy powodują nie tylko chęć bliższego kontaktu z przyrodą, ale również zwiększone zainteresowanie ochroną środowiska, tereny podmiejskie zaś kojarzą się z lepszą jakością środowiska i łatwym dostępem do przyrody. Dla samorządów terytorialnych napływ ludności niesie ze sobą korzyści, m.in. zwiększone wpływy do budżetu z tytułu podatków związanych ze sprzedażą ziemi pod zabudowę (Wasilewski, Krukowski, 2002), z drugiej jednak strony napływ ludności to ryzyko kosztów związanych m.in. z dodatkowym uzbrojeniem działek. Podstawowym problemem samorządów może być również brak wolnych terenów pod zabudowę przy jednoczesnym gwałtownym na nie zapotrzebowaniu. W konsekwencji często dochodzi do przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową terenów atrakcyjnych i cennych przyrodniczo oraz do postrzegania tych obszarów jako bariery dla rozwoju gminy (Drzazga, Ratajczyk, 2005). Walory przyrodniczo-krajobrazowe terenów podmiejskich nie tylko przyciągają nowych mieszkańców, lecz także powodują wprowadzenie nowych form zagospodarowania terenu. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę struktury zagospodarowania jest rozbudowa systemu komunikacyjnego, co sprzyja ekspansji inwestycji wzdłuż nowych dróg czy linii kolejowych. W wielu przypadkach oznacza to destrukcję, a w skrajnych sytuacjach utratę, walorów środowiskowych (Strzałkowska, Hurba, 2008; Kowicki, 2007). Walory przyrodnicze muszą być chronione przed presją inwestycyjną. Ochrona i pielęgnowanie terenów cennych przyrodniczo

oraz gruntów leśnych i rolnych powinny być priorytetem w lokalnej polityce samorządów, zwłaszcza na obszarach o wysokiej gęstości zaludnienia (Kowicki, 2007).

Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi zagospodarowanie przestrzenne w gminie określone jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednym z narzędzi realizacji przez samorządy polityki przestrzennej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), w przypadku braku MPZP ustalenie przeznaczenia terenu i warunków zabudowy zależne jest od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja ta postrzegana jest jednak jako instrument, który powoduje rozdrobnienie przestrzeni i krajobrazu. Uznaje się zatem, że jedynie pełne pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego danego obszaru pozwala skutecznie prowadzić zrównoważoną politykę przestrzenną, zwłaszcza na obszarach cennych przyrodniczo (Solon, 2010; Sowa, Tomczak, 2012).

1. Cel i metodyka badań

Celem pracy była analiza zagospodarowania przestrzennego i określenie jego presji na walory przyrodnicze obszarów chronionych (w szczególności WPN), dla jego realizacji przyjęto założenie, że presja to przekształcenie niezainwestowanych terenów na cele mieszkaniowe lub usługowe.

W przeprowadzonym badaniu założono, że w przypadku gmin bogatych w formy ochrony przyrody i podlegających presji urbanistycznej, należy dążyć do pokrycia MPZP całej powierzchni gminy, co zminimalizowałoby negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko i nałożyło obowiązek przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej. Uznano również, że analiza MPZP i dokumentów strategicznych gminy pozwala wnioskować o prowadzonej przez gminę polityce przestrzennej.

Zakres problemowy pracy wymagał wykorzystania zróżnicowanego zestawu materiałów źródłowych, który obejmował:

- obowiązujące MPZP gminy Puszczykowo,
- *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Puszczykowo* (Uchwała Nr 255/98/II Rady Miasta Puszczykowo z 15 czerwca 1998 r.),
- *Strategię rozwoju Miasta Puszczykowo na lata 2010–2020*,
- *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Puszczykowo na lata 2005–2014*,

- *Program Ochrony Środowiska Miasta Puszczykowo na lata 2010–2013 z perspektywą na lata 2014–2017*,
- dane demograficzne pozyskane z BDL GUS,
- dane z PODGiK-u (transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości, struktura użytkowania gruntów).

W opracowaniu zaprezentowano porównanie zapisów MPZP. Ze względu na dużą różnorodność zapisów dotyczących przeznaczenia terenu zostały one pogrupowane w pięciu kategoriach: budownictwo mieszkaniowe, infrastruktura usługowa, zabudowa mieszkaniowa z obiektami infrastruktury usługowej, zarządzane tereny zielone i obszary zalesione oraz wody. Zebrane dane planistyczne dla miasta Puszczykowo porównano z danymi demograficznymi i geodezyjnymi, ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej na walory przyrodnicze.

Zakres czasowy badań obejmował lata 2003–2013, co wynikało z dostępności danych.

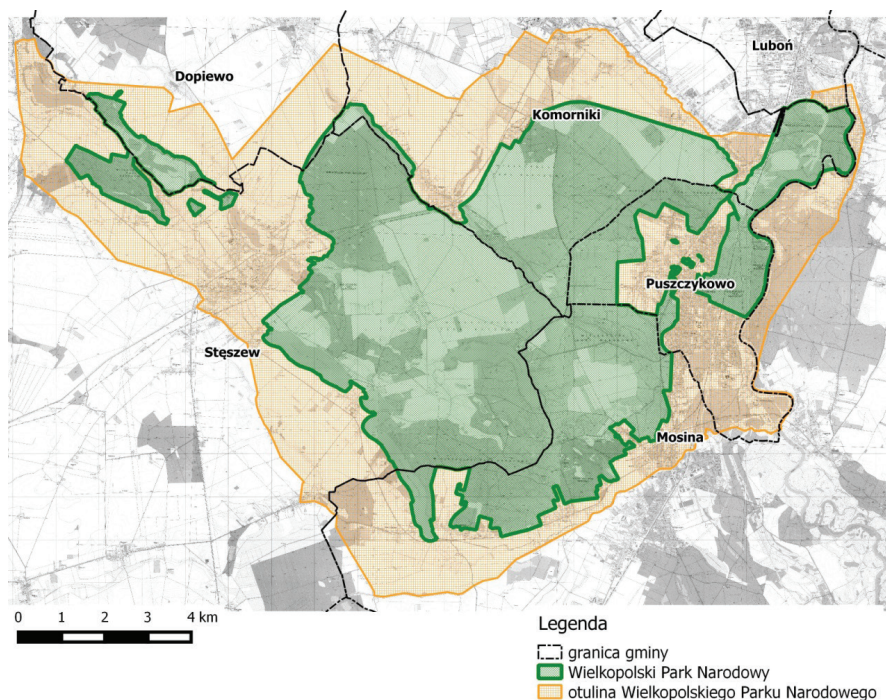
2. Charakterystyka obszaru badań

Gmina Puszczykowo leży na południu powiatu poznańskiego, w centralnej części województwa wielkopolskiego. Miasto Puszczykowo zlokalizowane jest w odległości ok. 4,5 km od granic administracyjnych Poznania.

Część miasta Puszczykowo, przede wszystkim obszary leśne, leży na terenie Wielkopolskiego Parku Narodowego (zwany dalej: WPN). Do WPN w granicach miasta należy dziewięć działek o łącznej powierzchni 7,45 ha, co odpowiada ok. 0,1% całkowitej powierzchni WPN i 0,45% powierzchni miasta Puszczykowo. Pozostała część miasta położona jest w granicach otuliny WPN.

Na terenie miasta Puszczykowo znajdują się również trzy obszary Natura 2000, które w północnej części miasta pokrywają się z obszarem WPN. Jeden z nich to obszar specjalnej ochrony ptaków PLB300017 *Ostoja Rogalińska*, natomiast pozostałe to specjalne obszary ochrony siedlisk PLH300010 *Ostoja Wielkopolska* oraz PLH300012 *Rogalińska Dolina Warty*. Dodatkowo na terenie miasta Puszczykowo znajdują się trzy rezerваты przyrody i pięć pomników przyrody.

Rysunek 1. Położenie gminy Puszczykowo

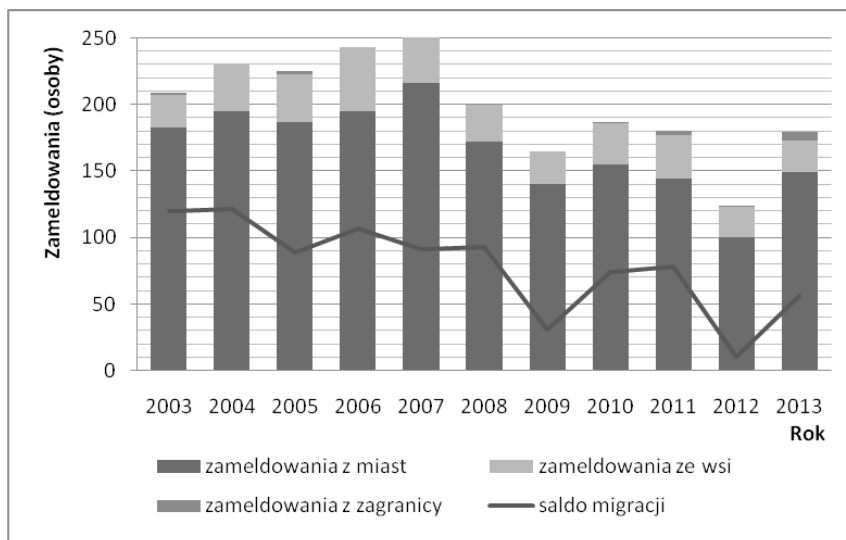


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GDOŚ.

3. Wyniki badań

W latach 2003–2013 liczba ludności w Puszczykowie zwiększyła się o ponad 8,4% i w ostatnim roku analizy wynosiła 9819 osób, co stanowi 2,8% mieszkańców powiatu poznańskiego. Puszczykowo charakteryzuje się ponadto jedną z wyższych wartości gęstości zaludnienia w powiecie, utrzymującą się w badanym okresie na poziomie około 600 osób/km². Analizując tempo przyrostu naturalnego i migracje ludności w gminie, można stwierdzić, że głównym czynnikiem wpływającym na zmianę liczby mieszkańców są właśnie migracje, zwłaszcza napływ ludności z innych regionów (rys. 2).

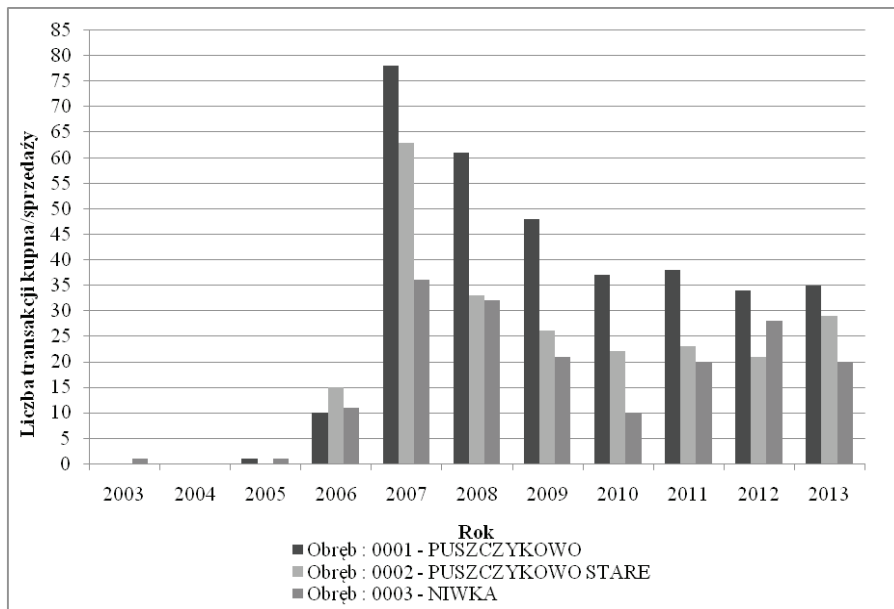
Rysunek 2. Migracje na pobyt stały (wewnętrzne i zewnętrzne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Konsekwencją zwiększenia liczby ludności na terenie Puszczykowa jest wzrost zapotrzebowania na tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, co prowadzi do zwiększonego obrotu nieruchomościami i zmian w strukturze użytkowania gruntów. Liczba transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości niezabudowanych w poszczególnych latach badanego okresu była bardzo zróżnicowana (rys. 3). W latach 2003–2005 zanotowano zaledwie kilka pojedynczych transakcji (brak transakcji w obrębie Puszczykowo Stare). W 2006 roku było ich już 36. Najwięcej, bo aż 177 działek, sprzedano w roku 2007. Jednocześnie w tym samym roku odnotowano największy przyrost liczby ludności na obszarze Puszczykowa. Od 2007 roku aż do roku 2011 obserwuje się zmniejszenie liczby transakcji. Od 2011 roku liczba zawartych transakcji wynosi średnio 83 w roku. Najwięcej transakcji we wszystkich analizowanych latach przeprowadzono na terenie obrębu 0001 – Puszczykowo.

Rysunek 3. Transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości w analizowanych latach

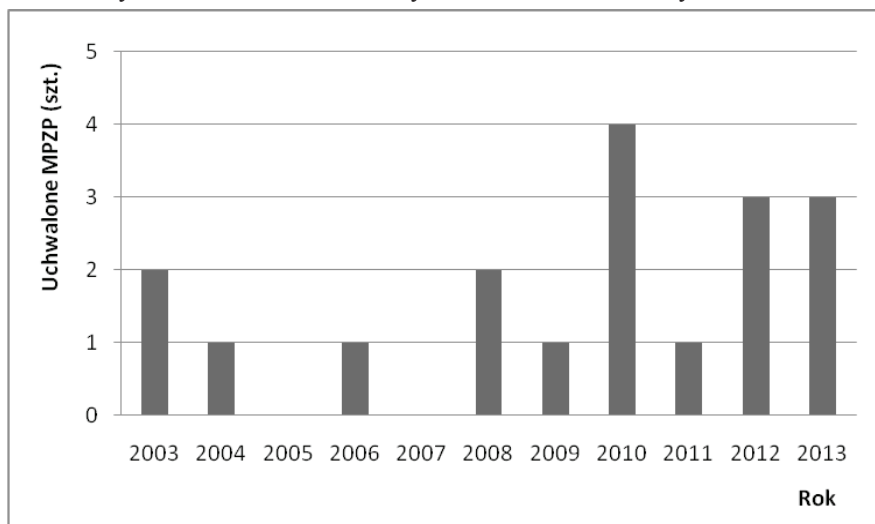


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PODGIK w Poznaniu.

Zgodnie z określonymi w studium kierunkami zagospodarowania przestrzennego jednym z podstawowych zadań gminy jest minimalizowanie zmian w środowisku. W tym kontekście kluczowe jest właściwe zagospodarowanie strefy granicznej między obszarami cennymi przyrodniczo a zabudowanymi. Narzędziem służącym realizacji tego zadania są MPZP, które powinny określać m.in. minimalną powierzchnię działek, a także sposób ich zagospodarowania. Dodatkowo w *Programie Ochrony Środowiska Miasta Puszczykowa* planuje się, aby we wszystkich decyzjach planistycznych uwzględniane były obszary cenne przyrodniczo: WPN i obszary Natura 2000. W dokumentach strategicznych wskazano na problemy związane z ochroną przyrody wynikające z zachodzących w Puszczykowie zmian o charakterze miastotwórczym. Na podstawie dokumentów planistycznych stwierdzono, że ze względu na brak nowych terenów pod zabudowę władze Puszczykowa przychylnie traktują wnioski o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na potrzeby indywidualnego budownictwa jednorodzinnego. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym an-

tropopresję na tereny przyrodnicze jest także poprawa połączeń drogowych z Poznaniem i rozwój komunikacji publicznej, co sprzyja powstawaniu nowych inwestycji.

Rysunek 4. Liczba uchwalonych MPZP w analizowanych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Puszczykowo.

W badanym okresie uchwalono łącznie 18 MPZP (rys. 3). Po przeprowadzeniu analizy ich zapisów można stwierdzić, że większość dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy mieszkaniowej z dopuszczalną zabudową usługową nieuciążliwą dla środowiska. Obszary wskazane pod rozwój usług stanowią niewielki procent powierzchni objętej MPZP. Najczęściej są to tereny usług związanych z oświatą, administracją publiczną, sportem, turystyką i rekreacją, tylko jeden plan związany jest z terenami zieleni krajobrazowej, lasów i wód powierzchniowych. W 2003 roku uchwalono dwa plany, w których dominującą funkcją terenu była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Wskazano, że nowo wydzielone działki budowlane położone w bezpośrednim sąsiedztwie granicy lasu powinny mieć przynajmniej 3 000 m².

Na obszarze objętym obowiązującym planem z roku 2004 dominuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczalnymi usługami turystyki, rekreacji i wy-

poczynku. Wskazano w nim również tereny leśne, łąk, nieużytków, upraw polowych oraz tereny rolne bez prawa zabudowy siedliskowej.

Kolejny plan uchwalono w 2006 roku – poza obszarami zabudowy mieszkaniowej określono w nim tereny leśne, na których obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej i obowiązek zachowania istniejącej zieleni. Dodatkowo wskazano minimalną powierzchnię biologicznie czynną działki od 20% powierzchni działki dla terenów drogi do 70% dla zabudowy mieszkaniowej.

Dwa plany uchwalone w roku 2008 dotyczą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i określają trzydziestometrową nieprzekraczalną linię zabudowy od strony lasu. Dodatkowo określają minimalną powierzchnię biologicznie czynną działki od 60–70% w zależności od lokalizacji. W planie obejmującym obszar między ulicą Sobieskiego a terenem WPN wskazuje się zmianę sposobu użytkowania terenu z gruntów rolniczych na zabudowę mieszkaniową wraz z niezbędną infrastrukturą.

W planie uchwalonym w 2009 roku dominującą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Jeśli chodzi jednak o zagospodarowanie terenów WPN i jego otuliny, to stosowane są tutaj przepisy odrębne.

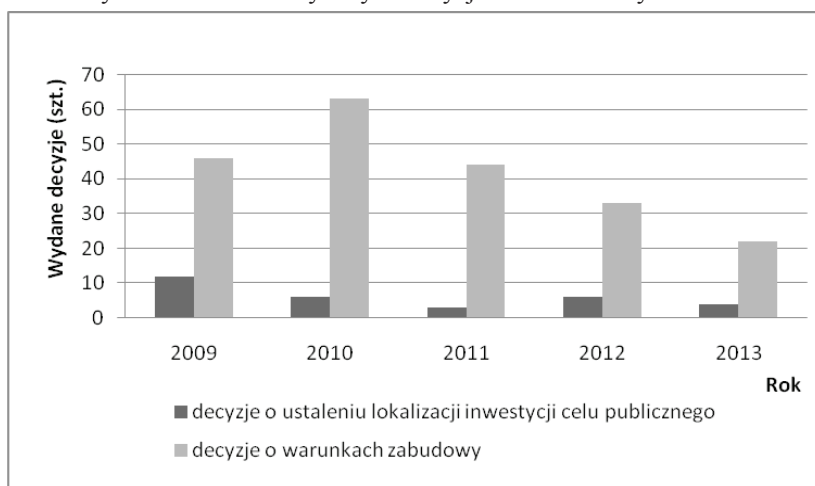
Plany uchwalone w roku 2010 określają zróżnicowane przeznaczenie terenu. Kluczowe są jednak zapisy dotyczące zakazu, w tym na obszarach Natura 2000, lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dodatkowo uchwalono stosowanie przepisów odrębnych na obszarach chronionych oraz nakaz ich uwzględniania przy zabudowie i zagospodarowaniu sąsiednich działek.

Uchwalony w kolejnym roku plan dotyczy głównie zabudowy usługowej, jest to jeden z planów, w którym szczegółowo wskazano zagospodarowanie terenu, w tym nakaz zachowania istniejących zalesień i utrzymanie ich właściwego stanu, nakaz zachowania siedlisk przyrodniczych, w których występuje zakaz zabudowy z dopuszczalnymi obiektami małej architektury.

W 2012 roku uchwalono trzy plany, w których jako dominujące zagospodarowanie terenu wskazano zabudowę mieszkaniową z dopuszczalnymi usługami. Poza uwzględnieniem obszarów WPN i Natura 2000 na analizowanym terenie wprowadzono zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji celu publicznego oraz nakaz zachowania istniejącej zieleni miejskiej, w tym także zadrzewień.

W MPZP z roku 2013 jako dominującą funkcję terenu wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczalnymi usługami. Również w tych planach znalazły się zapisy o nakazie uwzględniania obszarów chronionych oraz zakazie lokalizacji przedsięwzięć uciążliwych dla tych obszarów. Dodatkowo wskazano, aby wszelkie wolne przestrzenie zagospodarować roślinnością, w celu uzupełnienia zieleni miejskiej.

Rysunek 5. Liczba wydanych decyzji w analizowanych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL GUS.

W analizie danych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględniono tylko te, które wydane zostały na podstawie *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2014 r. poz. 768, ze zm.). W latach 2009–2013 wydano łącznie 213 decyzji (rys. 5), z czego blisko 60,1% dotyczyło zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wynosiły 12,7%, a związane z zabudową usługową stanowiły 9,4%. Najmniej decyzji, bo zaledwie 2 wydane w 2009 roku, dotyczyło zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Łącznie najwięcej decyzji wydano natomiast w roku 2010 (69 decyzji). W kolejnych latach liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu systematycznie malała.

Podsumowanie

Miasto Puszczykowo jest jedną z gmin w aglomeracji poznańskiej, w której można zaobserwować proces suburbanizacji, o czym świadczą zarówno zmiany demograficzne (imigracje ludności), jak również zmiany w strukturze użytkowania gruntów i liczba przeprowadzonych transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości. Trend ten dostrzegalny jest również w polityce przestrzennej, realizowanej przez samorząd gminy. Z zapisów w dokumentach strategicznych można wnioskować, że gmina planuje oprzeć swój rozwój głównie na zabudowie jednorodzinnej, jednym z dalszych priorytetów jest zabezpieczenie obszarów chronionych dzięki właściwemu zagospodarowaniu terenów sąsiadujących w myśl zrównoważonego rozwoju.

Analizując MPZP w mieście Puszczykowo (zapisy związane z WPN), stwierdzić można, że do 2007 roku tylko w dwóch planach wskazano trzydziestometrową linię zabudowy od lasu, mieszczącego się w granicach WPN. Od 2009 roku w większości uchwalanych planów znalazł się zapis mówiący o zakazie lokalizacji inwestycji mogących negatywnie oddziaływać na tereny WPN, jak również obszary Natura 2000. Wskazano, że w przypadku tych obszarów zabudowa i zagospodarowanie przestrzenne prowadzi się na podstawie przepisów odrębnych, w tym planów ochrony. Jak podkreśla Strzałkowska i Hurba (2008) objęcie prawną ochroną terenów cennych przyrodniczo nie stanowi skutecznego zabezpieczenia przed ich zabudową. Niestety, obecnie nie ma obowiązku sporządzania, dla obszarów objętych planem ochrony, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są podstawowym instrumentem pozwalającym na zachowanie walorów tych obszarów (Wycichowska, 2009). Tylko nieliczne z analizowanych planów wprowadzały zakaz zabudowy. Uchwalone plany przeważnie określały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Określenie standardów zagospodarowania przestrzennego, również na obszarach chronionych i wyłączonych z zabudowy, mogłoby ograniczyć powstawanie niejasności i konfliktów na tych obszarach.

Istnieje zatem obustronna zależność między zagospodarowaniem przestrzennym a jego presją na środowisko. Zjawisko to jest szczególnie widoczne na obszarach podmiejskich, gdzie coraz więcej terenów, również tych bezpośrednio sąsiadujących z obszarami chronionymi, przeznaczanych jest pod zabudowę mieszkaniową.

Literatura

- Drzazga, D., Ratajczyk, N. (2005). Rozprzestrzenianie się zabudowy aglomeracji łódzkiej na terenach otwartych na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. *Przeegląd Przyrodniczy*, 16.
- Głaz, M. (2006). Przekształcenia agrarne strefy podmiejskiej jako efekt oddziaływania miasta Wrocławia. W: J. Słodczyk, R. Klimek (red.) *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kazak, J., Pilawka, T. (2013) Warunki życia a migracje w strefie suburbannej Wrocławia. *J.Agribus. Rural Dev.* 4(30).
- Kowicki, M. (2007). Mieszkać w mieście wśród wiejskich krajobrazów. *Czasopismo techniczne*, z. 2, Architektura 2-A.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2008). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.) *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*. Tom 1. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Solon, J. (2010). Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. *Studia KPZK*, CXXX, 2010.
- Sowa, D., Tomczak, A. (2012). Praktyka kształtowania zabudowy mieszkaniowej na poziomie planowania miejscowego. *Space-Society-Economy*, No 11.
- Strzałkowska, J., Hurba, M. (2008). Skuteczność ochrony środowiska przyrodniczego przestrzeni podmiejskiej na przykładzie aglomeracji Lublina. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, T. XXII.
- Wasilewski, A., Krukowski, K. (2002). *Wylączenie gleb z rolniczego użytkowania na terenach podmiejskich*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

THE ANALYSIS OF URBAN PRESSURE ON PROTECTED AREAS ON THE EXAMPLE OF PUSZCZYKOWO COMMUNE

Abstract

The study analyzed the spatial planning of Puszczykowo commune and determined its pressure on the natural values of protected areas, in particular, The National Park of Wielkopolska. It was assumed that the urban pressure is to transform undeveloped areas for two types of function: residential or service. The city of Puszczykowo is one of the com-

munes in the Poznań Agglomeration, in which the suburbanization process is observed. It is confirmed by both demographic changes (migrations of the population), changes in the land use structure and number of transactions of buying and selling of the real estate.

Translated by Magdalena Antkowiak

Keywords: urban pressure, protected areas, Puszczykowo commune

Kod JEL: Q01



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-33

Adam Zydrón*

Aleksandra Maciejewska**

Anna Zbierska***

Magdalena Antkowiak****

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ANALIZA RYNKU NIERUCHOMOŚCI NIEZABUDOWANYCH W GMINIE KOMORNIKI W LATACH 2010–2013¹

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza rynku nieruchomości oraz czynników wpływających na wartość nieruchomości niezabudowanych w gminie Komorniki w latach 2010–2013. W analizie zostały uwzględnione czynniki przyrodnicze oraz antropogeniczne. W pracy wykorzystano dane pozyskane z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu. Przeprowadzono analizę zmian liczby transakcji w każdym z obrębów gminy oraz średnich cen za 1 m² z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w dokumentach planistycznych. Dane poddano analizie przestrzennej z wykorzystaniem programu QuantumGIS, co pozwoliło na określenie czynników wpływających na wartość nieruchomości niezabudowanych. W wyniku analizy stwierdzono, że największy wpływ na wartość nieruchomości miała gęstość zaludnienia, gęstość sieci dróg oraz dostępność usług.

* E-mail: adzyd@up.poznan.pl

** E-mail: maciejewska2004@wp.pl

*** E-mail: anzbier@up.poznan.pl

**** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

¹ Praca jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS4/06031.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości niezabudowanych, atrybuty wpływające na wartość nieruchomości, wartość nieruchomości

Wprowadzenie

W Polsce, w wyniku licznych przemian w systemie ekonomicznym, w latach 90. ubiegłego wieku nieruchomość stała się pożądanym obiektem rynkowym, zaczęto postrzegać ją jako przynoszący dochód obiekt inwestowania. Zagadnienia związane z nieruchomościami są pojęciami interdyscyplinarnymi, a ich problematyką zainteresowanych jest wiele dyscyplin naukowych takich jak prawo, ekonomia, finanse, inżynieria budowlana, geodezja, rolnictwo czy leśnictwo. Również specjaliści z takich dziedzin jak architektura, urbanistyka, geologia czy gleboznawstwo w zakresie swoich kompetencji dysponują wiedzą i doświadczeniem związanymi z problematyką nieruchomości (Kucharska-Stasiak, 2001). Zadaniem wszystkich tych dyscyplin jest określenie najlepszego sposobu wykorzystania przestrzeni – jednego z podstawowych atrybutów, które określa się przy szacowaniu wartości nieruchomości. Gospodarka przestrzenna jest, jak sama nazwa wskazuje, ściśle związana z przestrzenią, jednak w swoich zadaniach skupia się również na innych aspektach: społecznym, politycznym, demograficznym i środowiskowym. Jej nadrzędnym celem jest zachowanie zrównoważonego rozwoju, który realizowany jest stopniowo, przez narastanie zmian ilościowych, a następnie przechodzenie ich w zmiany jakościowe (Cymerman, 2010).

Gospodarka nieruchomościami jest natomiast przestrzennym, prawnym, finansowym oraz technicznym wyrazem gospodarki przestrzennej. Duży wpływ na wartość nieruchomości mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne dokumenty planistyczne, realizowane na szczeblu lokalnym przez specjalistów zajmujących się gospodarką przestrzenną. Dokumenty te mogą przyczynić się zarówno do wzrostu wartości nieruchomości, jak i jej spadku (Cymerman, 2010). Wpływają na to takie czynniki, jak funkcja terenu (określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego), sposób zagospodarowania, wyposażenie w infrastrukturę, sąsiedztwo czy bliskość obszarów chronionych (Hopfer, 2000).

Rynek nieruchomości rozwinął się w Polsce w wyniku przejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej (Kucharska-Stasiak, 2006), a jego specyfika wynika z cech nieruchomości oraz praw do nieruchomości, które decydują o jego

kształcie oraz funkcjonowaniu (Bryx, 2010). Cechy nieruchomości nie wpływają w równym stopniu na jej wartość, a często są kreowane przez samych kupujących. Preferencje, styl życia czy media decydują często o zakupie konkretnej nieruchomości (Foryś, 2009). Trudno zatem jednoznacznie określić, jakie cechy wpływają na wartość nieruchomości.

W wyniku rozwoju rynku nieruchomości miasta się rozbudowały i rozwinęły strefy podmiejskie. Tereny wiejskie, do nich przyległe, stały się niezwykle atrakcyjne nie tylko dla inwestorów, ale również mieszkańców, którzy coraz częściej zamieniali mieszkania w blokowiskach na domy jednorodzinne w czystszych, spokojniejszych miejscowościach.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przeanalizowania wpływu czynników przyrodniczych i antropogenicznych na wartość nieruchomości niezabudowanych w gminie wiejskiej. Opracowanie listy czynników determinujących wartość nieruchomości nie jest zadaniem łatwym, co wynika zarówno z lokalnego charakteru rynku, jak i liczby atrybutów potencjalnie wpływających na wartość nieruchomości (Szymańska, 2002).

1. Cel, zakres i metodyka badań

Celem pracy była analiza rynku oraz określenie atrybutów wpływających na wartość nieruchomości niezabudowanych, przeznaczonych na cele mieszkaniowe w gminie Komorniki.

Realizacja założonego celu wymagała przeprowadzenia następujących analiz przestrzennych (przy wykorzystaniu programu Quantum GIS):

- kształtowania się cen transakcyjnych za 1m² w zależności od położenia względem miasta Poznań w poszczególnych obrębach ewidencyjnych,
- poziomu dostępności usług,
- atrakcyjności przyrodniczej,
- gęstości zaludnienia,
- gęstości sieci dróg,
- wpływu przeznaczenia gruntu na wartość nieruchomości niezabudowanych,
- zmian liczby dokonanych transakcji nieruchomości niezabudowanych w latach 2010–2013.

Zakres przestrzenny pracy obejmował 8 obrębów ewidencyjnych położonych na terenie gminy Komorniki: Chomęcice, Głuchowo, Komorniki, Łęczycza, Plewiska, Rosnowo Szreniawa, Rosnówko Walerianowo oraz Wiry. Gmina Komorniki jest gminą wiejską, położoną w centralnej części województwa wielkopolskiego. Od północnego wschodu bezpośrednio przylega do granic miasta Poznań, ponadto graniczy z gminami Dopiewo, Luboń, Mosina, Puszczykowo oraz Stęszew. Powierzchnia gminy obejmuje 6655 ha.

Zakres czasowy pracy to lata 2010–2013 – okres ten został wybrany ze względu na dostępność danych.

Zakres przedmiotowy pracy obejmował dane dotyczące cen transakcyjnych, powierzchni oraz przeznaczenia nieruchomości niezabudowanych w latach 2010–2013, pochodzące z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu (PODGIK), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Komorniki* oraz ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Mapę atrakcyjności przyrodniczej sporządzono, analizując trzy czynniki: odległość od lasów, odległość od wód powierzchniowych, odległość od Wielkopolskiego Parku Narodowego. Na mapę topograficzną naniesiono siatkę kwadratów o boku 2 km, określenie atrakcyjności polegało na przyznaniu poszczególnym kwadratom punktów (0; 0,5; 1 pkt) za występowanie wyżej wymienionych czynników. Kolejno przyporządkowano kwadraty do poszczególnych obrębów i obliczono średnią arytmetyczną z otrzymanych przez nie punktów. Wyniki przedstawiono na mapie.

Mapę gęstości zaludnienia sporządzono na podstawie danych z Urzędu Gminy Komorniki dotyczących liczby mieszkańców w poszczególnych sołectwach w latach 2010–2013 oraz powierzchni każdego obrębu. Obliczono różnicę w gęstości zaludnienia w analizowanych latach i na tej podstawie wykonano kartogram.

Mapę dostępności usług opracowano na podstawie danych zawartych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Komorniki*. Przyjęto skalę trzystopniową, największemu ośrodkowi (z największą koncentracją usług, które zaspokajają potrzeby całej gminy), przyznano 3 punkty mniejszym (z usługami podstawowymi, które zaspokajają potrzeby sąsiednich wsi), 2 punkty, najmniejszemu (z usługami elementarnymi, które zaspokajają potrzeby ludzi tam zamieszkałych) 1 punkt.

Mapę liczby dokonanych transakcji oraz średnich cen za 1m² sporządzono na podstawie danych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu. Liczbę transakcji w poszczególnych obrębach przedstawiono za pomocą kartogramu. Średnie ceny za 1m² za grunty niezabudowane budowlane oraz rolne przedstawiono na kartogramie. W celu kompleksowej analizy, na mapie przedstawiono zabudowę, sieć dróg, wody powierzchniowe oraz lasy.

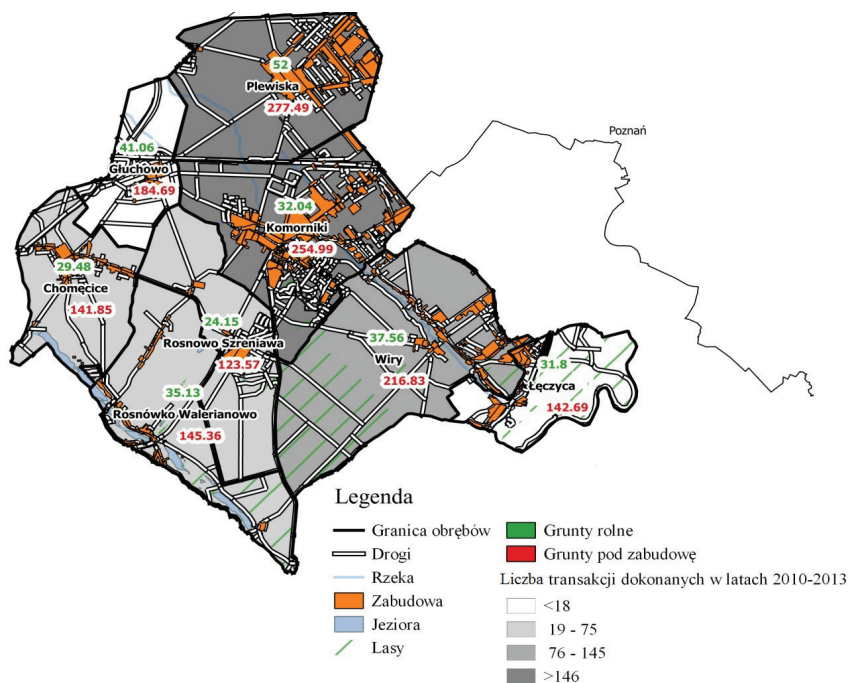
2. Wyniki badań

2.1. Analiza zmian średnich cen za 1 m² nieruchomości niezabudowanych w gminie Komorniki w latach 2010–2013 z uwzględnieniem przeznaczenia w mpzp

Ceny za 1m² nieruchomości niezabudowanych położonych na terenie gminy Komorniki na przestrzeni analizowanych lat zależne były przede wszystkim od przeznaczenia gruntów w dokumentach planistycznych. Grunty użytkowane na cele rolne charakteryzowały się zdecydowanie niższymi wartościami niż nieruchomości budowlane.

Najwięcej transakcji na przestrzeni analizowanych lat zostało odnotowanych w Komornikach oraz Plewiskach (rys. 1), co było związane przede wszystkim z bliskim i łatwym dojazdem do Poznania, wynikającym z dużej gęstości sieci dróg. Sołectwa te są najbardziej rozbudowanymi jednostkami osiedleńczymi w gminie, co również mogło wpływać na popyt na tego typu nieruchomości. Średnie ceny za 1m² były w nich najwyższe w każdym z analizowanych lat. Najmniej transakcji w ciągu wszystkich czterech lat dokonano w Łęczycy – ceny za 1m² niezabudowanej nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane należały w tym obrębie do jednych z najniższych w gminie. Wynikało to zapewne z ograniczeń związanych z bliskością Wielkopolskiego Parku Narodowego, który stwarza szereg utrudnień dla potencjalnych inwestorów. Obręb Głuchowo również należał do terenów, gdzie dokonano najmniej transakcji w latach 2010–2013, jednak średnia cena za 1m² niezabudowanej nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane była o 42 zł wyższa niż w Łęczycy. Wynikało to z bliskości większych ośrodków, jakimi są Plewiska oraz Komorniki oraz braku ograniczeń związanych z występowaniem form ochrony przyrody.

Rysunek 1. Liczba transakcji oraz średnie ceny za 1m² nieruchomości niezabudowanych w gminie Komorniki w latach 2010–2013



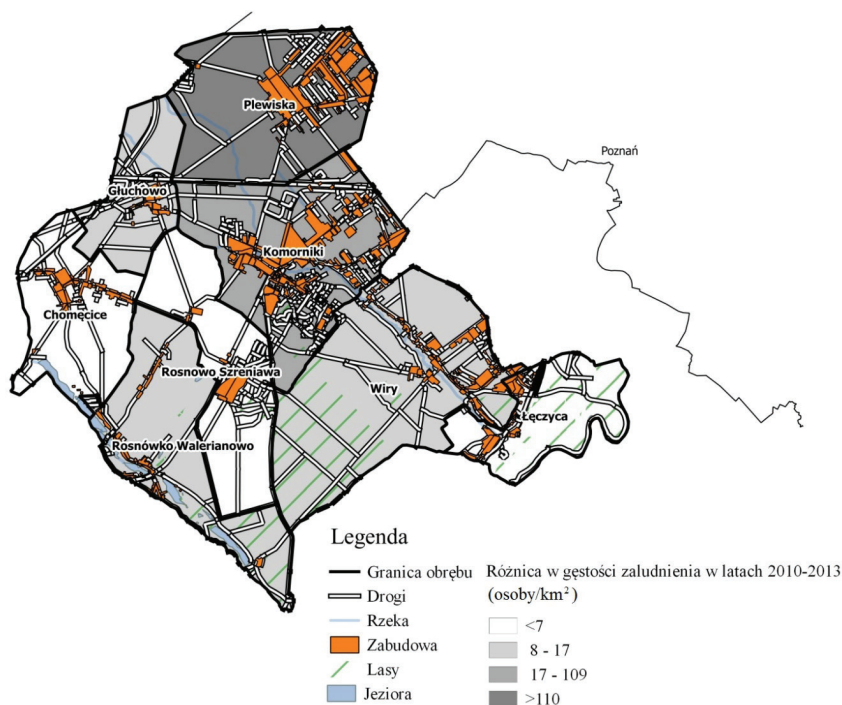
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PODGiK w Poznaniu.

2.2. Analiza zmian gęstości zaludnienia w gminie Komorniki w latach 2010–2013

Kształtowanie się gęstości zaludnienia na terenie gminy Komorniki przedstawia rysunek 2. W każdym z analizowanych obrębów wskaźnik gęstości mieszkańców przypadających na 1km² z roku na rok wzrastał. W sołectwie Łęczycza gęstość zaludnienia w roku 2013 wzrosła jedynie o 3,13 os/km² w stosunku do 2010, w Rosnowie Szreniawa – 4,99 os/km², a w Chomęcicach – 7,92 os/km². Dużą różnicę w gęstości zaludnienia odnotowano w Komornikach (109,12 os/km²) oraz Plewiskach (168,64 os/km²), tak duże różnice związane były z odpływem ludności z Poznania i jej osiedleniem w gminach sąsiednich. Obręby znajdujące się bliżej Poznania odnotowały największy wzrost liczby

ludności, te usytuowane dalej od stolicy Wielkopolski odnotowały mniejszy wzrost (odległość od miasta Poznań miała istotny wpływ na gęstość zaludnienia w danym obrębie).

Rysunek 2. Różnica w gęstości zaludnienia w gminie Komorniki w latach 2010–2013 z uwzględnieniem obszarów ewidencyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta i Gminy Komorniki.

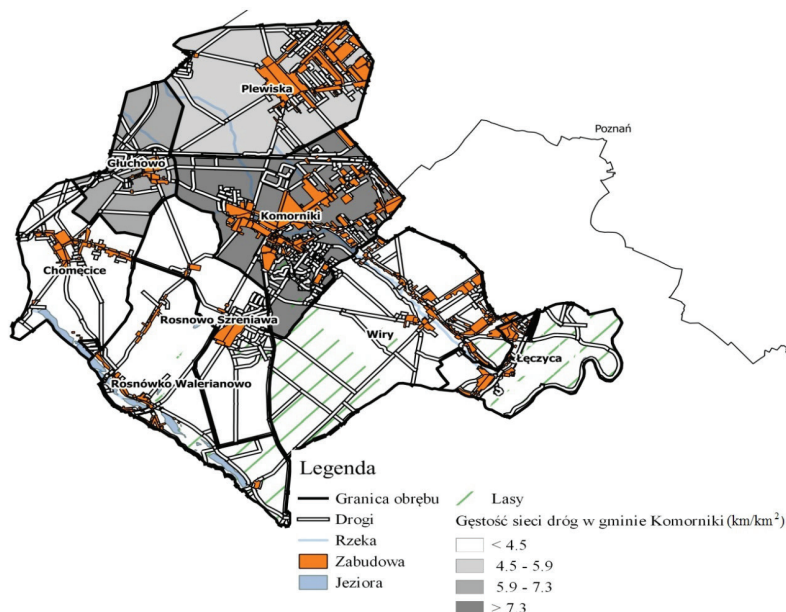
2.3. Analiza zmian gęstości sieci dróg w gminie Komorniki w latach 2010–2013

Sieć dróg w gminie Komorniki jest dobrze rozwinięta: przez gminę przebiega autostrada A2, drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz liczna sieć dróg gminnych. Istotne dla gminy Komorniki jest połączenie z miastem Poznań. Najdłuższa sieć dróg przypada na obszar Komorniki i liczy 95,7 km. W Plewiskach, drugim

ważnym ośrodku gminy, sieć dróg ma długość 57,6 km. Najslabiej rozwinięta jest infrastruktura drogowa w Łęczycy (19,4 km) oraz w Chomęcicach (20,9 km). Dużą liczbę dróg odnotowano w sołectwie Wiry (44,1 km). W pozostałych obrębach sieć dróg waha się w przedziale od 26,6 km do 29,8 km.

Gęstość sieci dróg w badanym obszarze w przeliczeniu na km^2 największa jest w Komornikach (8,73 km/km^2) oraz w Głuchowie (6,53 km/km^2). Najmniejsza gęstość sieci dróg przypada na obręby Rosnówko Walerianowo (3,13 km/km^2) oraz Wiry i wynosi tam zaledwie 3,21 km/km^2 . Z analizy rysunku 3 jasno wynika, że bezpośrednie sąsiedztwo miasta Poznań wpływa na gęstość sieci dróg, im dalej od Poznania, tym gęstość sieci dróg jest mniejsza. Gmina Komorniki miała opracowany *Program Budowy Dróg Gminnych na lata 2009–2014*, który zakładał wybudowanie ponad 20 000 metrów dróg gminnych. Został on wykonany w 94%. Można założyć, że w kolejnych latach, w związku z wciąż rozbudowującą się gminą, władze przyjmą kolejny plany rozbudowy sieci dróg gminnych i gęstość ich będzie wzrastać.

Rysunek 3. Gęstość sieci dróg w gminie Komorniki

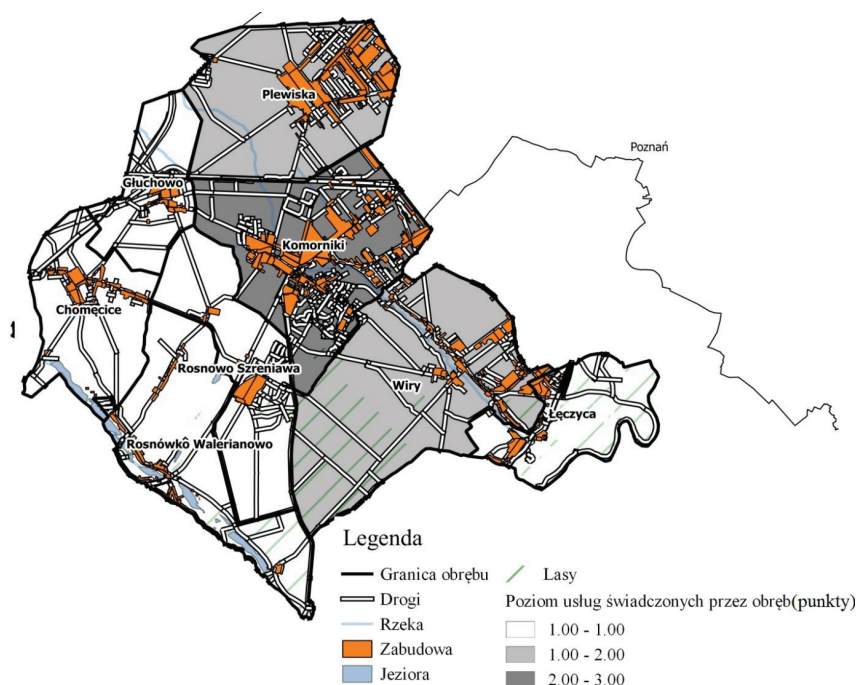


Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy topograficznej.

2.4. Analiza przestrzenna dostępności usług w gminie Komorniki

Poziom koncentracji usług dla poszczególnych obrębów gminy Komorniki został określony w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Komorniki*. Plewiska oraz Wiry to sołectwa, w których poziom dostępności usług jest mniejszy niż w Komornikach, jednak zaspokajają one potrzeby sąsiednich obrębów. Mieszkańcy pozostałych sołectw mają zapewniony dostęp jedynie do najbardziej podstawowych usług. Zestawienie wyników analiz przedstawionych na rysunku 2 oraz rysunku 4 pozwala zauważyć, że wraz ze wzrostem gęstości zaludnienia wzrasta też dostępność usług.

Rysunek 4. Poziom dostępności usług w gminie Komorniki



Źródło: opracowanie własne na podstawie SUIKZP.

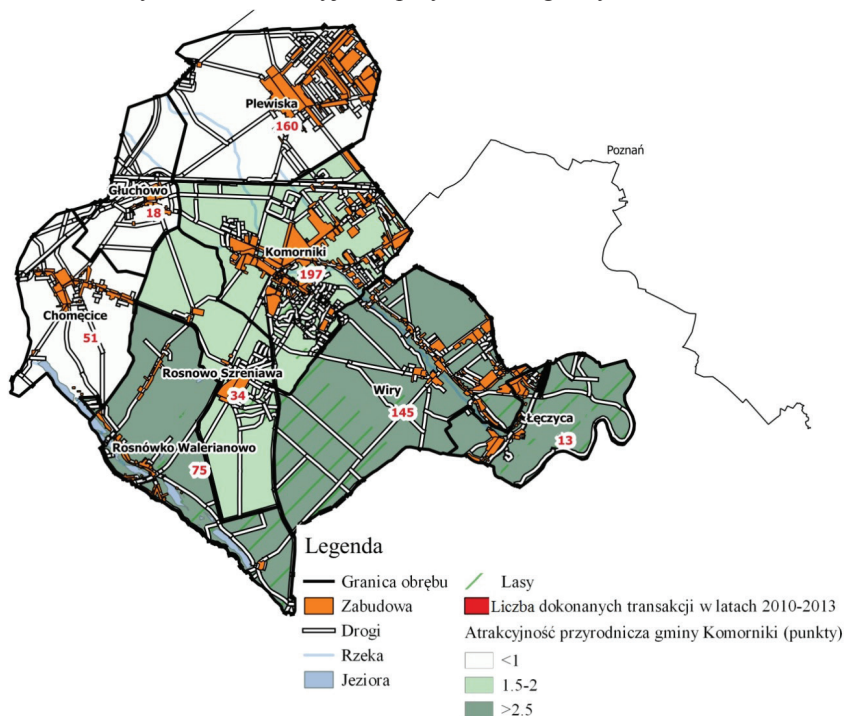
2.5. Analiza przestrzenna atrakcyjności przyrodniczej gminy Komorniki

Jak wynika z opracowanej mapy (rys. 5), terenami charakteryzującymi się największą atrakcyjnością przyrodniczą są środkowa oraz południowa część gminy Komorniki. Północna część badanej jednostki administracyjnej, obejmująca trzy sołectwa, nie jest atrakcyjna pod względem przyrodniczym. W Plewiskach, Głuchowie oraz Chomęcicach nie występują lasy ani formy ochrony przyrody, przez część Plewisk przepływa jedynie rzeka Plewianka. Komorniki oraz Rosnowo Szreniawa są częściowo zalesione, a przez Komorniki przepływa rzeka Wirynka. Najbardziej atrakcyjne są sołectwa Łęczycza, Wiry oraz Rosnówko Walerianowo – na ich terenie znaleźć można liczne jeziora, lasy oraz formy ochrony przyrody.

W obrębach atrakcyjnych przyrodniczo dokonano w ciągu analizowanych lat mniej transakcji, niż w obrębach, gdzie brak walorów przyrodniczych (rys. 5). Wynikać to mogło z faktu, że występowanie terenów zielonych objętych ochroną prawną wywołuje pewne ograniczenia w użytkowaniu gruntu, co jest niekorzystne dla przyszłych inwestorów. W obrębach Komorniki oraz Plewiska – które były zdecydowanie bardziej zurbanizowane, a ich atrakcyjność przyrodnicza mniejsza – dokonano większej liczby transakcji dotyczących nieruchomości niezabudowanych.

W sołectwach atrakcyjnych przyrodniczo zauważono istotny wpływ walorów przyrodniczych na średnią cenę za 1 m² gruntu. Ceny działek na terenach o wysokich walorach przyrodniczych były niższe niż na terenach o dużej gęstości sieci dróg czy posiadających liczną dostępność usług (obręby Komorniki i Plewiska) i znacząco wyższe od sołectw, gdzie brak atrakcyjności przyrodniczej, a sieć dróg jest słabiej rozwinięta (Chomęcice, Rosnowo Szreniawa).

Rysunek 5. Atrakcyjność przyrodnicza gminy Komorniki



Źródło: opracowanie własne na podstawie mapy topograficznej.

Podsumowanie

Badania przeprowadzone w zakresie analizy rynku nieruchomości niezabudowanych, przeznaczonych na cele mieszkaniowe oraz określenia atrybutów wpływających na ich wartość pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) W latach 2010–2013 na terenie badanej gminy najwięcej transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości niezabudowanych dokonano w Komornikach, które są ośrodkiem gminnym. Atrakcyjność tego obrębu wynikała z dobrze rozwiniętej sieci dróg oraz dostępności usług.

- 2) Najmniej transakcji w ciągu analizowanych lat dokonano w Łęczycy. Jest to obręb mało atrakcyjny, co wiązać należy z małą gęstością sieci dróg i ograniczoną dostępnością usług.
- 3) Analiza zmian gęstości zaludnienia wykazała, że najwięcej mieszkańców przybyło w sołectwach znajdujących się w pobliżu Poznania: Komorniki, Plewiska. Na obszarach o znacznej koncentracji ludności odnotowano największą liczbę transakcji i najwyższą średnią cenę transakcyjną.
- 4) Analiza przestrzenna kształtowania się cen transakcyjnych w poszczególnych obrębach gminy wykazała, że istotny wpływ na cenę nieruchomości odgrywa jej odległość od miasta Poznań.
- 5) Najniższe ceny nieruchomości odnotowano w obrębach Łęczycy oraz Rosnowo Szreniawa. Tereny te charakteryzują się wysoką atrakcyjnością przyrodniczą, natomiast niskim wskaźnikiem gęstości zaludnienia oraz słabą dostępnością usług.

Literatura

- Bryx, M. (red.) (2009). *Podstawy zarządzania nieruchomościami*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Cymerman, R. (red.) (2010). *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*. Olsztyn: Wydawnictwo Educaterra.
- Foryś, I. (red.) (2009). *Obrót nieruchomościami*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Hopfer, A. (red.) (2000). *Szacowanie nieruchomości niezurbanizowanych*. Warszawa: Wydawnictwo Twigger.
- Kucharska-Stasiak, E. (2001). *Wartość rynkowa nieruchomości*. Warszawa: Wydawnictwo Twigger.
- Kucharska-Stasiak, E. (2006). *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Szymańska M. (2002): *Atrybuty kształtujące ceny gruntów rolniczych*. Pobrano z: <http://www.ppr.pl> (06.01.2016).

THE ANALYSIS OF THE ATTRIBUTES AFFECTING THE VALUE OF UNDEVELOPED REAL ESTATES IN THE KOMORNIKI COMMUNE IN YEARS 2010–2013

Abstract

The aim of this study was to determine the attributes affecting the value of undeveloped real estates in the Komorniki commune. The study analysed the material from the years 2010–2013, which were obtained from the District Centre of Geodesy and Cartography Documentation in Poznań. The analysis included changes in the number of transactions and average prices per 1 m² according to land appropriation in the planning documents. In order to achieve the aim two types of analyses were performed: spatial with the QuantumGIS 2.12.0 Lyon software and statistical using multiple regression in PQStat software. Results of this investigations showed which of the isolated factors had the greatest influence on the value of undeveloped real estates in the Komorniki commune. In these terms, the factors were: density of population, density of road network and service availability.

Translated by Magdalena Antkowiak

Keywords: real estate value, undeveloped real estates, factors affecting the real estate value

Kod JEL: Q01

RECENZJE I OMÓWIENIA



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-34

Stanisław Flejterski*
Uniwersytet Szczeciński

RECENZJA KSIĄŻKI
JUSTYNY FRANC-DĄBROWSKIEJ, MAŁGORZATY PORADY-
-ROCHOŃ, MAGDALENY ZIOŁO, ARKADIUSZA BABCZUKA,
STABILIZOWANIE FINANSÓW PODMIOTÓW SEKTORA
PUBLICZNEGO I PRYWATNEGO
W WARUNKACH ZABURZEŃ FINANSOWYCH,
CEDEWU, WARSZAWA 2015, SS. 177

Recenzowana monografia składa się ze wstępu, 6 rozdziałów, bibliografii, spisu tabel oraz spisu rysunków i wykresów. Każdy z rozdziałów, stanowiąc zarówno część pracy zbiorowej, jak i autonomiczne opracowanie, podzielony został na numerowane podrozdziały.

Powinnością recenzenta jest syntetyczna ocena treści, poziomu i układu pracy, a w szczególności odpowiedź na następujące pytania: czy poziom pracy odpowiada stosownym standardom i kryteriom? Czy wkład Autorów do dorobku naukowego wyraża się w sformułowaniu nowej teorii lub krytyce, w modyfikacji istniejących teorii/koncepcji, poszerzeniu wiedzy naukowej dzięki badaniom empirycznym, systematyzacji istniejącego dorobku naukowego, klasyfikacji bądź konfiguracji teorii, hipotez, opracowaniu nowej metody badawczej (algorytmu), zastosowaniu teorii do rozwiązywania złożonych problemów w formie projektu, prognozy itp.?

Dodatkowo, oceniając pracę naukową, należy odnotować czy i w jakim stopniu odpowiada ona na następujących pięć pytań:

* E-mail: flejterski@wzieu.pl

- jak jest? – rzetelny opis (ewentualnie wraz z pomiarem i porównywaniem *benchmarking*);
- dlaczego jest, tak jak jest (co od czego zależy)? – geneza, objaśnianie przyczyn, diagnoza;
- jak być powinno? – określanie stanów pożądaných;
- jak prawdopodobnie będzie? – prognozowanie;
- co zrobić, aby było tak, jak być powinno? (formułowanie terapii, recept, rekomendacji etc).

Współczesna rzeczywistość w sferze finansów odznacza się – zwłaszcza w kontekście wydarzeń z lat 2007/2008–2015/2016 – bogactwem barw i odcieni, stąd mimo oczywistej tęsknoty do symplifikacji potrzebne są odpowiedzi coraz bardziej finezyjne, mające przy tym wartość praktyczną. Z tego punktu widzenia pojawienie się w roku 2015 na polskim rynku wydawniczym omawianej monografii należy z definicji przyjąć z zadowoleniem.

Recenzowana publikacja zasługuje na miano poważnego i interesującego przedsięwzięcia edytorskiego. Jej zamysł jest czytelny: chodzi o próbę zaprezentowania wybranych, głównych kwestii dotyczących stabilizacji finansów podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Praca odznacza się niewątpliwymi walorami merytorycznymi i metodycznymi, układ jej jest przejrzysty, kolejność rozważań logiczna, a proporcje poszczególnych fragmentów poprawne. Kolejne rozdziały noszą następujące tytuły:

- *Zaburzenia finansowe jako czynnik implikujący ryzyko destabilizacji finansowej,*
- *Podmioty publiczne wobec problemu nierównowagi i stabilizowania finansów publicznych,*
- *Niewypłacalność podmiotów publicznych a charakter ograniczenia budżetowego,*
- *Problem zadłużenia, niewypłacalności oraz bankructw podmiotów sektora prywatnego oraz sposoby przeciwdziałania,*
- *Przeciwdziałanie skutkom destabilizacji finansów jako sfera decyzji zarządczych,*
- *Procesy dostosowawcze i naprawcze oraz ich znaczenie dla stabilizowania standingu finansowego podmiotów publicznych i prywatnych.*

Objętość pracy jest w gruncie rzeczy raczej „kompaktowa”, co uważam za jej zaletę, pamiętając o potencjalnych – mocno zajętych – Czytelnikach ze środowiska akademickiego oraz praktykach ze świata finansów.

Problemy stabilności (i stabilizowania) finansów należą do szczególnie interesujących i ważnych kwestii analizowanych we współczesnym zarówno zagranicznym, jak również polskim, piśmiennictwie (prace naukowe, popularno-naukowe, publicystyczne) z dziedziny finansów. Z tego punktu widzenia recenzowaną monografię uznać należy za cenną próbę syntezy tego, co najważniejsze i najbardziej aktualne w zakresie tej problematyki. Trzeba odnotować, że Autorom przyszło zmierzyć się z przedsięwzięciem o wysokim poziomie złożoności. Należy również zauważyć, że w wielu fragmentach pracy Autorzy zaprezentowali nowatorskie, a zarazem częściowo pragmatyczne myśli i podejścia do analizowanej problematyki.

Stabilizowanie finansów podmiotów sektora publicznego i prywatnego jest jednym z ważniejszych wyzwań analityczno-badawczych zarówno dla teoretyków, jak i praktyków zajmujących się tym zagadnieniem. Doświadczenia kryzysu 2007/2008+ pokazały, że dotychczasowe rozwiązania i narzędzia wykorzystywane do dyscyplinowania finansów w celu zapewnienia długookresowej równowagi finansowej podmiotów publicznych i przedsiębiorstw okazały się niewystarczające. Kryzys na rynku kredytów *subprime*, który ewoluował i przerodził się w kryzys finansów publicznych, miał wielokierunkowe i zróżnicowane konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Podjęte przez rządy poszczególnych krajów działania antykryzysowe, w formie przyjętych pakietów ustaw i rozwiązań legislacyjnych wprowadzających programy oszczędnościowe i pomocowe, przynoszą zróżnicowane efekty, co utrudnia wnioskowanie na temat efektywności oddziaływania poszczególnych instrumentów, ale nie powinno prowadzić do zaniechania badań w tym zakresie.

Specyfika kryzysu gospodarczego, którego skutki spotęgowały dodatkowo konsekwencje dokonujących się we współczesnym otoczeniu przemian o charakterze demograficznym, społecznym i ekonomicznym sprawia, że trudno o jednoznaczne wnioski dotyczące sposobów prowadzenia działań dostosowawczych, naprawczych i sanacyjnych. Ekonomisci, reprezentanci różnych szkół i nurtów, nie są zgodni i przedstawiają niejednorodne opinie dotyczące sposobów postępowania i radzenia sobie z kryzysem – od podejścia opartego na konsolidacji fiskalnej po zwolenników luzowania ilościowego. Różnice w opiniach wynikają między innymi z niejednoznacznych i trudnych do przewidzenia skutków oddziaływania poszcze-

gólnych rodzajów rządowych interwencji na parametry makroekonomiczne gospodarek, w szczególności wpływu na dynamikę wzrostu gospodarczego, inflację oraz oddziaływania na bazę podatkową. Wskazane parametry ekonomiczne są o tyle ważne, że kształtują otoczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz determinują ich *standing* finansowy, mając jednocześnie wpływ na wielkość dochodów i wydatków budżetów publicznych.

Złożoność i wysoki stopień powiązań między stanem finansów publicznych i kondycją finansową przedsiębiorstw stała się dla Autorów impulsem do podjęcia trudu przygotowania publikacji, której celem jest przedstawienie i uporządkowanie stanu wiedzy z zakresu zaburzeń finansowych, niewypłacalności, nierównowagi finansowej oraz kompleksowego instrumentarium o charakterze prewencyjnym i represyjnym, wykorzystywanego w celu stabilizowania finansów podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

Pracę wyróżnia sposób podejścia do problematyki stabilizowania finansów, wynikający nie tylko z faktu prezentowania zagadnień w układzie przyczynowo-skutkowym z jednoczesnym wskazaniem na możliwości oddziaływania na niepożądane efekty zaburzeń finansowych i utratę równowagi finansowej, ale z dokonania przez Autorów analizy zagadnień dla dwóch – niejako antagonistycznych – grup podmiotów: jednostek sektora finansów publicznych i przedsiębiorstw.

Przedstawienie problematyki stabilności finansowej i sposobów jej zapewnienia na gruncie teorii finansów przedsiębiorstw i finansów publicznych dało podstawy do kompleksowej analizy problemu i diagnostyki współzależności oraz różnic w postępowaniu w przypadku podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Autorzy zdawali sobie sprawę, że, podejmując się opracowania integrującego wiedzę z zakresu finansów przedsiębiorstw i finansów publicznych, nie będą mogli wszystkich zagadnień omówić w sposób szczegółowy, skoncentrowali się zatem się na tych, które uznali za najbardziej istotne z punktu widzenia poznawczego.

Praca odwołuje się zarazem do teorii ekonomii, przybliżając poglądy przedstawicieli różnych szkół na problem równowagi i przesłanek jej utrzymywania, ale także prezentuje aspekt praktyczny zagadnienia w postaci analizy podstawowych aktów prawnych, rozwiązań i ścieżki postępowania na wypadek niewypłacalności i/lub bankructwa podmiotów sektora prywatnego i publicznego.

Problematyka recenzowanej publikacji jest bez wątpienia wysoce aktualna, a przy tym interesująca, zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widze-

nia. Pozytywnie można ocenić motyw wyboru obszaru analizy, główne założenia pracy, jej cele oraz metodykę. Realizacji celów pracy podporządkowana jest jej konstrukcja. Należy odnotować, że struktura monografii jest spójna, zgodna z regułami metodologicznymi i metodycznymi przyjętymi w nauce. Autorzy łączą wywody o charakterze akademickim i metodycznym z pomysłami i rekomendacjami o wymiarze praktyczno-aplikacyjnym. Praca poprawnie łączy w sobie elementy opisu i diagnozy lub też innymi słowy: opisu i objaśniania, nie unika również sformułowań o znaczeniu normatywnym i stosowanym.

Po lekturze recenzowanej publikacji stwierdzić można ogólnie, że stanowi ona udaną próbę zaprezentowania istotnych, wybranych problemów naukowych i praktycznych z zakresu stabilności(stabilizowania) finansów, dowodząc równocześnie, że Autorzy dysponują bogatą, nowoczesną, profesjonalną wiedzą z zakresu kilku różnych subdyscyplin nauki o finansów.

