

# **EKONOMIA**

---

# **I MIĘDZYNARODOWE**

---

# **STOSUNKI GOSPODARCZE**

---

# **14**

Redaktorzy naukowi  
Bogusław Fiedor, Jan Rymarczyk

Wydawnictwo  
Akademii Ekonomicznej  
im. Oskara Langego we Wrocławiu  
Wrocław 2007



Komitet Redakcyjny

*Andrzej Matysiak (przewodniczący),  
Tadeusz Borys, Jan Lichtarski, Adam Nowicki, Zdzisław Pisz, Waldemar Podgórski,  
Wanda Ronka-Chmielowiec, Jan Skalik, Stanisław Urban*

Recenzenci

*Stanisław Lis, Ewa Okoń-Horodyńska, Leon Olszewski,  
Bazyli Poskrobko, Antoni Rajkiewicz, Kazimierz Starzyk,  
Henryk Wnorowski, Michał Gabriel Woźniak*

Redaktor Wydawnictwa

*Joanna Świrska-Korlub*

Redaktor techniczny

*Barbara Łopusiewicz*

Korektor

*Maria Wiszewska-Sroka*

Projekt okładki

*Maciej Szlapka*

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu  
Wrocław 2007

**PL ISSN 0324-8445**

**PL ISSN 1427-2229**

Druk i oprawa: Zakład Graficzny AE we Wrocławiu. Zam. 49/2008

## Spis treści

Słowo wstępne . . . . .	7
<b>Anna Nowak:</b> Współczesne zasady podatkowe . . . . .	9
<b>Radosław Kurach, Jerzy Stelmach:</b> Wiarygodność polityki pieniężnej w krajach stosujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego . . . . .	20
<b>Magdalena Stawicka, Małgorzata Kędzierska:</b> Wydatki publiczne a rozwój gospodarczy Polski . . . . .	32
<b>Magdalena Stawicka:</b> Czynniki warunkujące wybór kraju do lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych . . . . .	44
<b>Sebastian Bobowski:</b> Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych jako czynnik dynamizacji procesów rozwoju miasta Wrocław . . . . .	55
<b>Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Sposoby finansowania innowacji w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej . . . . .	66
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla:</b> Podstawowe problemy rozwoju innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce na przełomie XX i XXI stulecia . . . . .	79
<b>Anna Doś:</b> Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska . . . . .	92
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Fundusze odpowiedzialne jako przykład realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju przez instytucje finansowe . . . . .	107
<b>Andrzej Graczyk:</b> Ekonomiczne aspekty obowiązku wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych . . . . .	118
<b>Irena Rumianowska:</b> Euroregionalny program rozwoju zrównoważonego w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr . . . . .	126
<b>Jan Rymarczyk:</b> Wyzwania globalizacji . . . . . <b>brak zgody autora . . . . .</b>	147
<b>Jan Rymarczyk:</b> Kryzysy finansowe i instytucjonalne próby przeciwdziałania im . . . . . <b>brak zgody autora . . . . .</b>	155
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla:</b> Wybrane problemy przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego (na przykładzie gmin i społeczności lokalnych regionu wałbrzyskiego) . . . . .	164
<b>Jerzy Ładysz:</b> Zagraniczna współpraca partnerska i terytorialna na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego . . . . .	184
<b>Zbigniew Dokurno:</b> Długofalowy wzrost gospodarczy jako fundament stabilności politycznej państw . . . . .	195
<b>Magdalena Stawicka, Tomasz Piotrowski:</b> Japonia i jej wzrost gospodarczy . . . . .	208
<b>Romuald Jończy:</b> Exodus zarobkowy z województwa opolskiego i jego determinanty . . . . .	221
<b>Anna Cymerman:</b> Rozwój koncepcji integracji europejskiej w szkole historycznej . . . . .	232

## Summaries

<b>Anna Nowak:</b> The modern tax rules .....	19
<b>Radosław Kurach, Jerzy Stelmach:</b> Monetary policy credibility in the inflation targeting countries .....	31
<b>Magdalena Stawicka, Małgorzata Kędzierska:</b> Public expenditures versus economic development .....	43
<b>Magdalena Stawicka:</b> Factors influencing the choice of country for FDI ...	54
<b>Sebastian Bobowski:</b> Inflow of foreign direct investments as a factor of dynamization of development's processes of Wrocław agglomeration ...	65
<b>Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Innovation' financing in Poland and chosen EU countries .....	78
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla:</b> Basic problems of the developing of the innovation in small and medium enterprises in Poland at the turn of the XX and XXI centuries .....	91
<b>Anna Doś:</b> Market financial instruments and protection of the environment	105
<b>Agnieszka Ciecchelska:</b> Socially responsible investments as an example of sustainable development realization in financial institutions .....	117
<b>Andrzej Graczyk:</b> Economic aspects of the obligatory use of renewable energy resources .....	125
<b>Irena Rumianowska:</b> Euro-regional sustainable development programme in the Sprewa–Nysa–Bóbr euroregion .....	146
<b>Jan Rymarczyk:</b> The challenges of globalisation .....	154
<b>Jan Rymarczyk:</b> The financial crises and the institutional attempts to counteract them .....	163
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla:</b> Chosen problems of preparing and realizing of local sustainable development strategies (for instance communities and local societies of the Wałbrzych region) .....	183
<b>Jerzy Ładysz:</b> Foreign partner and territorial co-operation – case study of Polish-German borderland .....	194
<b>Zbigniew Dokurno:</b> The long-range economic growth as a fundament for political stability of countries .....	207
<b>Magdalena Stawicka, Tomasz Piotrowski:</b> Japan and economic growth ...	220
<b>Romuald Jończy:</b> Economic emigration from the opolskie voivodship and its determinants .....	231
<b>Anna Cymerman:</b> The development of the European integration idea in the light of the historical school .....	244

## Słowo wstępne

Przedstawiamy Czytelnikom kolejny, czternasty już numer serii wydawniczej Prac Naukowych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pt. *Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*. Zawarte w nim artykuły są głównie efektem indywidualnych i zespołowych prac badawczych prowadzonych przez pracowników Instytutu Ekonomii i Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych (Wydział Gospodarki Narodowej) oraz innych jednostek organizacyjnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, a także zewnętrznych instytucji naukowych i edukacyjnych. Zasięg przedmiotowy artykułów jest dość szeroki i obejmuje m.in. problemy z zakresu makroekonomii, międzynarodowych stosunków gospodarczych (problemy bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz współpracy regionalnej), ekonomicznych aspektów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Jako redaktorzy zeszytu wyrażamy nadzieję, że ta różnorodność spowoduje, że publikacja trafi do wielu odbiorców: pracowników naukowych, studentów i przedstawicieli praktyki gospodarczej.

Przekazując Czytelnikom ten numer serii *Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, liczymy nie tylko na jego pozytywne przyjęcie, ale również na ewentualne uwagi polemiczne i krytyczne, które prosimy kierować do poszczególnych autorów na wspólny adres internetowy [gn\\_ie@ae.wroc.pl](mailto:gn_ie@ae.wroc.pl).

*Bogusław Fiedor, Jan Rymarczyk*

**Anna Nowak**

## **WSPÓŁCZESNE ZASADY PODATKOWE**

### **1. Wstęp**

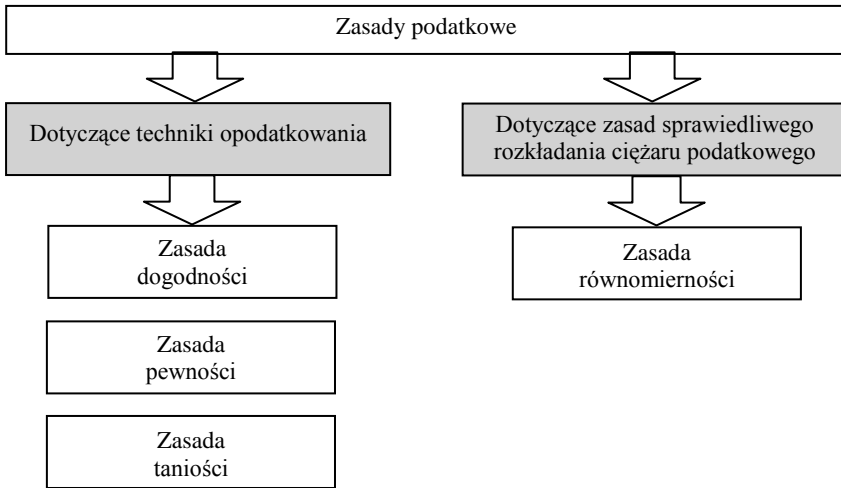
Formułowanie zasad podatkowych w teorii podatków zawsze miało na celu uporządkowywanie cech, jakim powinien odpowiadać skuteczny podatek. Zestaw pożądanych cech podatku podlegał systematycznym przemianom, dostosowując się do warunków społeczno-ustrojowych charakteryzujących epokę. Dokonana ewolucja doktryn podatkowych pozwoliła na wyodrębnienie współczesnych zasad podatkowych, które w oczywisty sposób czerpią (jednak nie bezkrytycznie) z wiedzy pokoleń. Wiele z postulowanych obecnie zasad uzupełniono lub zdefiniowano na nowo w poszukiwaniu rozwiązań doskonałych.

Nie ulega wątpliwości, iż system podatkowy powinien nie tylko przynosić dochody państwu, ale także sprzyjać przedsiębiorczości i wzrostowi gospodarczemu. System podatkowy zbudowany ze znajomością zasad podatkowych jest szczególnie ważny ze względu na coraz częstsze próby manipulowania podatkami. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie stopniowej ewolucji tradycyjnych zasad podatkowych oraz ich wpływu na współczesną doktrynę finansów publicznych.

### **2. Od Smitha do Neumarka**

Na gruncie liberalnej myśli ekonomicznej pojawiły się pierwsze istotne zasady podatkowe (A. Smith, D. Ricardo, J.B. Say). Opierając swe rozważania na tezie o obiektywnych prawach natury w obszarze funkcjonowania gospodarki [Gail 1992, s. 46-47], sformułowano zestaw zasad podatkowych nakazujących w szczególności sposób chronić „dobro prywatne” w konflikcie z „dobrem publicznym”. Doktryna liberalna wyodrębniła zasady odnoszące się do techniki opodatkowania (zasada dogodności, pewności i taniaści) oraz zasadę równomierności opodatkowania mającą charakter merytoryczny, dotyczącą zasad sprawiedliwego rozkładu ciężaru podatkowego (zob. rys. 1). Również zarys podstawowych zasad odnośnie

do ochrony źródeł podatku oraz teorii przerzucania podatków przypisuje się szkole liberalnej.



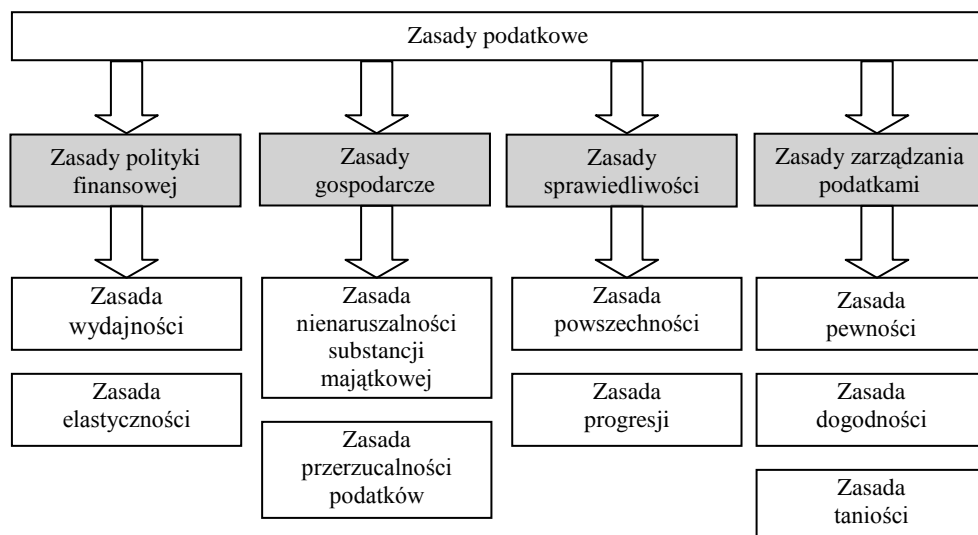
Rys. 1. Zasady podatkowe według koncepcji Adama Smitha

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Gomułowicz, Małecki 2004].

Zasada równomierności opodatkowania, powszechnie uważana za najważniejszą z zasad sformułowanych przez Smitha, postulowała rozkładanie obowiązków podatkowych na każdego obywatela, tak by świadomie uczestniczył on w finansowaniu wydatków publicznych ponoszonych przez państwo. Zasada dogodności opodatkowania skupiała się na aspektach dogodności terminu poboru podatku oraz sposobu poboru podatku. Zasada pewności opodatkowania mówiła o pewności, jaką powinien mieć każdy podatnik co do obowiązków i uprawnień związanych z ustaleniem i zapłatą podatku. Z pojęciem taniości opodatkowania Smith połączył postulat oszczędności poboru podatku. W tym wypadku taniość przejawia się maksymalizacją dochodów podatkowych uzyskaną poprzez ograniczenie wydatków na utrzymanie administracji skarbowej, m.in. przez ustalenie optymalnej liczby urzędników skarbowych.

W opozycji do liberalnej koncepcji fiskalnej powstał kierunek mający swe źródło w socjalizmie katedr uniwersyteckich, reprezentowany przez tzw. szkołę niemiecką (L. Stein, A. Wagner). Tezy doktryny oparto na nowych koncepcjach opodatkowania, o których charakterze przesądziły warunki społeczno-gospodarcze ówczesnej epoki. Wskazywano, iż podatki nie powinny mieć wyłącznie zadań fiskalnych, ale również pozafiskalne, a w tym społeczne (etyczne) i polityczne. Doktrynie szkoły niemieckiej przyświecał ideał stworzenia państwa dobrobytu, które dzięki dochodom z podatków tworzy inne dobra (usługi publiczne) i zapewnia w nich udział wszystkim obywatelom.

Redystrybucja podatkowa, według teoretyków tej koncepcji, nie może naruszać własności prywatnej oraz wolności gospodarczej. Zasady podatkowe zostały podzielone na cztery grupy: zasady polityki finansowej, zasady ekonomiczne, zasady sprawiedliwości oraz zasady zarządzania podatkami (zob. rys. 2).



Rys. 2. Zasady podatkowe według koncepcji Adolfa Wagnera

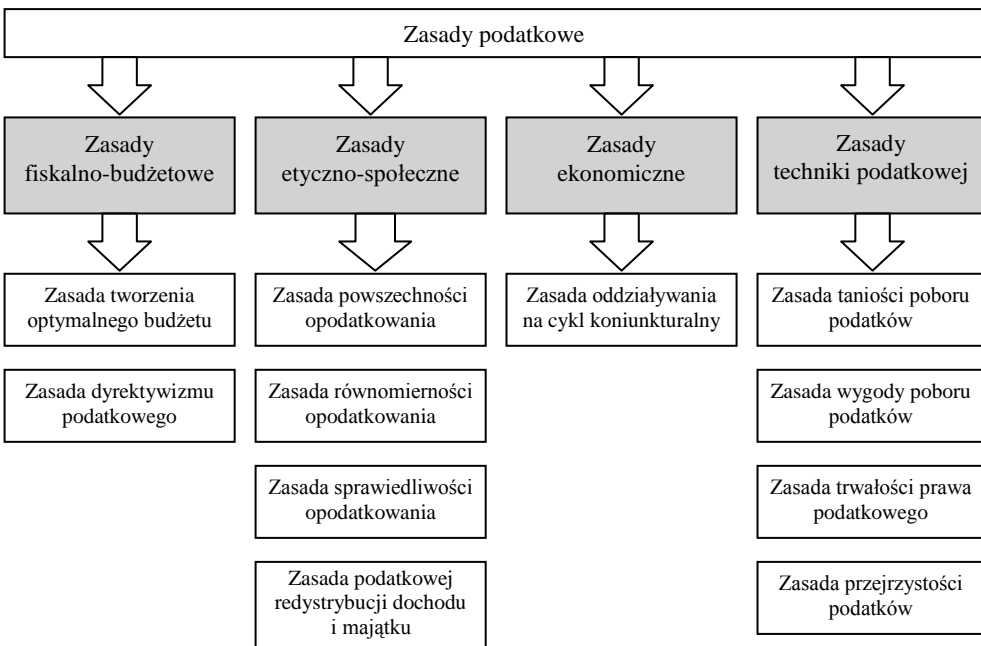
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Gomułowicz, Małecki 2004].

Do grupy zasad polityki finansowej Wagner zakwalifikował zasadę wydajności oraz zasadę elastyczności. Pierwsza z nich wymagała od systemu podatkowego zapewnienia stałych i odpowiadających potrzebom państwa wpływów do budżetu, druga natomiast pozwalała na zwiększenie bądź zmniejszenie dochodu podatkowego, stosownie do zmieniającego się poziomu zapotrzebowania na wydatki publiczne. Zasady gospodarcze, zwane także zasadami ekonomicznymi, stawiane są wśród teoretyków przedmiotu na jednym z pierwszych miejsc w systematyce. Wagner sugeruje, iż podatek nie powinien istotnie pomniejszać majątku podatnika w stosunku do okresu poprzedzającego zapłacenie podatku. W obszarze jego zainteresowań pozostaje zjawisko przeczualności podatków. Ustalenie rzeczywistego rozłożenia ciężaru opodatkowania jest ważnym problemem na drodze do odpowiedzi na pytanie: kto i w jakim stopniu realnie ponosi ekonomiczny ciężar utrzymania państwa. Wyznacznikami opodatkowania sprawiedliwego stały się postulowane przez Wagnera: powszechność opodatkowania i progresja podatkowa. Powszechność dotyczy objęcia obowiązkiem podatkowym wszystkich rodzajów źródeł dochodów oraz wszystkich podmiotów, które dochody te otrzymują. Akcentuje się jednak potrzebę tworzenia progów podatkowych zwalniających z opodatkowania podatników osiągających poziom minimum egzy-



stencji bądź minimum socjalnego. Progresja, zdaniem Wagnera, powinna mieć łagodny przebieg, dostosowany do rzeczywistych warunków dochodowych i majątkowych podatnika. Powinna elastycznie dopasowywać się do wzrostu zdolności płatniczej oraz do okresowych jej spadków. Ciężar podatku dzięki progresji podatkowej powinien rozkładać się sprawiedliwiej niż w przypadku powszechnie aprobowanych stawek proporcjonalnych. Grupę zasad zarządzania podatkami stanowią trzy zagadnienia: określoności podatku, wygody podatku oraz najniższych kosztów ściągania podatku. Znamienne jest, iż nie odbiegają one w istotny sposób od zasad głoszonych wcześniej przez Adama Smitha.

Czerpiąca z dorobku dawnych mistrzów nowa szkoła niemiecka (F.K. Mann, W. Gerloff, G. Schmolders, F. Neumark) rozwinęła stare zasady, dostosowując je do realiów rozwiniętych systemów podatkowych gospodarki rynkowej. Wprowadzono nowe treści do historycznych zasad, rozbudowując je stosownie do panujących warunków gospodarczych, społecznych i politycznych. Najbardziej reprezentatywna dla nowej szkoły niemieckiej stała się teoria zasad podatkowych głoszona przez Fritza Neumarka. Podzielił on zasady podatkowe na cztery podstawowe grupy: zasady fiskalno-budżetowe, zasady etyczno-społeczne, zasady ekonomiczne oraz zasady techniki podatkowej (zob. rys. 3).



Rys. 3. Zasady podatkowe według Fritza Neumarka

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Gomułowicz, Małecki 2004].

Realizacja postulatów racjonalności dochodów podatkowych oraz jak najtańszy sposób ich gromadzenia, zdaniem Neumarka, jest możliwa dzięki tworzeniu budżetu nienaruszającego granic opodatkowania. Natomiast zagadnienia dotyczące dyrektywizmu podatkowego rozpatrywane są w aspekcie alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stymulacyjnej funkcji podatku. Neumark stara się rozstrzygnąć kwestię zadań, jakie powinien mieć podatek (system podatkowy). Zwraca uwagę na płynące z opodatkowania następstwa podziału majątku i dochodu. Ocenę podatku sprowadza natomiast do kwestii przydatności do osiągania celów fiskalnych państwa.

Zgłaszany przez klasyków teorii podatkowej postulat powszechności opodatkowania również u Neumarka zyskał walor naczelnej doktryny podatkowej. Wymóg ten ujmować należy nierozłącznie z zasadą równości opodatkowania. Neumark przychyła się do koncepcji równości podatkowej opierającej się na koncepcji przedmiotowej i implikującej nowe brzmienie zasady sprawiedliwości opodatkowania. Zachowanie równości podatkowej oznacza tu bowiem konieczność traktowania podatnika w sposób indywidualny i zróżnicowany, ponieważ stosowana wobec niego wysokość podatku powinna być pochodną poziomu przychodu, dochodu zysku lub majątku [Gomułowicz, Małecki 2004, s. 71]. Tym samym Neumark opowiada się za progresją podatkową, lecz pozostaje jej umiarkowanym zwolennikiem.

Oddziaływanie podatków na siłę i wzrost gospodarki dokonuje się w ramach szeroko rozumianej polityki podatkowej państwa. Podatek, oprócz swej oczywistej dochodowej funkcji, stanowi skuteczne narzędzie oddziaływania na stabilność finansową i ekonomiczną. Antycykliczne oddziaływanie podatków powinno polegać na zmniejszaniu ciężaru podatku w czasie recesji i na odpowiednim jego podnoszeniu w czasie prosperity. Już Keynes, postrzegany jako kontynuator szkoły niemieckiej, wskazywał na relację pomiędzy rodzajem i poziomem obciążeń podatkowych a kształtowaniem się cyklu koniunkturalnego. Regułą stało się, iż podatki traktowane są odtąd jako narzędzie interwencyjnej polityki państwa.

W grupie zasad techniki podatkowej znalazły się powszechnie akceptowane przez doktrynę podatkową zasady taniałości poboru i wygody poboru podatku, wzmocnione jednak przez postulat trwałości podatków oraz zasadę przejrzystości systemu podatkowego.

### **3. Współczesne koncepcje**

Proponowana systematyka zasad podatkowych stanowi ewolucyjną kontynuację koncepcji utrwalonych historycznie. Tradycyjne podejście implikuje również podział zasad na cztery główne kategorie: ekonomiczne zasady opodatkowania, zasady sprawiedliwości opodatkowania, zasady przerzucalności podatków

oraz zasady techniki podatkowej. Podział ten traktować jednak należy umownie, gdyż niektóre współcześnie konstruowane zasady podatkowe zachowują walor interdyscyplinarny. W dużej mierze jest to również kwestia semantyki.

Większość z głoszonych zasad podatkowych odnosi się do ogólnie akceptowanych zasad skutecznego działania i dąży się do ich respektowania. Dotyczą one głównie postulatów odnoszących się do konstrukcji podatków bądź też zależności pomiędzy poszczególnymi podatkami. Istnieje jednak grupa zasad zbudowanych na podstawie teorii powszechnie akceptowanych w doktrynie ekonomicznej, których przestrzeganie jest trudne bądź niemożliwe.

Ekonomiczne zasady opodatkowania dotyczą zasad wyboru źródła podatku oraz zasad budowy systemu finansowego państwa. W obszarze rozważań nad tymi problemami pozostaje również kwestia stosowanych w podatkach stawek podatkowych. Ożywa wielowiekowy spór między postulatami opodatkowania progresywnego i liniowego.

Wybór źródeł podatku we współczesnych zasadach podatkowych związany jest z twierdzeniem, iż wysoka wydajność fiskalna źródeł podatkowych powinna uwzględniać zarówno czynniki efektywności ekonomicznej, jak i powszechność obowiązków podatkowych. Ważne jest również przestrzeganie zasady neutralności opodatkowania, zgodnie z którą podatki tworzące dochody budżetowe powinny jednocześnie w jak najmniejszym stopniu wpływać na nieuniknione zachwiania rynku prywatnego. Neutralność źródeł podatkowych obejmuje nie tylko zasadę powszechności opodatkowania, ale również odpowiednie (racjonalne/uzasadnione) stosowanie ulg podatkowych. Niedopuszczalne jest w tym przypadku działanie uznaniowe lub dyskryminujące grupy podatników, które w oczywisty sposób spełniają kryteria uzyskania wspomnianych ulg. Wybór źródła podatku ma swe implikacje w tworzeniu środowiska sprzyjającego inwestycjom, a zatem wpływającego pozytywnie na wzrost gospodarczy. Nie bez znaczenia jest również podział podatków na podatki zarówno pośrednie oraz bezpośrednie, jak i na podatki zasilające budżety samorządów lokalnych oraz tworzące dochody budżetowe państwa.

Wskazuje się, iż wybór źródła podatkowego powinien uwzględniać po pierwsze dochód możliwy do uzyskania na etapie uzyskiwania przez podatnika przychodu. Po drugie powinien być ściśle związany z procesem kształtowania dochodu podatnika. Po trzecie rozważenia wymaga kwestia zasad opodatkowania majątku wydatkowanego [Gomułowicz 2001, s. 57].

Pośród ekonomicznych zasad opodatkowania istotną rolę odgrywają postulaty dotyczące właściwej budowy systemu podatkowego. Powinien on uwzględniać zarówno działalność indywidualnych podatników będących osobami fizycznymi, jak i aktywność gospodarczą przedsiębiorstw. W ścisłym nawiązaniu do zasady pewności opodatkowania sugeruje się, by państwo gwarantowało ustawową formę ustalania obciążeń podatkowych i sposobu ich realizacji. Najistotniejszy postulat stanowi bezwzględne zachowanie wewnętrznej spójności systemu podatkowego.

Zadanie to jest obecnie trudne do spełnienia ze względu na takie czynniki, jak występujące często lobby o charakterze polityczno-podatkowym. Kształtujący się w takich warunkach system podatkowy jest wypadkową różnych wpływów politycznych i kształtowany jest często spontanicznie, bez wyraźnej strategii. Inną przeszkodą w tworzeniu wewnętrznie spójnego systemu jest dokonująca się na szeroką skalę harmonizacja prawno-podatkowych przepisów międzynarodowych, które niejednokrotnie wymagają respektowania i bezkrytycznego implementowania obcych wzorców podatkowych.

Zasada ograniczania fiskalizmu występuje interdyscyplinarnie z grupą zasad techniki poboru podatków. Odnosi się ona do kwestii granic opodatkowania i głosi, iż poziom obciążeń podatkowych musi nawiązywać do realnej zdolności do poniesienia podatku. Fiskalizm rozumiany jako demotywuujący wzrost udziału podatków we wzrastającym dochodzie (zysku, majątku) wywołuje różnorakie reakcje podatnika. Niejednokrotnie podejmuje on ryzyko nieopodatkowanej działalności w tzw. szarej strefie bądź też dokonuje manipulacji zaniżających podstawę wymiaru podatku. Od niedawna obserwuje się też inną formę unikania fiskalizmu, tzw. konkurencję podatkową, w której ocenie i porównaniu poddaje się warunki podatkowe w poszczególnych krajach. Następnie dokonuje się przesunięcia przedsiębiorstw i kapitałów do tych z nich, które charakteryzują się relatywnie łagodniejszym systemem podatkowym. Fiskalny aspekt stosowania ulg podatkowych nawiązuje do zasad sprawiedliwości podatkowej, powodując niewłaściwy efekt redystrybucji. Nadanie ulgi jednej grupie podatników skutkuje zazwyczaj znacznym zwiększeniem obciążeń innych.

Historycznie utrwalony spór między zwolennikami opodatkowania progresywnego i liniowego nie rokuję nadziei na rychłe rozstrzygnięcie. Zwolennicy stawek liniowych utrzymują, iż system podatkowy respektujący równość opodatkowania będzie zachęcał do oszczędzania i inwestycji. Przeciwnicy natomiast twierdzą, iż podatek liniowy faworyzuje zamożne grupy społeczne i brak jest realnych przesłanek do twierdzenia, że będzie on korzystnie wpływał na wzrost gospodarczy.

Etyczny nurt opodatkowania zakłada sprawiedliwość opodatkowania, nie podając jednocześnie warunków, jakie powinien spełniać podatek, by był uznany za sprawiedliwy. Podatek ten powinien uwzględniać zarówno racje fiskalne, reprezentujące interes publiczny, jak i racje podatnika występującego po stronie interesu prywatnego. Sformułowane klasycznie koncepcje do dziś budzą wiele kontrowersji, zachowując jednocześnie doktrynalną świeżość.

Przekonanie o sprawiedliwości opodatkowania pozwala traktować podatek nie tylko jako obowiązek wobec państwa, ale powinno wiązać się z przekonaniem o korzyściach, jakie otrzymuje podatnik w zamian za świadczenia podatkowe (zasada ekwiwalentności). Kształtowanie wśród podatników świadomości co do ścieżek przeznaczenia dochodu podatkowego uzyskanego przez państwo wydaje się równie istotne, co zrozumienie istoty kosztów związanych z funkcjonowaniem

państwa. Podatek, zgodnie z tą koncepcją, powinien stanowić refundację kosztów usług ponoszonych przez państwo na rzecz podatnika. Stwierdzenie to budzi najwięcej kontrowersji. Zakładając celowy charakter podatków, neguje się tym samym swobodę władzy w zakresie wykorzystywania dochodów podatkowych. Przyjęcie zasady ekwiwalentności godziłoby w swobodę prowadzenia przez państwo niezależnej polityki redystrybucyjnej, stabilizacyjnej i koniunkturalnej.

Przeciwstawną koncepcję do idei ekwiwalencji stanowi utrwalona w doktrynie podatkowej zasada zdolności płatniczej. Nakazuje ona traktować obowiązek podatkowy jako niezależny od woli jednostki oraz wynikający z obiektywnej przynależności państwowej. Oznacza to, iż każdy podatnik partycypuje w korzyściach będących efektem opiekuńczej roli państwa. Zasada zdolności płatniczej rozdziela spełnienie świadczenia podatkowego od szczególnych uprawnień, jakie mogłyby z tego tytułu wynikać. Państwo w tym znaczeniu działa w interesie ogólnego dobra, a nie tylko jednostek będących podatnikami. Sprawiedliwość podatkowa jawi się w tym wypadku jako system podatkowy oparty na progresywności. Poziom progresji natomiast należy ustalać w ścisłym związku z zaleceniami wynikającymi z efektu Laffera. Głównym problemem jest określenie krańcowej wartości stawki podatkowej. Realizacja zasady zdolności płatniczej dąży do znacznej indywidualizacji obciążenia podatkowego uwzględniającego przede wszystkim względny ekonomiczno-finansowe przy określaniu ciężaru podatkowego.

Przytoczone zasady sprawiedliwości nie muszą kolidować z zasadami ekonomicznymi. Podnoszą jedynie postulat doboru takiej metody realizacji funkcji dochodowej podatków, by nie budziły one powszechnego oporu podatników.

Podział podatków ze względu na ich przierzucalność stracił obecnie na znaczeniu. Przerzucalne są w zasadzie wszystkie rodzaje podatków, jedyny problem stanowi przyjęcie właściwej techniki. Rozważając ekonomiczne następstwa przierzucalności podatków, pamiętać należy, iż proces ten może korzystnie wpływać na relacje i poziom cen rynkowych. Wskazuje się, iż tak ustalona cena zbliżona byłaby do ceny wynikającej z rachunku ekonomicznego producenta, a zatem uwzględniającego wszystkie koszty. Ta realność rachunku jest ważna dla zachowania efektywności ekonomicznej ogółu producentów oraz całej gospodarki. Jednocześnie przierzucanie podatków komplikuje system podatkowy ze względu na fakt, iż zakłócona zostaje skuteczność funkcji podatków, a wyznaczone przez ustawodawcę cele spotykają się z trudnymi do przewidzenia następstwami, wywołując niezamierzone oddziaływania. Przerzucanie podatków wywołuje niekorzystne efekty, zwłaszcza w poziomie dochodów realnych gospodarstw domowych. Nominalny ciężar opodatkowania ponoszony przez rodzinę o wysokim dochodzie stanowi wyższą kwotę niż rodziny mniej zamożnej, jednakże mamy do czynienia z sytuacją odwrotną, porównując procentowy udział podatku w ogóle dochodów. Zachodzi zatem naruszenie zdolności konsumpcyjnej ludności.

Rozważając społeczne następstwa przierzucania podatków, wskazuje się na liczne dysproporcje w podziale dochodu narodowego wynikające z wpływania na

poziom i kształt możliwości nabywczych ludności. Często spotykanym zarzutem wobec kwestii przerzucania ciężaru podatku jest jego przyczynianie się do niesprawiedliwej redystrybucji dochodu narodowego. Powszechnie jest przekonanie, iż ciężar ten odczuwają przede wszystkim uboższe grupy społeczne. Przy równych dla wszystkich cenach i zawartych w nich podatkach są one obciążane relatywnie bardziej, gdyż zmuszane są wydać większą część swego dochodu na zakup dóbr, których ceny uwzględniają przerzucony podatek. Prowadzona przez państwo polityka podatkowa musi dostrzegać nie tylko wysokość wpływów uzyskanych dzięki sprawnemu aparatowi przerzucania podatków, ale także następstwa, jakie ujawniają się w sferze kształtowania stopy życiowej ludności. Pamiętać należy, iż przerzucanie obciążeń podatkowych nie może być nadmierne, czyli uwzględniające wyłącznie dochodowy charakter opodatkowania. Nie mniej ważne wydają się w tym wypadku względy społeczne.

Zasady techniki podatkowej w dużym uproszczeniu obejmują trzy grupy zagadnień dotyczących: pewności opodatkowania, taniości opodatkowania oraz dogodności podatku. Pewność opodatkowania stanowi punkt wyjścia do stabilności rozwiązań podatkowych. Pewność prawa podatkowego jest w istocie rzeczy trudna do osiągnięcia, dlatego postulat ten rozumieć należy jako możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z tym implikacji dla podatnika. Stabilne warunki prawno-podatkowe umożliwiają skuteczne oddziaływanie na długookresowe decyzje podatnika, gdyż przyczyniają się do racjonalizacji jego zachowań. Pewność opodatkowania jest ściśle związana z rozwiązaniami o charakterze systemowym. Chodzi tu m.in. o postulat wyłącznie ustawowej regulacji kwestii dotyczących elementów podatków, a także gwarancji, iż przepisy wykonawcze do ustawy nie będą zmieniać jej treści oraz wynikającego z niej obowiązku podatkowego. Ważnym postulatem jest również bezwzględne przestrzeganie powszechnie akceptowanej zasady *lex retro non agit*, mówiącej, że prawo nie działa wstecz. Nieprzestrzeganie tej reguły w praktyce oznaczałoby pozbawienie podatników możliwości dostosowania swego postępowania do wymogów przepisów prawno-podatkowych. Bezpieczeństwo prawne podatnika zakłada, iż prawa podatkowe, uzyskane zgodnie z przepisami ustawy podatkowej, nie zostaną w sposób nagły i niespodziewany zmienione bądź zniesione.

Za istotną wadę systemu podatkowego, uniemożliwiającą skuteczne stosowanie zasady pewności opodatkowania, należy uznać bardzo dużą liczbę aktów prawnych, przede wszystkim o charakterze wykonawczym. Posługiwanie się tak złożoną konstrukcją systemu podatkowego nastęrcza wielu trudności i utrudnia podejmowanie obiektywnych decyzji podatkowych. Równie wiele do życzenia pozostawia stabilność przepisów podatkowych. W ostatnich dziesięciu latach wielokrotnie zmieniano m.in.: ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych czy też wreszcie ustawę o podatku od towarów i usług. Niepewność regulacji prawno-podatkowych odzwierciedla się w braku możliwości wiarygodnego planowania długookresowego przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie inwestycji. W podatkach docho-

dowych częstym zmianom ulega katalog kosztów, których podatnik nie może włączyć do kategorii kosztów uzyskania przychodów, co bezpośrednio wpływa na wysokość płaconego podatku. Ustawa o podatku od towarów i usług często natomiast zmienia zakres przedmiotowy podatku oraz zakres stosowania stawek obniżonych. Zmienia się zatem wysokość obciążeń podatkowych, a co za tym idzie zmieniają się wyniki finansowe. Innym mankamentem systemu podatkowego zasady pewności jest wysoki stopień uznaniowości w kwestiach: umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia ich na raty, odroczenia płatności, zaniechania poboru podatku czy też zaniechania ustalenia zobowiązań podatkowych. Ścisła zależność od decyzji organu podatkowego nie wpływa pozytywnie na poczucie względnej stabilności prawno-podatkowej uczestników rynku.

Odrębną kwestię stanowi respektowanie zasady dogodności podatku. Jawnym uchybieniem tej zasady jest stosowanie wiążących interpretacji do przepisów podatkowych. Ich liczba sięga kilkudziesięciu tysięcy, wiele z nich jest ze sobą sprzecznych, co stanowi zagrożenie dla prawnego bezpieczeństwa podatnika. Również poziom komunikatywności ustaw podatkowych (podstawowych dla fiskalnych dochodów państwa) pozostawia wiele do życzenia. Charakteryzują się one bowiem dużym stopniem skomplikowania oraz nazbyt obszerną treścią. Na ogół większą prostotą i precyzją konstrukcji prawnej wyróżniają się ustawy o nikłym znaczeniu fiskalnym.

Postulat tanioci opodatkowania nie zmienił się w doktrynie podatków. Głęboko zakorzenione jest przekonanie, iż do minimum należy sprowadzić czynności administracyjne organów podatkowych oraz te, których muszą dokonywać podatnicy w celu obliczenia i poboru podatku. Równie ważna z punktu widzenia tanioci opodatkowania jest „przyjazna” podatnikowi technika poboru podatku. Skomplikowane i zawile formularze podatkowe oraz podobnie skonstruowane „objaśnienia” do nich podnoszą koszt poboru podatku o koszt korzystania z usług biur rachunkowo-podatkowych.

Zakres stosowania zasad techniki podatkowej podyktowany jest najczęściej specyficznymi cechami konstrukcji podatkowych. Relatywnie wysoki stopień absorpcji tych zasad zależy od przyjętych założeń polityki podatkowej.

#### **4. Podsumowanie**

Współczesne zasady podatkowe wskazują jednoznacznie, iż historyczne postulaty odnoszące się do konstrukcji podatków i racjonalnych systemów podatkowych wciąż stanowią cenny wzorzec i źródło inspiracji. Tworzenie spójnego systemu podatkowego wymaga rozpatrzenia wielu czynników nie tylko o charakterze dochodowo-fiskalnym, ale również etyczno-społecznym. Utrwalanie względnej stabilności między interesem publicznym państwa a interesem prywatnym podatników staje się podstawą tworzenia korzystnych warunków do wzrostu gospodarczego.

## Literatura

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Dolata S., *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Studia i Monografie nr 274, Uniwersytet Opolski, Opole 1999.
- Gail N., *Modele podatkowe – podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gail N., *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, PWN, Warszawa 1993.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
- Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Podatki w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1990.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2000.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1996.

## THE MODERN TAX RULES

### Summary

The author pays special attention to evolution of tax rules. They effect an efficient, effective and equitable structure of the tax system. The tax system should not only bring revenues to the budget, but also promote market initiatives and economic growth.

---

**Anna Nowak** – mgr, pracownik w Katedrze Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.



**Radosław Kurach, Jerzy Stelmach**

## **WIARYGODNOŚĆ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W KRAJACH STOSUJĄCYCH STRATEGIĘ BEZPOŚREDNIEGO CELU INFLACYJNEGO**

### **1. Wstęp**

Autorem najkrótszej i prawdopodobnie jednej z najczęściej cytowanych definicji wiarygodności polityki pieniężnej jest Blinder [Blinder 1999], który stwierdza, że „bank centralny jest wiarygodny, gdy robi to, co mówi”. Bardziej precyzyjne definicje wiarygodności wskazują jednocześnie główną ideę pomiaru tego jakościowego aspektu polityki pieniężnej. Cukierman i Meltzer [Cukierman, Meltzer 1986] stwierdzają, że wiarygodność polityki pieniężnej to „wartość bezwzględna różnicy między celami władz monetarnych a publicznymi oczekiwaniami odnośnie spełnienia tego celu”. O pełnej wiarygodności można więc mówić, gdy różnica ta wynosi zero. Realizując strategię bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI), bank centralny określa zakładany poziom inflacji w ustalonym horyzoncie czasowym, a następnie stosuje instrumenty polityki pieniężnej (np. krótkoterminowe stopy procentowe) tak, aby maksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia tego celu. W kontekście BCI wiarygodność polityki pieniężnej można więc postrzegać jako różnicę między docelowym poziomem inflacji a oczekiwaniami inflacyjnymi formułowanymi przez podmioty prywatne.

Zainteresowanie kwestią wiarygodności polityki pieniężnej, wykazywane zarówno przez ekonomistów akademickich, jak i władze monetarne, wynika z przekonania o istotnym wpływie oczekiwań inflacyjnych na procesy realne zachodzące w gospodarce w krótkim okresie i braku takiego oddziaływania w okresie długim. Dzięki modelom teoretycznym, takim jak te stworzone przez Kydlanda i Prescottta [Kydland, Prescott 1977], Barro i Gordona [Barro, Gordon 1983], oraz Balla [Ball 1991], można wysunąć argumenty przeciwko dyskrecjonalnej polityce pieniężnej, polegającej na stosowaniu zaskoczenia inflacyjnego w celu wzrostu produktu. Tak prowadzona polityka może przynieść zamierzony cel, czyli przesunięcie się gospodarki w dół po krzywej Phillipsa, jednak będzie to efekt krótkookresowy. W długim okresie, według autorów modeli, stosowanie przez bank centralny

niespodzianki inflacyjnej będzie czyniło proces dezinflacji bardziej kosztownym w sensie straty produktu. Postulowana jest przez to wiarygodność polityki banku centralnego, którego jedynym celem powinna być stabilizacja inflacji, natomiast realizacja zadań z zakresu wzrostu gospodarczego musi leżeć w kompetencji różnych rodzajów polityki gospodarczej. Wspominani autorzy w konstrukcji swoich modeli zakładają jednak hipotezę racjonalnych oczekiwań. Zgodnie z tą koncepcją, podmioty maksymalnie wykorzystują wszelką dostępną informację, przez co różnica między oczekiwaną wartością zmiennej a jej rzeczywistą wartością jest czysto losowym błędem prognozy, nazywanym też białym szumem. Kształtując oczekiwania w ten sposób, podmioty nie popełniają stale tych samych błędów. Założenia tej hipotezy są jednak bardzo mocne i trudno spodziewać się, aby w praktyce każdy podmiot potrafił optymalnie interpretować posiadaną informację o charakterze ekonomicznym. Jeśli jednak, jak twierdzi Blinder [Blinder 1999], oczekiwania nie są formułowane w pełni racjonalnie, to bank centralny powinien nadal bacznie przyglądać się związkom między prowadzoną polityką a kształtowaniem się zmiennych zawierających istotny element oczekiwań, jak np. długoterminowe stopy procentowe, czy też kurs walutowy.

W ankiecie przeprowadzonej przez Blindera [Blinder 1999] spośród kilkudziesięciu prezesów banków centralnych świata oraz ekonomistów akademickich badani przypisali rangi oraz oceny w stosunku do zaproponowanych przyczyn, dla których wiarygodność postrzegana jest jako istotna kwestia w sprawowaniu polityki pieniężnej (tab. 1).

Tabela 1. Wyniki ankiety dotyczącej korzyści z wiarygodnej polityki pieniężnej\*

Lp.	Pytanie	Banki centralne		Ekonomiści akademicy	
		ocena	ranga	ocena	ranga
1	Tańszy proces dezinflacji	4,13	2	3,83	2
2	Utrzymanie niskiej inflacji	4,39	1	4,17	1
3	Łatwiejsza zmiana strategii BC	4,38	5	3,97	3
4	Rola pożyczkodawcy ostatniej instancji	4,12	6	3,74	4
5	Obrona kursu walutowego	4,29	3	3,47	5
6	Etyka służby publicznej	4	7	3,3	6
7	Wsparcie dla niezależności BC	4,34	4	3,19	7

\* Skala ocen: 1 – zdecydowany sprzeciw, 2 – sprzeciw, 3 – neutralność, 4 – poparcie, 5 – zdecydowane poparcie. Wartości ocen są średnimi arytmetycznymi z udzielonych odpowiedzi. Rangi wyznaczone były na podstawie osobnego pytania, nie zaś na podstawie przyznanych ocen.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Blinder 1999].

Tezy zawarte w pytaniach 1 i 2 zaprezentowanych w tab. 1 są wnioskami zaczerpniętymi z przedstawionych modeli teoretycznych. Komentarza wymagają

natomiast stwierdzenia zawarte w punktach 3-7. Większa elastyczność w zmianie strategii polityki pieniężnej wynika z przekonania, że wiarygodny bank centralny, dokonując takiej zmiany, nie spowoduje wzrostu niepewności na rynkach ani nie wywoła podejrzeń o ukrywanie przesłanek, którymi mogą być powodowane zmiany polityki. Wiarygodność polityki pieniężnej sprawia także, że działania banku centralnego odgrywającego rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji w czasie kryzysu finansowego nie będą wzbudzały obaw o poświęceniu celu stabilności cen dla ratowania systemu bankowego. Podobnie wytłumaczyć można działania banku centralnego służące obronie kursu walutowego i związkowi tych działań z osiąganiem celu podstawowego polityki pieniężnej. Argument dotyczący etyki służby publicznej, która powinna być otwarta i wiarygodna, wyrasta wprost z właściwości demokratycznego ustroju politycznego. Zgodnie z wynikami przeprowadzonej ankiety, dla realizacji misji banku centralnego argument ten wydaje się mieć jednak najmniejsze znaczenie. Wsparcie dla niezależności banku centralnego dzięki wiarygodnie prowadzonej polityce niektórzy z ankietowanych skomentowali natomiast następująco: bardziej wiarygodny bank centralny może łatwiej uzyskać poparcie społeczne dla decyzji, które mogą okazać się „niemiłe” w skutkach.

Brak jest pełnej zgody w odniesieniu do przyczyn, dla których kwestia wiarygodności postrzegana jest jako istotna w działaniach banku centralnego. Aktualnie wydają się wciąż pytania o determinanty kształtujące wiarygodność polityki pieniężnej. Stawiane tezy rodzą więc potrzebę empirycznej weryfikacji, do której niezbędna jest kwantyfikacja opisywanych zjawisk. W niniejszym artykule w celu pomiaru wiarygodności polityki pieniężnej posłużono się podejściem zaprezentowanym przez Bomfima i Rudebuscha [Bomfim, Rudebusch 1997]. Badaniu poddane zostały trzy kraje stosujące strategię BCI: Polska, Czechy oraz Nowa Zelandia. Wnioski płynące z otrzymanych wyników wykorzystano do sformułowania zaleceń odnośnie do zakresu stosowania metody.

## 2. Dane i metodologia

Przedmiotem przeprowadzonego badania był pomiar wiarygodności polityki pieniężnej trzech krajów stosujących strategię BCI. Jako pierwszy w świecie strategię tę wprowadził w 1990 r. Bank Centralny Nowej Zelandii (Reserve Bank of New Zealand – RBNZ). Sukcesy w utrzymaniu stabilnej inflacji przez RBNZ skłoniły także inne kraje, w tym Polskę (Narodowy Bank Polski – NBP) i Czechy (Česká Národní Banka – CNB), w roku 1998 do implementacji strategii BCI.

Definiując wiarygodność polityki pieniężnej w ramach strategii BCI jako różnicę między docelową wartością stopy inflacji a oczekiwaniami inflacyjnymi agentów ekonomicznych, do pomiaru wiarygodności wykorzystano podejście Bomfima i Rudebuscha [Bomfim, Rudebusch 1997]. Autorzy ci proponują, aby

wiarygodność polityki pieniężnej wyrazić przez wagę, jaką w formułowaniu oczekiwań inflacyjnych odgrywa cel banku centralnego, dlatego też w poniższym równaniu szacowany jest parametr  $\lambda$ , zwany dalej parametrem wiarygodności:

$$\pi_{T|t}^e = \lambda \cdot \pi_T^{tar} + (1 - \lambda) \cdot \pi_t^0, \quad (1)$$

gdzie:  $\pi_{T|t}^e$  oznacza oczekiwania inflacyjne formułowane w okresie  $t$  na okres  $T$ ,  $\pi_T^{tar}$  jest celem inflacyjnym na okres  $T$ ,  $\pi_t^0$  natomiast reprezentuje najbardziej aktualną stopę inflacji znaną w okresie  $t$ . Im wyższa wartość parametru  $\lambda$ , tym większą wagę w formułowaniu oczekiwań inflacyjnych odgrywa cel banku centralnego, wskazując na wyższą wiarygodność polityki pieniężnej. Niskie wartości parametru  $\lambda$  dowodzą natomiast kształtowania oczekiwań inflacyjnych w sposób adaptacyjny, w którym decydujący wpływ ma bieżąca stopa inflacji.

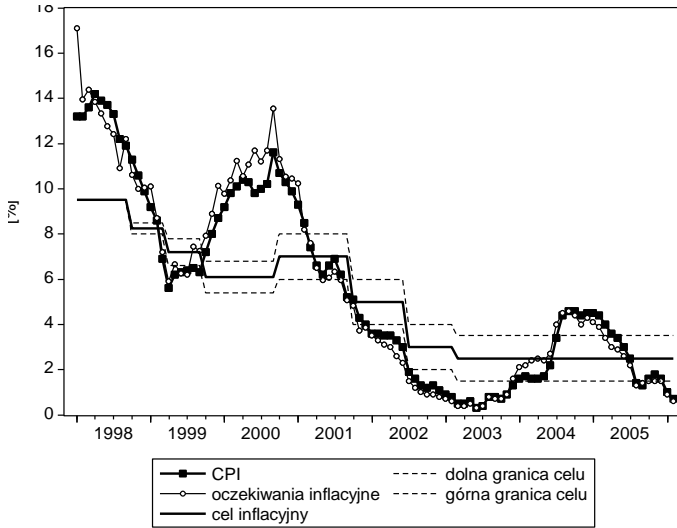
Przebieg wartości liczbowych celu inflacyjnego względem czasu nie jest gładki, lecz charakteryzuje się wyraźnymi skokami (zob. np. rys. 1) tworzącymi funkcję schodkową. Może to mieć negatywny wpływ na wyniki oszacowań metodą najmniejszych kwadratów. W związku z tym badany model (1) zostanie oszacowany również odnośnie do celu inflacyjnego wygładzonego filtrem Hodricka-Preescotta, oznaczonego dalej jako  $\tilde{\pi}_T^{tar}$ . Filtr ten (zob. [Hodrick, Prescott 1997]) polega na minimalizacji wyrażenia:

$$\sum_{i=1}^n (\pi_{T,i}^{tar} - \tilde{\pi}_{T,i}^{tar})^2 + \delta \sum_{i=2}^{n-1} [(\tilde{\pi}_{T,i+1}^{tar} - \tilde{\pi}_{T,i}^{tar}) - (\tilde{\pi}_{T,i}^{tar} - \tilde{\pi}_{T,i-1}^{tar})]^2. \quad (2)$$

Parametr  $\delta$  przyjmuje się arbitralnie. Czym wyższy jest parametr  $\delta$ , tym mniejsze są wahania szeregu wyjściowego (wygładzonego), czym niższy natomiast parametr  $\delta$ , tym mniejsze są różnice między szeregiem wygładzonym  $\pi_T^{tar}$  a wygładzonym  $\tilde{\pi}_T^{tar}$ . W niniejszym artykule parametr  $\delta$  dla danych kwartalnych ustalono na standardowym poziomie 1600, dla danych miesięcznych przyjął zaś on wartość 14 400. Wygładzone wartości celu inflacyjnego odnośnie do poszczególnych krajów zamieszczono na rys. 6-8.

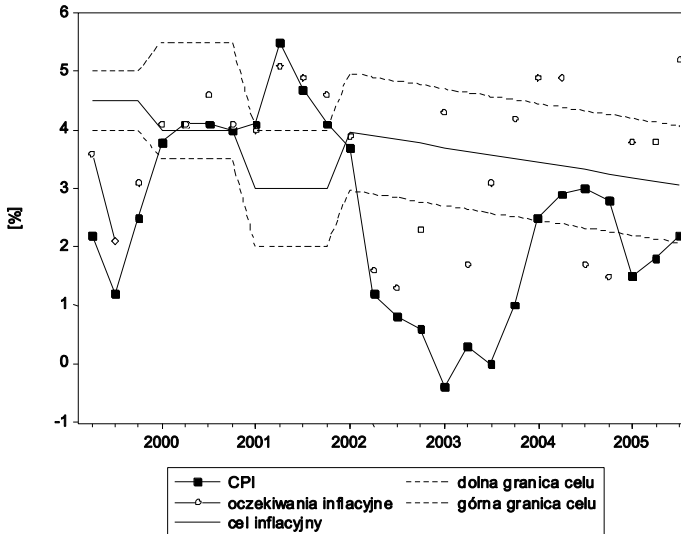
W badaniu posłużono się szeregami czasowymi udostępnionymi na stronach internetowych banków centralnych. Wszystkie uwzględnione oczekiwania inflacyjne miały horyzont 12-miesięczny. Dane dotyczące oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych miały częstotliwość miesięczną w przypadku Polski, przy czym odpowiednie równania szacowano jedynie na podstawie obserwacji od momentu wprowadzenia strategii BCI. Dla Czech wykorzystano dane kwartalne opisujące oczekiwania gospodarstw domowych oraz miesięczne w przypadku oczekiwań analityków bankowych. Dane te CNB publikuje od roku 1999. W przypadku Nowej Zelandii posłużono się również danymi kwartalnymi publikowanymi przez RBNZ od roku 1995.

Przebieg wartości zmiennych uwzględnionych w badaniu prezentują wykresy przedstawione na rys. 1-8.



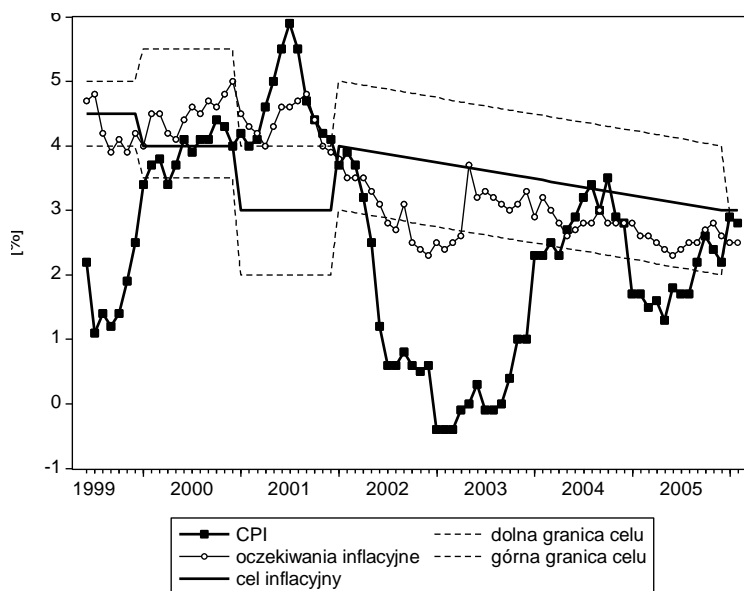
Rys. 1. Cel inflacyjny NBP, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI

Źródło: opracowanie własne.



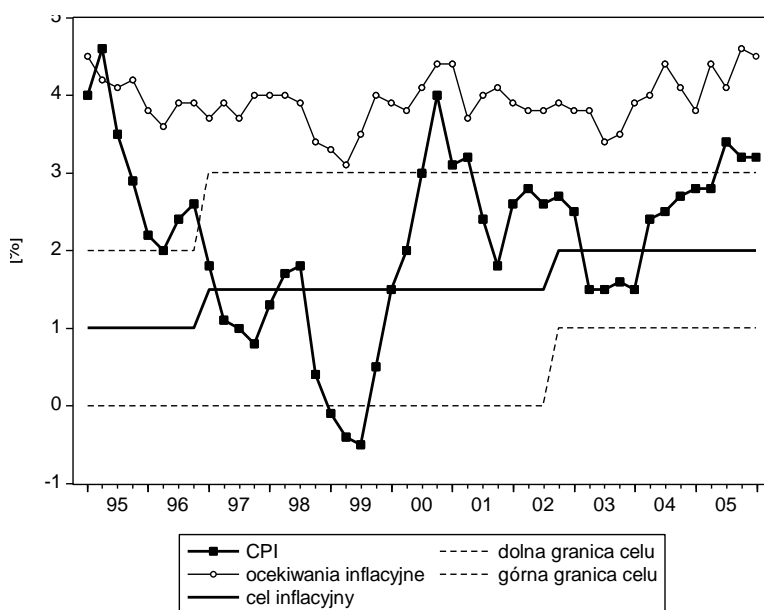
Rys. 2. Cel inflacyjny CNB, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI

Źródło: opracowanie własne.



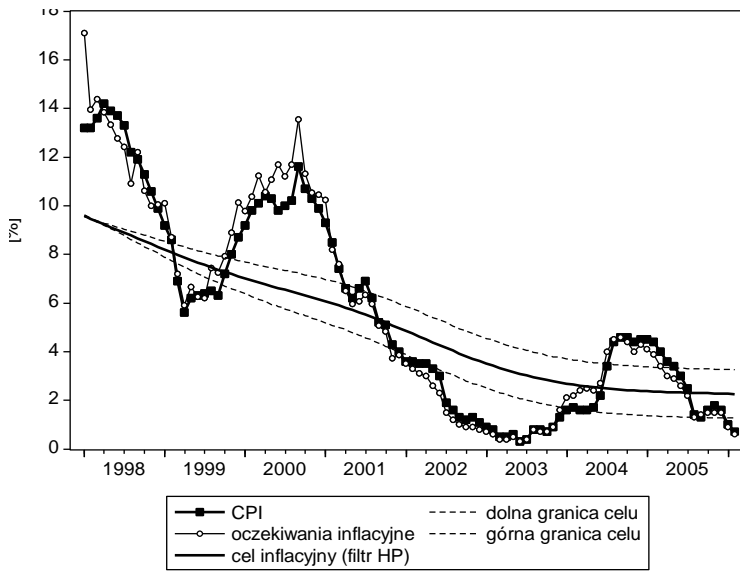
Rys. 3. Cel inflacyjny CNB, oczekiwania inflacyjne analityków i CPI

Źródło: opracowanie własne.

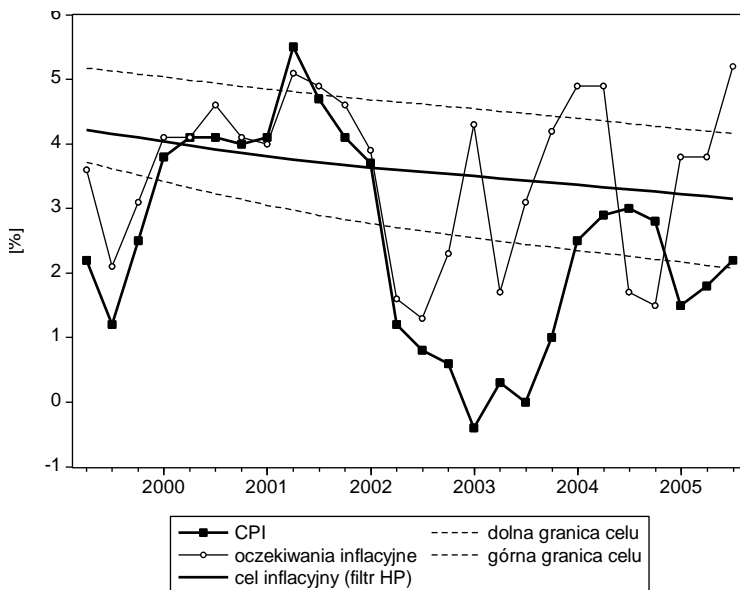


Rys. 4. Cel inflacyjny RBNZ, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI

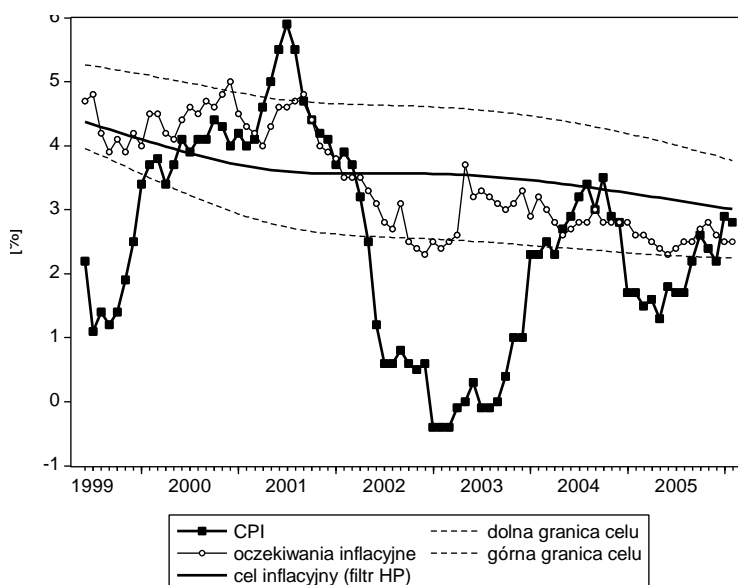
Źródło: opracowanie własne.



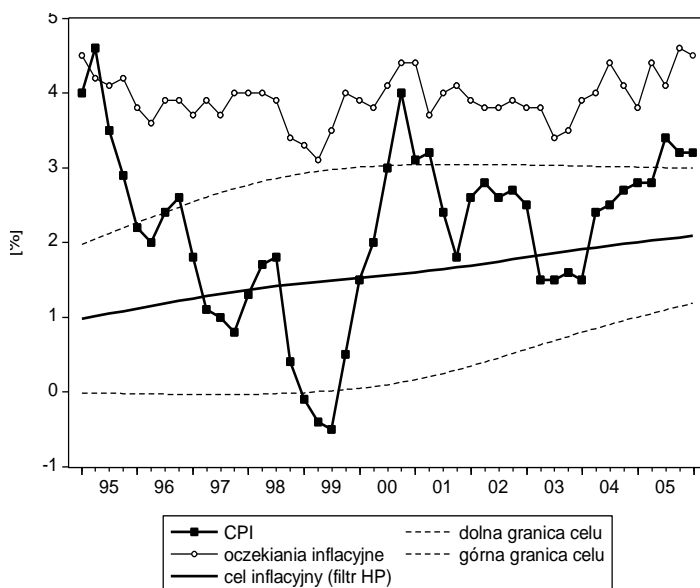
Rys. 5. Cel inflacyjny NBP wygładzony filtrem HP, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI  
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6. Cel inflacyjny CNB wygładzony filtrem HP, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI  
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 7. Cel inflacyjny CNB wygładzony filtrem HP, oczekiwania inflacyjne analityków i CPI  
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 8. Cel inflacyjny RNBZ wygładzony filtrem HP, oczekiwania inflacyjne konsumentów i CPI  
Źródło: opracowanie własne.



Wyniki oszacowań równania (1) dla poszczególnych krajów są zawarte w tab. 2.

Tabela 2. Oceny parametru wiarygodności  $\lambda$  metodą najmniejszych kwadratów, współczynniki determinacji i wyniki testów diagnostycznych\* dla reszt

Miara celu inflacyjnego	Parametr $\lambda$ [błąd standardowy]	R <sup>2</sup>	DW	JB [p-value]	ADF [p-value]
Polska: oczekiwania inflacyjne konsumentów					
$\pi_T^{tar}$	-0,1187** [0,0307]	0,9758	0,6662	145,2082 [0,0000]	-6,7625 [0,0000]
$\tilde{\pi}_T^{tar}$ (filtr HP)	-0,0857** [0,0301]	0,9742	0,6194	151,9826 [0,0000]	-3,9195 [0,0028]
Czechy: oczekiwania inflacyjne konsumentów					
$\pi_T^{tar}$	0,6247** [0,1177]	0,0075	1,1415	1,2683 [0,5304]	-3,0702 [0,0420]
$\tilde{\pi}_T^{tar}$ (filtr HP)	0,7278** [0,1219]	0,1291	1,2529	1,0255 [0,5988]	-3,1829 [0,0332]
Czechy: oczekiwania inflacyjne analityków					
$\pi_T^{tar}$	0,7094** [0,0295]	0,5605	0,2738	5,1298 [0,0769]	-2,6072 [0,0957]
$\tilde{\pi}_T^{tar}$ (filtr HP)	0,7760** [0,0281]	0,6561	0,3189	3,8897 [0,1430]	-2,0299 [0,2737]
Nowa Zelandia: oczekiwania inflacyjne konsumentów					
$\pi_T^{tar}$	-0,0026 [0,2259]	-37,2115	0,0941	0,8157 [0,6651]	-3,8574 [0,0048]
$\tilde{\pi}_T^{tar}$ (filtr HP)	-0,0311 [0,2347]	-37,1963	0,0988	0,7664 [0,6817]	-3,8456 [0,0050]
Nowa Zelandia: oczekiwania inflacyjne konsumentów przy uwzględnieniu percepcji inflacji					
$\pi_T^{tar}$	-0,3309** [0,0189]	0,5123	0,7932	0,0850 [0,9584]	-3,2933 [0,0212]
$\tilde{\pi}_T^{tar}$ (filtr HP)	-0,3350** [0,0182]	0,5548	0,9079	0,1787 [0,9145]	-3,5761 [0,0103]

\* Szczegółowe omówienie zastosowanych testów statystycznych można znaleźć np. w pracy [Welfe 2003].

\*\* Parametr jest istotny na poziomie istotności 0,05; JB – wartość statystyki Jarque’a-Bery’ego (normalność reszty); DW – wartość statystyki Durбина-Watsona (autokor.); ADF – wartość statystyki Dickeya-Fullera (stacjonarność).

Źródło: obliczenia własne.

Porównując jedynie wartości oszacowanych równań, można stwierdzić, że najbardziej wiarygodny spośród grupy badanych banków centralnych jest CNB, NBP i RBNZ są natomiast całkowicie niewiarygodne. Stawianie takiej tezy bez uwzględnienia szerszego kontekstu może być jednak zbyt dużym uproszczeniem, dlatego wskazane jest przedyskutowanie każdego z rozpatrywanych przypadków osobno.

### **Polska**

Współczynnik wiarygodności przyjął dla Polski w przypadku gospodarstw domowych wartość ujemną, co wskazuje, iż oczekiwania inflacyjne formułowane są jedynie na podstawie bieżących wartości inflacji. Wyniki te są zgodne z rezultatami podobnego badania przeprowadzonego przez Łyziaka i in. [Łyziak, Mackiewicz, Stanisławska 2005]. Dysponując danymi dotyczącymi oczekiwań inflacyjnych analityków bankowych, Łyziak i in. oszacowali także równanie opisujące oczekiwania profesjonalistów. Wyniki dotyczące obu badanych grup były całkowicie rozbieżne:  $\lambda$  dla gospodarstw domowych była ujemna, a wartość parametru wiarygodności dla analityków bankowych kształtowała się w granicach 0,9.

### **Czechy**

Najbardziej zaskakujący wniosek z przeprowadzonego badania związany jest ze sposobem formułowania oczekiwań inflacyjnych przez czeskich konsumentów. Współczynnik wiarygodności oszacowany odnośnie do tej grupy (ok. 0,7) jest bliski  $\lambda$  dla czeskich analityków (ok. 0,8). Wynik ten jest niespodziewany, gdyż ekonomiści z CNB na potrzeby modelowania przyszłej inflacji przyjmują założenie, że oczekiwania konsumentów są kształtowane przez bieżącą inflację oraz prognozy inflacyjne w stosunku 90:10 na korzyść tych pierwszych. Uzyskany wynik może być więc odbiciem pewnych zjawisk o charakterze jednorazowym. Oceniając wykres przedstawiony na rys. 2, można zauważyć, że na początku roku 2003 oczekiwania inflacyjne wykazywały trend wzrostowy, podczas gdy bieżąca inflacja malała. Miało to prawdopodobnie związek z oczekiwaniami co do zmian w stawkach podatku VAT, które miały miejsce w styczniu i maju 2004 r. Ponadto należy uwzględnić moment wejścia Czech razem z Polską do UE w maju 2004 r. Trudno jednak wyjaśnić, dlaczego czescy konsumenci zareagowali na ten fakt znacznie wcześniej niż miało to miejsce w Polsce. Poza tym jednym epizodem oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych mają zmienność podobną do bieżącej stopy inflacji.

### **Nowa Zelandia**

W przypadku Nowej Zelandii można było oczekiwać, że współczynnik wiarygodności przyjmie wartość najwyższą w badanej grupie krajów, jako że RBNZ stosuje najdłuższą strategię BCI oraz docelowy przedział inflacji jest najbardziej stabilny. Wyniki estymacji są i tutaj dosyć niejednoznaczne. Parametr

wiarygodności w świetle testu  $t$ -Studenta okazuje się bowiem nieistotny. RBNZ publikuje jednak dane dotyczące percepcji inflacji przez konsumentów. Podstawiając do równania zamiast zmiennej reprezentującej bieżącą inflację wspomniany poziom percepcji, otrzymuje się  $\lambda$  o wartości ujemnej, a przy tym statystycznie istotne. Można więc stwierdzić, że to czynnik adaptacyjny odgrywa decydującą rolę w kształtowaniu oczekiwań konsumentów w Nowej Zelandii. Brak jest więc związku między długością stosowania strategii BCI a sposobem formułowania oczekiwań.

### 3. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonego badania nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków, które pozwalałyby na wskazanie determinant wiarygodności banku centralnego. Badania prowadzone na podstawie oczekiwań gospodarstw domowych wskazują zwykle na brak wiarygodności w świetle podejścia Bomfima i Rudebuscha [Bomfim, Rudebusch 1997]. Rezultaty te niekoniecznie muszą jednak oznaczać brak wiarygodności banku centralnego w odbiorze społeczeństwa w rozumieniu definicji zaproponowanej przez Cukiermana i Meltzera [Cukierman, Meltzer 1986]. Być może jest to tylko dowód na to, że ze względu na niską świadomość problematyki gospodarczej wśród gospodarstw domowych trudno kształtować oczekiwania konsumentów tak, aby miały one charakter *forward-looking*. Inny problem związany jest także z kwantyfikacją oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych, gdyż ankietowani konsumenci odpowiadają na pytania o charakterze jakościowym. W związku z tym w podejściu Bomfima i Rudebuscha [Bomfim, Rudebusch 1997] o wiarygodności banku centralnego lepiej świadczą oszacowania przeprowadzane na podstawie oczekiwań analityków, którzy potrafią znacznie bardziej profesjonalnie ocenić procesy zachodzące w gospodarce i oddziaływanie polityki pieniężnej. Dowodem na to jest chociażby znacznie niższy błąd prognozy *ex post* dotyczący oczekiwań analityków w porównaniu z oczekiwaniami konsumentów. Tylko w przypadku oczekiwań analityków niskie wartości parametru  $\lambda$  mogą wskazywać na niski poziom wiarygodności władz monetarnych. Oczekiwania konsumentów powinny być natomiast wykorzystywane w celu prognozy inflacji.

### Literatura

- Ball L., *The Genesis of Inflation and the Costs of Disinflation*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, vol. 23, Part 2, s. 439-452.
- Barro R.J., Gordon D., *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model*, „Journal of Political Economy” 1983, vol. 91, s. 589-610.
- Blinder A.S., *Central Bank Credibility: Why do We Care? How do We Build It?*, NBER Working Paper 1999 nr 7161.

- Bomfim A., Rudebusch G., *Opportunistic and Deliberate Disinflation under Imperfect Credibility*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 1997 nr 97-09.
- Cukierman A., Meltzer A., *The Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, „Econometrica” 1986, vol. 54, nr 5, s. 1099-1128.
- Hodrick R., Prescott E., *Post-war Business Cycles: An Empirical Investigation*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1997, vol. 29, s. 1-16.
- Kydland F.E., Prescott E.C., *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „Journal of Political Economy” 1977, vol. 85, s. 473-490.
- Łyziak T., Mackiewicz J., Stanisławska E., *Credibility and Transparency. Some Evidence on Inflation Targeting in Poland*, „Central Bank Transparency and Communication: Implications for Monetary Policy”, materiały konferencyjne, Narodowy Bank Polski, 2005.
- Welfe A., *Ekonometria*, PWE, Warszawa 2003.
- [www.cnb.cz](http://www.cnb.cz).
- [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).
- [www.rbnz.govt.nz](http://www.rbnz.govt.nz).

## MONETARY POLICY CREDIBILITY IN THE INFLATION TARGETING COUNTRIES

### Summary

Monetary policy credibility in the inflation targeting strategy may be defined as the difference between inflation target and the public's inflation expectations. The objective of this paper is to evaluate monetary policy credibility of some inflation targeting countries by analyzing the inflation expectations formation of consumers and commercial bank analysts. We examine three countries that have adopted IT strategy – The Czech Republic, New Zealand, and Poland. Matching the empirical results we make the recommendation on using the method of evaluating monetary policy credibility.

---

**Radosław Kurach** – mgr, doktorant w Katedrze Ekonomii Matematycznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Jerzy Stelmach** – mgr, doktorant w Katedrze Ekonometrii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Magdalena Stawicka, Małgorzata Kędzierska**

## **WYDATKI PUBLICZNE A ROZWÓJ GOSPODARCZY POLSKI**

### **1. Wstęp**

Wydatki publiczne – ich struktura i poziom – od dawna wzbudzają zainteresowanie zarówno osób zajmujących się tą tematyką w aspekcie czysto teoretycznym, jak również mających do czynienia z tym właśnie elementem budżetu państwa w praktyce. Jaka powinna być ich struktura, by mogły efektywnie przyczynić się do rozwoju gospodarczego państwa? Czy możliwe jest ustalenie stałej wysokości wydatków publicznych? Jak posługiwać się tą kategorią makroekonomiczną, by z jednej strony realizować niezbędne zadania o charakterze publicznym, z drugiej zaś nie dopuścić do nadmiernego obciążenia fiskalnego obywateli? Co zrobić, by środki publiczne, którymi dysponuje państwo, mogły być wykorzystane w najlepszy z możliwych sposobów i by nie dochodziło do ich marnotrawstwa?

Celami artykułu są próba odpowiedzi na postawione pytania, omówienie wpływu wydatków publicznych na sytuację społeczno-gospodarczą Polski oraz wskazanie właściwej drogi dla państwa polskiego na podstawie doświadczenia gospodarki Irlandii.

### **2. Charakterystyka wydatków publicznych**

Naturalnym zjawiskiem zarówno dla każdej jednostki, jak też grupy społecznej oraz całego społeczeństwa jest zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Czasem potrzeby te mogą być z łatwością zaspokojone poprzez gospodarczą aktywność człowieka, czasem jednak naturalne cechy niektórych potrzeb sprawiają, iż muszą być one zaspokojone w sposób zbiorowy. Przykładami takich potrzeb są: obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, administracja państwowa, ochrona sanitarna, oświetlenie, korzystanie z dróg publicznych itp. [Owsiak 2002, s. 22].

Charakterystyczną cechą tego rodzaju potrzeb jest to, że ich odbiorcą jest społeczeństwo, ujmowane jako całość lub grupa osób, jeśli mówimy o wspólnocie

gminnej czy regionalnej. Niezależnie od charakteru potrzeb, wiadomo, że ich zaspokojenie wymaga poniesienia określonych nakładów finansowych. O ile w przypadku potrzeb indywidualnych nakłady te z reguły czerpane są z działalności zarobkowej każdej jednostki, o tyle w przypadku potrzeb zbiorowych za ich zaspokojenie odpowiedzialne jest państwo. Doskonale wiadomo, że władze publiczne nie mają możliwości tworzenia dochodów. Aby wykonać rozmaite zadania publiczne, zmuszone są więc korzystać z dochodów uzyskiwanych przez inne podmioty gospodarcze, w tym głównie przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Oznacza to, że zaspokojenie potrzeb zbiorowych zawsze powoduje ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb indywidualnych. Wobec powyższego niezwykle ważna staje się kwestia rozmiarów potrzeb zbiorowych, a co się z tym wiąże, także rozmiarów wydatków publicznych.

Państwo, ustalając wysokość wydatków na określony rok budżetowy, winno mieć zatem na uwadze skutki finansowe, których odzwierciedleniem jest ograniczanie innym podmiotom możliwości wydatkowania ich własnych środków pieniężnych. Z jednej strony najistotniejsze potrzeby zbiorowe muszą zostać zaspokojone, ale z drugiej nie może to doprowadzić do nadmiernego obciążenia fiskalnego obywateli. Innym, dość kłopotliwym zagadnieniem jest kwestia ustalenia uniwersalnej wielkości wydatków publicznych. Czy jest możliwe ustalenie ich nieprzekraczalnej wysokości? Jak dotąd, ani nauce, ani praktyce nie udało się rozstrzygnąć tego problemu i nie wydaje się, by kiedykolwiek doszło do tego, jakby się mogło wydawać, prostego rozwiązania.

Absurdem byłoby ustalenie stałego limitu wydatków publicznych, ponieważ zarówno ich wielkość, jak i struktura mogą podlegać zmianom w czasie. Wpływ na to mają warunki, w jakich aktualnie żyją obywatele kraju, i wynikająca z nich zmiana struktury potrzeb. Racjonalne postępowanie nakazuje jednak poszukiwać rozwiązania optymalnego dla danego kraju i dla występujących w nim okoliczności. Bez wydatków publicznych niemożliwe byłoby wykonanie zadań publicznych, dzięki którym sprawnie mogą funkcjonować zarówno społeczności lokalne, jak również całe społeczeństwo. Przy ich ustalaniu należy mieć na uwadze korzyści związane z realizacją funkcji, osiąganiem celów i wykonywaniem zadań władz publicznych, jak również koszty ponoszone przez społeczeństwo, przejawiające się przymusowym świadczeniem na rzecz państwa.

Aby dokonywać analizy wydatków publicznych, warto wskazać na trzy podstawowe funkcje, z którymi są one ściśle związane. Według S. Owsiaka są to:

- 1) klasyczne funkcje publiczne państwa (obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, administracja publiczna),
- 2) socjalne funkcje państwa,
- 3) ekonomiczne funkcje państwa.

Władze państwowe mają obowiązek zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa, co wiąże się z wydatkami publicznymi na utrzymanie armii (funkcja zewnętrzna) [Owsiak 2002, s. 202]. Ważne jest także utrzymanie służb zagra-

nicznych państwa (funkcja zewnętrzna). Mimo że wysokość tych wydatków jest znaczna, nikt nie powinien mieć wątpliwości co do ich celowości. Problem, jaki pojawia się z tą grupą wydatków, wynika raczej z tego, iż efekty wydatkowania dochodów publicznych mogą pozostać niezauważone przez obywateli. Natomiast w momencie wystąpienia jakiegokolwiek tragedii (o rozległych rozmiarach) sprawna organizacja, odpowiedni sprzęt oraz umiejętności służb okazują się niezastąpione. Również inne elementy wymienione w ramach tej grupy mają istotne znaczenie, przyczyniają się do wewnętrznego ładu, w następstwie którego można realizować inne zadania.

Druga grupa obejmuje funkcje ściśle związane z kategorią potrzeb zbiorowych, a także z ochroną tych obywateli, którzy w samoistny sposób nie są w stanie zapewnić odpowiedniego bytu sobie i własnej rodzinie. To właśnie w tej grupie najczęściej dochodzić może do zbyt rozległego wydatkowania dochodów publicznych oraz do przekazywania zbyt częstych i wysokich transferów zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych do poszczególnych grup społecznych danego kraju.

Nawiązując do trzeciej z wymienionych grup, zwrócić należy uwagę jedynie na jeden z podziałów wydatków, mianowicie na wydatki bieżące oraz majątkowe. Podział ten będzie miał duże znaczenie przy dalszych rozważaniach, bowiem od proporcji wydatków bieżących do wydatków średnio- i długookresowych zależeć będzie rozwój naszego kraju.

### **3. Wpływ wydatków publicznych na sytuację społeczno-gospodarczą Polski**

Wymienione i omówione definicje oraz funkcje wydatków publicznych pozwalają na przejście do strony praktycznej, mianowicie do analizy sytuacji gospodarczej Polski. Kluczowym przedmiotem zainteresowania będą tu jednak wydatki publiczne, które są ściśle związane z obciążeniami fiskalnymi obywateli.

Dla większości obywateli zrozumiałe jest, że każdy powinien racjonalnie wydawać zarobione przez siebie pieniądze. W momencie, kiedy zaczyna się wydawać więcej niż się zarabia, pojawia się problem zadłużenia, które będzie trzeba spłacić. Jeśli nie ograniczy się w porę nadmiernych wydatków, to może dojść do wysokiego i długoletniego zadłużenia, które z czasem uniemożliwi nam nawet wykonywanie niektórych podstawowych zadań. Należy wówczas starać się przynajmniej zbilansować stronę dochodową i wydatkową i w momencie pojawienia się jakichkolwiek oszczędności przeznaczyć je na cele inwestycyjne.

Niestety nie można bezpośrednio przenosić doświadczeń gospodarstw domowych i przedsiębiorstw na grunt wydatkowania publicznego. Powstrzymanie się od dokonywania wydatków i osiągnięcie kryterium oszczędności spowodowałyby niewykonalność zadań, do realizacji których powołane jest państwo.

Nie zawsze jednak udaje się zachować rozwagę i w znaczny sposób przekracza się założony poziom wydatków. Konsekwentnie powinno się dążyć do jak najmniejszego deficytu budżetowego, by nie narazić państwa na zbyt wysokie zadłużenie publiczne. Sztuczne trzymanie się zasady równowagi budżetowej w wielu przypadkach okazuje się złym rozwiązaniem. Uzasadnione wydaje się zwiększanie wydatków na cele inwestycyjne, w przyszłości bowiem spowodować one mogą często zwielokrotnione wpływy do budżetu państwa. Zwiększanie tej sfery wydatków jest wręcz konieczne, gdy mamy do czynienia z państwem rozwijającym się, które, aby osiągnąć status państwa rozwiniętego, musi ponieść bardzo wysokie nakłady finansowe. Natomiast stałe powiększanie wydatków socjalnych, jak ma to miejsce w ostatnim czasie w Polsce, szkodzi państwu. Wiadomo, że aby jednemu można było dać, drugiemu trzeba zabrać. Rzadko bierze się pod uwagę fakt, że bardzo łatwo jest ustalić dodatkowy wydatek socjalny, o wiele trudniej jest go później zlikwidować, bo zaczynają pojawiać się naciski grup, które przyzwyczyły się do otrzymywania ze strony państwa określonej kwoty. Im więcej ustala się celów wydatkowania dochodów publicznych, tym wyższe będą podatki w przyszłości i z tego polski rząd powinien zdawać sobie sprawę, zwłaszcza w obliczu warunków panujących w gospodarce polskiej.

Podatek, jako danina płacona przez społeczeństwo przymusowo na rzecz państwa, znany jest od starożytności, ale z przekazów historycznych wynika, że nawet najbardziej rozrzutni władcy zabierali poddanym od 5 do 10% ich dochodów [Lipiński 2006]. Obecnie, z racji różnorodności podatków i opłat, trudno precyzyjnie wyliczyć, ile płaci państwu konkretna osoba. Z podatkami mamy bowiem do czynienia na każdym kroku. Dzięki corocznemu zeznaniu podatkowemu wyliczyć możemy wysokość podatku dochodowego (PIT), który potrącany jest od wynagrodzenia za pracę, ale także od emerytury czy zasiłku dla bezrobotnych. Dochód netto (po opodatkowaniu) codziennie wydatkowany jest na zakup dóbr i usług, w których cenie zawarty jest podatek od towarów i usług (popularnie nazywany podatkiem VAT). W przypadku niektórych dóbr napotkać możemy także podatek akcyzowy. Gdy zaoszczędzone środki chcemy ulokować w banku, w funduszach czy na giełdzie, musimy się liczyć z zapłatą podatku od osiągniętego zysku, tzw. podatkiem Belki, od którego zwolnione są indywidualne konta emerytalne. Do tego dochodzą inne podatki, np. od spadków i darowizn, licznych czynności cywilnoprawnych, podatki i opłaty lokalne oraz rozliczne opłaty skarbowe.

Z informacji tych wynika, że przymusowe świadczenia na rzecz państwa czy samorządu powodują utratę bardzo dużej części naszego wynagrodzenia czy też innych naszych dochodów. Najbardziej niepokojąca jest struktura dochodów publicznych, w której dominujący udział mają pozapłacowe koszty pracy (ZUS, składki i podatki) przyczyniające się do wzrostu bezrobocia. Przedsiębiorcom polskim przestaje się opłacać zatrudnianie wielu pracowników i redukują etaty,

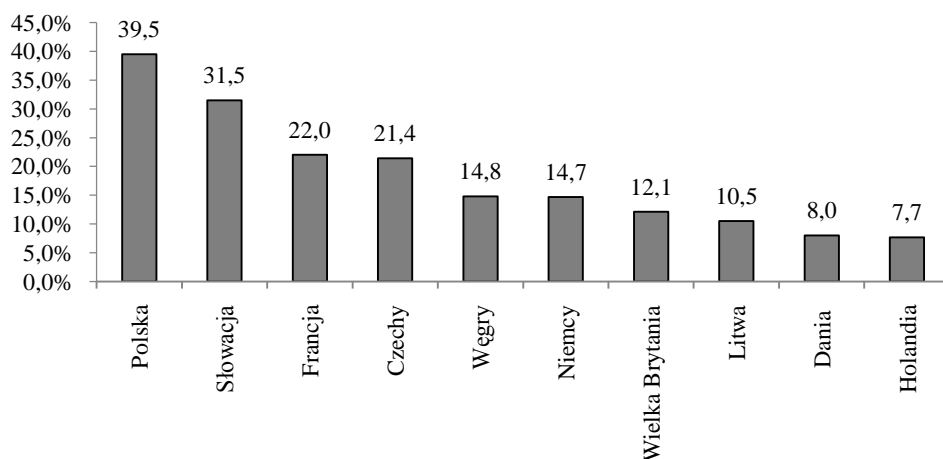


rozszerzając jednocześnie zakres obowiązków pozostałych pracowników, co nie zawsze przekłada się na wzrost ich pensji.

Polska znajduje się w najgorszej grupie państw o bezrobociu długoterminowym, a w roku 2005 zajęła ostatnie miejsce pod względem wysokości stopy bezrobocia w całej Unii Europejskiej. Pomoc państwa nie powinna polegać na transferze środków w postaci zasiłków, lecz na tworzeniu dogodnych warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy. Początkowo osoby bezrobotne próbują aktywnie poszukiwać nowej pracy, z czasem jednak łatwo przyzwyczajają się do otrzymywanych środków i nierzadko stwierdzają, iż poszukiwanie pracy dającej pensję porównywalną do zasiłku po prostu mija się z celem. Po dłuższej przerwie ciężko jest wrócić do pewnych zawodów, a przekwalifikowanie się nie jest w Polsce jeszcze zbyt popularne. Praca jest bardzo ważna dla każdego obywatela. Na uwagę zasługują zarówno względy materialne, które pozwalają zaspokoić przynajmniej podstawowe potrzeby ludzkie, jak również względy niematerialne, jak choćby możliwość rozwoju osobistego czy kontaktu z innymi jednostkami społecznymi. Praca stanowi podstawowy element życia społecznego i rolę państwa powinno być prowadzenie takiej polityki, która stworzy warunki pozwalające zmniejszyć bezrobocie, bo jego całkowita eliminacja jest niemożliwa.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem w Polsce jest również wysokie bezrobocie wśród młodzieży. Jest to o tyle dziwne, że aktywność i wydajność tej grupy jest wysoka. Stanowi to spore wyzwanie dla państwa, zwłaszcza w obliczu tego, że coraz więcej osób ma wykształcenie wyższe. Praca dla młodych ludzi jest bardzo cennym elementem, bo ułatwia proces usamodzielnienia się i wkroczenia w dorosłe życie. Niestety, wobec tak wysokiej stopy bezrobocia wśród młodzieży wynoszącej aż 39,5% coraz częściej spotyka się praktyki obchodzenia prawa, polegające na zatrudnianiu się bez umowy o pracę czy zlecenia. Często młodym ludziom, zwłaszcza z wykształceniem podstawowym czy zawodowym, proponuje się bardzo niską płacę niepozwalającą na zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. To powoduje, że grupa z takim poziomem wykształcenia łatwiej może popaść w biedę, z której trudno jest się wydostać. Wtedy pomoc państwa w postaci transferów staje się niezbędna, wydłuża się także czas jej udzielania. Jest to kolejny dowód na to, że warto postarać się o niskie koszty pozapłacowe, bo to przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i pozwoli na znaczne zmniejszenie bardzo nieefektywnych zasiłków.

Dopóki pozapłacowe koszty pracy nie ulegną radykalnemu obniżeniu, a nie jedynie ich modelowaniu, problem bezrobocia, w tym tego wśród młodzieży, długo pozostanie nierozwiązany. Co roku Centrum im. Adama Smitha podejmuje próbę podliczenia wszystkich polskich obciążeń, ogłaszając, kiedy obchodzić powinniśmy tzw. dzień wolności podatkowej. Określa ono dzień w roku, do którego pracowaliśmy wyłącznie na utrzymanie państwa. Dzień wolności podatkowej wypada w Polsce pod koniec czerwca, co oznacza, że przez pół roku efekty naszej pracy są nam bezpowrotnie zabierane.



Rys. 1. Odsetek bezrobotnych wśród młodzieży do lat 25 (lipiec 2004 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

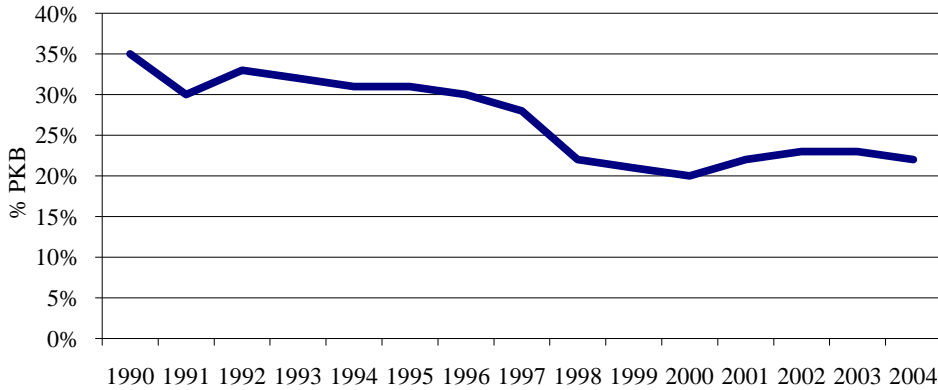
Bardzo wysoka stopa bezrobocia w Polsce (tab. 1) uświadamia nam, jak duży odsetek społeczeństwa aktywnie zawodowego utrzymuje się ze świadczeń społecznych zamiast z wynagrodzenia otrzymywanego za pracę. Stanowi to bardzo duże obciążenie dla obywateli pracujących, którzy muszą finansować świadczenia społeczne, co prowadzi do systematycznego wzrostu kosztów pracy. To właśnie koszty pracy, a nie podatki, stanowią główną przyczynę ograniczania możliwości wzrostu zatrudnienia.

Tabela 1. Stopa bezrobocia w Polsce w poszczególnych miesiącach w latach 2000-2005

Stopa bezrobocia	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Styczeń	13,6	15,6	18,0	18,7	20,6	19,5
Luty	13,9	15,8	18,1	18,8	20,6	19,4
Marzec	13,9	15,9	18,1	18,7	20,5	19,3
Kwiecień	13,7	15,8	17,8	18,4	20,0	18,8
Maj	13,5	15,7	17,2	17,9	19,6	18,3
Czerwiec	13,5	15,8	17,3	17,8	19,5	18,0
Lipiec	13,8	15,9	17,5	17,7	19,3	18,5
Sierpień	13,9	16,2	17,5	17,6	19,1	17,7
Wrzesień	14,0	16,3	17,6	17,5	18,9	17,6
Październik	14,1	16,4	17,5	17,4	18,7	17,3
Listopad	14,5	16,8	17,8	17,6	18,7	17,3
Grudzień	15,0	17,5	18,1	18,0	19,1	17,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego.

Taki sposób postępowania prowadzi do wzrostu wydatków publicznych, a zwłaszcza jednej z ich kategorii – wydatków socjalnych. Na wykresie zaprezentowanym na rys. 2 widać, że od roku 2000 wydatki publiczne stale rosną. Warto dodać, że corocznie nie mają one pokrycia w uzyskiwanych przez państwo dochodach, powodując tym samym występowanie deficytu budżetowego, jego narastanie przyczynia się zaś do zwiększenia poziomu długu publicznego kraju, na którego obsługę także wydatkowane są środki publiczne.



Rys. 2. Wydatki sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1990-2004 (% PKB)

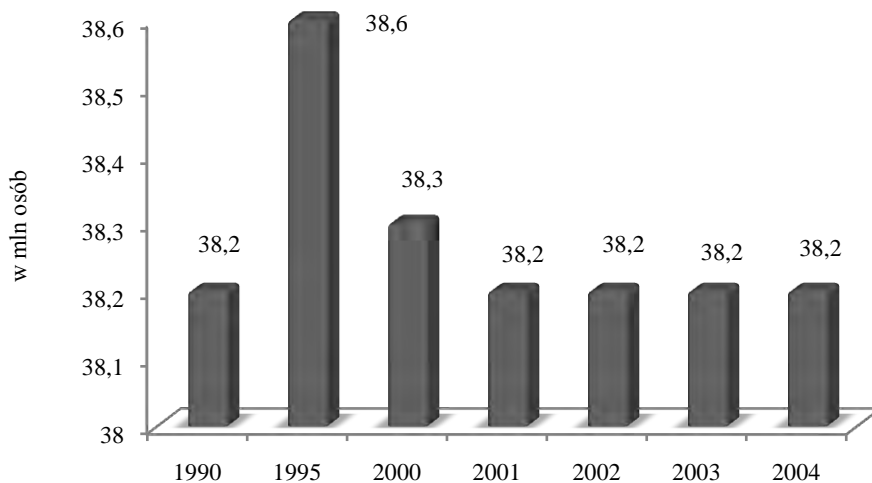
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Owsiak 2002, s. 434; *Sprawozdania z wykonania...*].

Występowanie deficytu nie jest tu jednak uzasadnione ani nieprzewidywanymi wydatkami w ciągu roku, ani też znacznie zwiększonymi wydatkami inwestycyjnymi, które Polsce są bardzo potrzebne, by mogła ona szybkimi krokami zbliżyć się do rozwiniętych krajów europejskich. W Polsce nadal istnieje bardzo wysoki udział wydatków socjalnych; w roku 2004 wynosiły one 30,4% ogółu wydatków budżetowych [*Struktura...*]. Co więcej, poziom deficytu budżetowego jest za wysoki, a relacja długu publicznego do PKB jest zbliżona do konstytucyjnej granicy 60%. W takiej sytuacji nie da się uniknąć cięć wydatków państwa.

Głosów niektórych polityków odnoszących się do ustalenia relacji długu publicznego do PKB na poziomie 70% nie można zaakceptować, i to nie tylko dlatego, że uniemożliwiłoby to wejście Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej. Zwiększający się poziom długu publicznego powoduje wzrost kosztów obsługi tego elementu, a jako jeden z istotnych wydatków, poza wydatkami bieżącymi i majątkowymi, powoduje zmianę proporcji w strukturze wydatków publicznych i przyczynia się do tego, że maleje pula środków, które mogłyby być przeznaczone na cele inwestycyjne.

Ważną, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski, kwestią jest obserwowany spadek dzietności kobiet. W Polsce w roku 2004 na 1000 osób odnotowano 1,23 urodzenia żywe – najmniej w całej Europie. Oznacza to, że zastę-

powalność pokoleń jest zagrożona, a osiągnięta może być dopiero, gdy wskaźnik ten wynosiłby 2,1 [Raport...]. Z rysunku 3 wynika, że w latach 2001-2004 w Polsce występowała stała liczba ludności, ale jeśli się weźmie pod uwagę fakt, że w tym okresie w wiek rozrodczy weszło pokolenie wyżu demograficznego, to stabilność poziomu ludności budzić może spore zaniepokojenie. Problem związany ze spadkiem liczby urodzeń występuje także w innych krajach europejskich i wywołuje wiele dyskusji nad znalezieniem rozwiązania, które odwróci niekorzystny trend.



Rys. 3. Liczba ludności w Polsce w latach 1990-2004

Źródło: opracowano na podstawie roczników statystycznych RP z lat 1990-2004.

Kobiety, które mają pracę, boją się jej utraty po powrocie z urlopu macierzyńskiego. Te, które pracy nie mają, zdają sobie sprawę, jak trudno będzie zapewnić poziom życia odpowiedni dla rozwoju dziecka. Jeśli w dodatku współmałżonek nie ma stałych dochodów lub są one bardzo niskie, to decyzja o założeniu rodziny oddala się. Ludzie, decydując się na dziecko w takich warunkach, już na samym początku pozbawiają je wszelkich możliwości rozwoju, gdyż minimalne środki budżetu gospodarstwa domowego nie pozwalają na zaspokojenie nawet elementarnych potrzeb. Warto zaznaczyć też, że pomoc państwa dla pojedynczej rodziny jest znikoma, ale w skali globalnej powoduje bardzo wysokie obciążenia, których z czasem coraz trudniej jest się pozbyć, o czym była już mowa wcześniej. Warunkiem koniecznym jest zatem zapewnienie pracy oraz takiej wysokości pensji, aby nie była ona powodem, dla którego oddala się moment powiększenia rodziny. Wskaźnik dzietności, by zapewnił zastępowalność pokoleń, musi wynosić 2,1. Warunki panujące w kraju muszą być zatem na tyle dobre, by odwrócić tendencję wzrostową występowania modelu dwa plus jeden.

Innym dużym problemem w gospodarce polskiej jest infrastruktura, która jest jednym z podstawowych czynników mających wpływ na rozwój państwa w przyszłości. W niewielkim stopniu wykorzystane zagospodarowanie terenów, słabo rozwinięta sieć dróg oraz sieć kolejowa, brak choćby jednego lotniska, które byłoby w stanie obsługiwać, bez większych utrudnień, dużą liczbę pasażerów, niedostateczna liczba mieszkań stawiają Polskę na dalekim miejscu wśród krajów świata. Tak słabo rozwinięta infrastruktura stanowi jeden z silniejszych czynników hamujących rozwój gospodarczy. Już teraz można zaobserwować, jak przeszkadza to w pozyskiwaniu nowych projektów inwestycyjnych. Oczywiście, zauważa się poprawę w tej dziedzinie, ale wydaje się, że niższe niż w krajach rozwiniętych koszty pracy oraz cenione za granicą umiejętności polskich pracowników są determinujące i niejako zasłaniają problem zaniedbywanej infrastruktury. Problem ten często dostrzegany jest przez wielu polityków, ale w trakcie ich rządów brak jest jakichkolwiek działań w kierunku pozytywnych zmian. Środki, jakie musiałoby wydać państwo na rozbudowę infrastruktury, są bardzo wysokie, ale bez nich, zamiast dołączyć do europejskiego systemu infrastrukturalnego, Polska coraz bardziej pozostawać będzie w tyle, co jest jednoznaczne z tym, iż rozwój kraju będzie stale hamowany.

Optymistyczna wydaje się wiadomość przekazania Polsce z budżetu Unii Europejskiej (na lata 2007-2013) kwoty 21mld euro na infrastrukturę i ochronę środowiska. Mówi się, że infrastruktura, która ma powstać w ciągu siedmiu lat za pieniądze UE oraz za dodatkowe 5 mld euro wkładu własnego Polski, powinna być „trampoliną”, od której Polska ma się odbić do szybkiego rozwoju w globalnej gospodarce. Inwestycje w drogi, porty, lotniska mają nie tylko zaktywizować regiony dotychczas rozwijające się wolniej, ale także włączyć Polskę do europejskiego systemu transportowego. Z analiz zespołu, który przygotowywał plan wydatków środków z budżetu UE wynika, że pod koniec roku 2005 Polska miała 569 km autostrad oraz 247 km dróg ekspresowych, a potrzebuje ich znacznie więcej<sup>1</sup>.

Niepokojące jest także przeznaczanie bardzo niskich środków pieniężnych na badania naukowe. Polska ma olbrzymi potencjał naukowy w wielu dziedzinach, ale brak stabilnego poziomu pieniędzy powstrzymuje prowadzenie takich badań. Nieracjonalne byłoby bowiem rozpoczęcie większych przedsięwzięć ze świadomością, że w ich trakcie może zabraknąć pieniędzy albo kwoty te ulec mogą radykalnemu zmniejszeniu. Traci się wtedy środki już przeznaczone i nie uzyskuje się pożądanego efektu pracy naukowej. Negatywne sygnały płyną zwłaszcza ze środowiska medycznego. Ta dziedzina musi się stale rozwijać, bo ma ogromny wpływ na życie każdego społeczeństwa. Ograniczanie dostępu do środków powoduje niewykorzystanie potencjału zgromadzonego wśród wielu polskich

---

<sup>1</sup> Dane Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad w Polsce.

naukowców i może się przyczynić do ich emigracji do krajów wysoko rozwiniętych, gdzie nakłady na badania naukowe są wysokie.

#### 4. Irlandia – przykład odważnego państwa

Szeroko pojęty rozwój Polski uzależniony jest od głębokich zmian mentalności rządzących krajem. Po wielu latach nadmiernych i skierowanych w złym kierunku wydatków nadeszła pora na wprowadzenie istotnych zmian, które pozwolą na wejście Polski do grupy państw rozwiniętych. Warto tu przedstawić przykład Irlandii, która zastosowała terapię leczenia własnych finansów publicznych i może być znakomitym przykładem dla gospodarki polskiej.

W roku 1973 Irlandia stała się członkiem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Spośród 9 państw członkowskich była jednak najbiedniejszym członkiem Wspólnoty. Wchodząc do grupy państw rozwiniętych, liczyła na znaczne przyspieszenie rozwoju swej gospodarki, które pozwoliłoby zmniejszyć dystans do pozostałej ósemki.

O przyspieszeniu rozwoju gospodarki Irlandia mogła jednak na długi okres zapomnieć. Jej zła polityka gospodarcza, przejawiająca się w szybkim wzroście wydatków publicznych, doprowadziła bowiem do zadłużania się państwa. Reakcją na zwiększające się wydatki publiczne był wzrost obciążeń podatkowych. To doprowadziło do długofalowego problemu bezrobocia. Pracownicy, chcąc zrekomensować wzrost obciążeń podatkowych, zaczęli domagać się od swoich pracodawców podwyżek. To oczywiście oznaczało dla nich zbyt wysokie koszty i przyczyniło się do coraz częstszych zwolnień kadry pracowniczej. Zamiast oczekiwanego przez państwo wzrostu dochodów, doszło do wzrostu nieprzewidywalnych wydatków w postaci zasiłków dla osób bezrobotnych. O długofalowych skutkach tego typu transferu była mowa już wcześniej, gdy przedstawiono problem bezrobocia w Polsce.

Przywileje socjalne utrzymywano kosztem narastania długu publicznego. W 1987 r. przekroczył on 116% PKB [Rzońca 2002, s. 54]. Wiąże się to oczywiście ze wzrostem kosztów obsługi, a to powoduje kolejny wzrost wydatków. Pod koniec lat osiemdziesiątych rząd irlandzki zrozumiał, iż utrzymanie przywilejów socjalnych doprowadzić może do bankructwa państwa. Zdecydowano się na pierwszą próbę naprawy państwa. Rządzący poważnie ograniczyli wydatki na ważne cele: edukację, ochronę zdrowia, budowę dróg i mieszkań. Zlikwidowano także kilkanaście instytucji dysponujących środkami publicznymi (odpowiednik funduszy celowych w Polsce). Walkę z bezrobociem zaczęto od zmniejszania liczby urzędników państwowych [Gadomski 2006]. Aby te reformy mogły przynieść oczekiwane rezultaty, konieczna stała się redukcja wydatków publicznych i dalsze przeprowadzanie głębokich reform. W Irlandii dokonała się przemiana polityki gospodarczej – od socjalnej, nastawionej na ingerencję państwa w wiele sfer

zycia społecznego, do liberalnej, pokazującej, że przyjazne otoczenie prawno-finansowe w działalności gospodarczej oraz propagowanie idei przedsiębiorczości mogą być kluczem do przyciągnięcia wielu inwestycji, te zaś przyczynić się mogą do szeroko pojmowanego rozwoju gospodarczego. Oczywiście jest, że sukces Irlandii nie zależał jedynie od redukcji wydatków publicznych i obniżania podatków, choć był to elementarny krok w uzdrawianiu sytuacji tego kraju. Do przeprowadzenia tak gruntownej przemiany potrzeba chociażby stabilności politycznej, bez której trudno czasem przeprowadzić nawet najbardziej racjonalne reformy. Bez wątpienia Irlandii pomogły także środki unijne, dzięki którym udało się doprowadzić gospodarkę do obecnego stanu. Rzeczywiście, środki te, umiejętnie wykorzystane, pozwalają zrealizować kluczowe dla gospodarki kraju zadania o bardzo wysokich nakładach finansowych.

Sytuacja, do jakiej doszło w Irlandii, pokazuje, że warto, nawet kosztem destabilizacji, podjąć radykalne kroki zmierzające do uzdrowienia finansów publicznych. Jest to zadanie niezwykle trudne, zwłaszcza gdy przyzwyczało się obywatele do otrzymywania pomocy płynącej z budżetu państwa. Decydując się na tak poważny krok, trzeba mieć na uwadze, że na efekty reformy przyjdzie poczekać kilka, a nawet kilkanaście lat, w zależności od tego, jaki był stan gospodarki przed rozpoczęciem reform. Warto jednak przeczekać ten okres, by później obywatele kraju nie musieli stawać przed dylematem emigracji zarobkowej.

## 5. Podsumowanie

Bez wydatków publicznych niemożliwa okazałaby się realizacja wielu zadań o charakterze publicznym, a więc takich, które zaspokajają potrzeby zbiorowe. Państwo na ich wykonanie musi zgromadzić dochody, które są w głównej mierze pobierane z dochodów obywateli. Każde dodatkowe zadanie publiczne powiązane jest z wydatkiem publicznym. Dla obywateli oznacza to większe wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych i jednocześnie ograniczenie możliwości zaspokojenia potrzeb indywidualnych. Trzeba więc bardzo ostrożnie podchodzić do tego zagadnienia, mając na uwadze niebezpieczeństwo nadmiernego obciążenia fiskalnego, które stwarzać może wiele problemów. Należy także się zastanowić nad strukturą wydatków, pamiętając, że wydatki socjalne jest bardzo łatwo ustalić, trudno jednak w przyszłości je zlikwidować. Powodują one spadek aktywności tak obywateli korzystających z tej pomocy, jak i samorządów terytorialnych, które przyzwyczajone do transferów (dotacje, subwencje) przestają aktywnie poszukiwać źródeł dochodów własnych pozwalających na sfinansowanie wyznaczonych zadań. W Polsce, która musi wkroczyć na ścieżkę szybkiego wzrostu, by dogonić rozwinięte kraje Europy Zachodniej oraz rozwiązać wiele problemów uniemożliwiających rozwój kraju, ważne jest, by środki publiczne wydawane były na cele inwestycyjne, które w przyszłości przyniosą wymierne efekty.

Ważne jest, by pomoc ze strony państwa trafiała do najbardziej potrzebujących, a nie była przedmiotem wyłudzeń. By nowo tworzone miejsca pracy, dzięki znacznym obniżkom jej kosztów, przyczyniły się do wzrostu jakości życia obywateli i rozwiązały sygnalizowane zagrożenie braku zastępowalności pokoleń, Polska, tak jak Irlandia, musi podjąć trudną i odważną decyzję o stopniowym redukowaniu wydatków publicznych, mającą na celu zreformowanie chorych finansów publicznych. W przeciwnym razie narastający dług publiczny będzie powodował coraz większe wydatki na jego obsługę, co w długim okresie może mieć katastrofalne skutki dla polskiej gospodarki i na długo uniemożliwić Polsce wejście do grupy krajów rozwiniętych.

## Literatura

- Gadomski W., *Czy możemy być drugą Irlandią?*, Gazeta.pl, 15.09.2006.  
 Lipiński S., *Podatki ach te podatki*, NBPortal.pl, 7 lutego 2006.  
 Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.  
*Raport Otwarcia 2005/2006*, Centrum im. Adama Smitha.  
 Rzońca A., *Lekarstwo na bezrobocie*, „Newsweek Polska” 2002 nr 12.  
*Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2004*.  
*Struktura wydatków socjalnych z budżetu państwa*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

## PUBLIC EXPENDITURES VERSUS ECONOMIC DEVELOPMENT

### Summary

This article focuses on one of the most important categories of budget – public expenditures. What should be the appropriate structure of contributions to economic development? Is it possible to set a permanent level of this category? This article is an attempt to answer these questions through discussing of influence of public expenditures on socio-economic situation in Poland and presenting a good way on the basis of Ireland's experiences.

Public expenditures are necessary, even in the context of liberal economic theory. The state has to guarantee the realization of general needs. But we have to remember that the state does not have possibility of generating own income. The citizens have to give a part of their earned money, restricting their own expenditures. There exists the danger of too much financial charges.

The prosperity of the country depends on the structure of expenditures. A wide range of public expenditures, especially social benefits can cause economic crisis. Without investment expenditures the country cannot develop. This article presents the situation of public funds in Poland.

---

**Magdalena Stawicka** – dr, adiunkt w Katedrze Makroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, opiekun Koła Naukowego „Profit”.

**Małgorzata Kędzierska** – studentka Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, członek Koła Naukowego „Profit”.



**Magdalena Stawicka**

## **CZYNNIKI WARUNKUJĄCE WYBÓR KRAJU DO LOKOWANIA BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH**

### **1. Wstęp**

Jedną z istotniejszych cech współczesnej gospodarki, jaka pojawiła się w ostatnich latach, jest proces umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, polegający na tworzeniu powiązań przedsiębiorstw lokalnych z firmami zagranicznymi. Powiązania te mogą przyjmować różne formy: od bardzo prostych, jakim jest np. eksport, do bardzo skomplikowanych. Jednym z najczęściej spotykanych sposobów wejścia na rynki zagraniczne jest lokowanie na nich działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) są jednym z głównych czynników sprzyjających globalizacji życia gospodarczego oraz są najbardziej widocznym efektem postępującej globalizacji światowej. W latach dziewięćdziesiątych gospodarka większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej przeszła transformację systemową, zliberalizowano przepisy regulujące funkcjonowanie inwestycji zagranicznych, a co za tym idzie – otworzono się na rynki międzynarodowe. Otwarcie się granic tych państw, gdzie rynek był mało nasycony produktami, a siła robocza oraz czynniki produkcji były bardzo tanie, spowodowało wzmożone zainteresowanie inwestorów zagranicznych Europą Środkowo-Wschodnią. W tej grupie znalazła się również Polska, która oferowała inwestorom duży i chłonny rynek, doskonałe położenie geograficzne zapewniające bliskość rynków wschodnich oraz tanią siłę roboczą. Te czynniki przyciągnęły duże koncerny zachodnie, które lokując swój kapitał, liczyły na duże zyski w przyszłości. Jednakże z punktu widzenia atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych Polska w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ustępowała miejsca Czechom i Węgrom. Głównymi przeszkodami w powiększaniu wielkości inwestycji były przede wszystkim: brak stałego i spójnego systemu prawnego, niepewna sytuacja społeczno-polityczna, przestarzały system bankowy oraz brak możliwości nabywania ziemi przez

cudzoziemców. Sytuacja ta wyraźnie uległa zmianie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, co spowodowało, że Polska stała się liderem wśród krajów przyjmujących inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej.

W roku 2000 Polska była liderem wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych i „ulubieńcem” inwestorów zagranicznych. Przyciągała przede wszystkim dużym, trzydziesto-ośmiomilionowym rynkiem i znacznie szybszym tempem wzrostu gospodarczego niż w pozostałych krajach tego regionu. Przez ostatnie trzynaście lat do Polski trafiło ponad 50 mld dolarów w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych (200 mld złotych), czyli jedna piąta wszystkich inwestycji w Europie Środkowo-Wschodniej. Od roku 2001 wielkość tego napływu zaczęła się zmniejszać, ponieważ inwestorzy zagraniczni częściej zaczęli lokować swój kapitał u „sąsiadów” – w Czechach i na Węgrzech. Jednakże w roku 2003 napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski wyniósł 4,2 mld dolarów, co pozwoliło Polsce ponownie zająć miejsce lidera wśród wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej pod względem inwestycji zagranicznych. Kolejny rok, 2004, przyniósł ponowną poprawę sytuacji w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych i 6,1 mld dolarów „ściągniętego” do Polski kapitału obcego. Kraj utrzymuje pozycję lidera wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a oprócz tego jest również najlepszym państwem w tej kategorii wśród 10 krajów, które wstąpiły do Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest zebranie i uporządkowanie najważniejszych czynników wpływających na wybór miejsca lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez firmy z innych krajów. Analiza ta zostanie przeprowadzona na podstawie dostępnej literatury przedmiotu opisującej to zagadnienie oraz badań własnych autorki na temat determinant sprzyjających napływowi kapitału zagranicznego do Polski.

## **2. Czynniki warunkujące napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w teorii**

Czynniki warunkujące wybór kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych to zespół przyczyn i uwarunkowań występujących w zagranicznym otoczeniu przedsiębiorstwa, które zachęcają do podejmowania w nim działalności gospodarczej. Natomiast determinanty inwestycji napływających to czynniki lokalizacyjne w krajach goszczących, które firmy działające na skalę międzynarodową muszą uwzględnić i na ich podstawie dokonywać wyboru optymalnej lokalizacji.

W literaturze przedmiotu autorka napotkała wiele rozbieżności w poglądach na temat ustalania zarówno rodzajów, jak i ważności czynników lokalizacyjnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Według J. Markusena [Markusen 1995,

s. 169] najważniejszymi czynnikami lokalizacyjnymi bezpośrednich inwestycji zagranicznych są długotrwałe powiązania handlowe korporacji transnarodowej z krajem przyjmującym inwestycje, a także duża otwartość rynku i stabilność w zakresie polityki. Nie bez znaczenia pozostają również, według niego, sprzyjające warunki makroekonomiczne kraju, w którym inwestor ma zamiar otworzyć swoją działalność.

Inny aspekt determinant lokalizacji BIZ prezentuje J. Rymarczyk [Rymarczyk 1996, s. 40-42], według którego krąg czynników decydujących o podjęciu w danym kraju zagranicznych inwestycji bezpośrednich jest bardzo obszerny. Jest to tzw. teoria lokalizacji zakładająca podział tych czynników na cztery grupy. Pierwszą z nich stanowią instytucjonalne i polityczne warunki tworzące klimat inwestowania w danym kraju. Są one określone m.in. przez ustawowe regulacje, decyzje o charakterze fiskalnym, polityczną stabilność, bezpieczeństwo prawne i nastawienie społeczne do zagranicznych inwestycji. Do drugiej grupy J. Rymarczyk zaliczył czynniki kosztowe, które obejmują dostęp do czynników produkcji oraz ich ceny. Najczęściej wymieniane w tej grupie są płace, które w krajach rozwijających się kształtują się przeważnie na niskim poziomie, a co za tym idzie – są dobrą zachętą dla inwestorów zagranicznych. Czynniki rynkowe tworzą grupę trzecią determinant decydujących o podjęciu w danym kraju inwestycji zagranicznych. Najczęściej wymienianymi w tej grupie czynnikami są wielkość rynku, jego dynamika, rozmiary konkurencji oraz możliwość eksportu i zewnętrzna ochrona rynku. Do grupy czwartej wyodrębnionej przez J. Rymarczyka zostały zakwalifikowane bariery handlowe jak cła, procedury celne, licencje, kontyngenty, normy, państwowe subwencje dla krajowych przedsiębiorstw itp. Jako barierę handlową wymieniany jest również transport oraz negatywne nastawienie mieszkańców danego kraju do zagranicznych towarów.

Do wyżej wymienionych czynników J. Witkowska [Witkowska 1997, s. 56] dodała jeszcze czynniki związane z zaopatrzeniem przedsiębiorstwa podejmującego bezpośrednio inwestycje zagraniczne w wybranym kraju. Dla inwestora ważne jest to, by miał on dostęp do bazy surowcowej niezbędnej do produkcji. Jak podaje J. Witkowska, często do tych czynników dołącza się również dostęp do technologii kraju przyjmującego inwestycje zagraniczne.

Inny podział prezentowany w literaturze przedmiotu zaproponowała K. Przybylska [Przybylska 2001, s. 100], która podzieliła czynniki decydujące o atrakcyjności rynku zagranicznego dla inwestycji zagranicznych na dwie główne grupy. Pierwsza z nich to determinanty wynikające z motywów podejmowania BIZ, a druga to determinanty wynikające z klimatu inwestycyjnego kraju goszczącego. Grupa czynników wynikających z podejmowania inwestycji zagranicznych składa się z następujących determinant: rynkowych, kosztowych i efektywnościowych. Do drugiej grupy K. Przybylska zaliczyła determinanty wynikające z funkcjonowania zagranicznych przedsiębiorstw, takie jak np. stabilność polityczna i eko-

nomiczna, a także uwarunkowania wynikające z udogodnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej zagranicznych przedsiębiorstw, np. otoczenie biznesowe oraz poziom ryzyka inwestycyjnego.

Autorka proponuje jednak, jej zdaniem, najbardziej prosty, a zarazem obszerny podział czynników decydujących o lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Determinanty te zostały podzielone na cztery zasadnicze grupy czynników: ekonomiczne, polityczne, naturalne oraz społeczno-kulturowe.

Determinanty ekonomiczne związane są z posiadaniem przez kraj przyjmujący inwestycje czynników makroekonomicznych, których poziom sprzyja efektywnemu inwestowaniu. Do składników tych czynników zalicza się przede wszystkim stan gospodarki państwa oraz perspektywy jej rozwoju, a także istniejącą infrastrukturę. Składniki te, według E. Sitka [Sitek 1997, s. 91], wyodrębniane są również jako samodzielne formy ryzyka, ponieważ obrazują aktualny stan gospodarki, jej wielkość oraz możliwości rozwoju. Determinanty ekonomiczne można podzielić na trzy grupy wskaźników. Pierwsza z nich to wskaźniki charakteryzujące poziom i tempo rozwoju gospodarczego: liczba ludności, zasoby pracy oraz potencjalni konsumenci. Do drugiej grupy zaliczyć należy wskaźniki charakteryzujące aspekt finansowy, jak bilans płatniczy, zadłużenie zagraniczne czy też kurs walutowy. Natomiast grupa trzecia to wskaźniki charakteryzujące politykę pieniężną, do których należą stopa inflacji, deficyt budżetowy i zadłużenie wewnętrzne. Determinanty ekonomiczne można również podzielić na czynniki rynkowe, jak wielkość rynku, dochód na osobę, wzrost gospodarczy, dostępność do rynków regionalnych, następnie na czynniki związane z zasobami, takie jak: surowce naturalne, koszty siły roboczej, innowacje technologiczne w gospodarce, infrastruktura. Ostatnia grupa to czynniki związane z wydajnością, jak np.: koszty surowców, koszty transportu i komunikacji oraz produktywność siły roboczej.

W literaturze przedmiotu istnieje zgodność co do dużego znaczenia czynników rynkowych jako głównych impulsach decydujących o wyborze kraju na miejsce lokalizacji BIZ [Przybylska 2001, s. 101]. Wielkość rynku najczęściej określana jest przez liczbę ludności, czasami również jako wielkość PKB.

Determinanty polityczne obejmują dwie zasadnicze grupy przyczyn, które są źródłem niepewności podejmowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Zaliczyć do nich należy czynniki wpływające na ogólną niestabilność systemu politycznego kraju przyjmującego oraz czynniki wynikające z polityki goszczącej rządu, które mogą być przyczyną strat inwestorów [Sitek 1997, s. 92].

Do najważniejszych determinant lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych ze względu na ogólną stabilność polityczną kraju zalicza się: wcześniejsze zachowania polityczne, formę ustroju politycznego, stabilność rządu i jego program, ideologię i siłę ugrupowań opozycyjnych, konflikty polityczne, społeczne, etyczne i inne oraz udział w stowarzyszeniach integracyjnych, takich jak Unia Europejska, CEFTA, oraz w organizacjach międzynarodowych (MFW, GATT).

Zasadniczymi czynnikami określającymi politykę wobec inwestycji zagranicznych są [Sitek 1997, s. 84]: stosunek rządu do inwestycji zagranicznych, formy zachęt i ograniczenia dla inwestorów zagranicznych oraz porozumienia i układy zagranicznych inwestorów z rządem. Zalicza się do nich również ograniczenia w zatrudnianiu cudzoziemców, nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, wywozu zysku, kapitału i wynagrodzeń, a także stosunek władz lokalnych do inwestycji zagranicznych.

Ważną rolę mającą silny wpływ na inwestycje zagraniczne odgrywają również ogólne formy polityki gospodarczej, takie jak: polityka podatkowa, monetarna, celna i walutowa oraz wszelkie restrykcje importowe i inne bariery utrudniające dostęp do rynku, a także kontrola cen. W grupie regulacji prawnych oddziałujących na inwestycje zagraniczne znajdują się: kodeks handlowy, kodeks pracy, prawo patentowe, autorskie, ochrona znaku handlowego, ustawodawstwo antymonopolowe, regulacje prawne wejścia inwestycyjnego, orzecznictwo i egzekwowanie w sporach prawnych oraz różnice w traktowaniu podmiotów zarówno publicznych, prywatnych, krajowych, jak i zagranicznych.

Trzecią grupą czynników decydujących o lokalizacji inwestycji zagranicznych są determinanty o charakterze naturalnym, których składniki w sposób istotny wpływają na atrakcyjność danego kraju jako miejsca ulokowania inwestycji zagranicznych. Zalicza się do nich przede wszystkim położenie geograficzne, zasoby naturalne, klimat oraz inne warunki naturalne. Najważniejszym z wymienionych czynników jest położenie geograficzne, które odgrywa istotną rolę w strategii przedsiębiorstwa międzynarodowego, ponieważ dobre usytuowanie inwestycji pozwala na zmniejszenie kosztów transportu na rynki zbytu oraz uniknięcie wysokich kosztów składowania. Również zasoby naturalne kraju przyjmującego stanowią czynnik motywacyjny dla przedsiębiorstw, ponieważ podstawowe surowce, energia, paliwo, woda, wpływają bezpośrednio na kształtowanie się kosztów wytwarzania. Dla niektórych inwestycji istotnymi czynnikami naturalnymi będą również ukształtowanie powierzchni oraz walory turystyczne.

Czwartą ważną grupą czynników determinujących lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych są różnice kulturowe i społeczne między społeczeństwami kraju przyjmującego inwestycje oraz krajem inwestującym. Determinanty te mają duży wpływ na sposób prowadzenia kontaktów międzynarodowych, wybór rynków i strategii wejścia. Różnice kulturowe pomiędzy społeczeństwami mogą przejawiać się w odmiennych sposobach zachowania, myślenia, postrzegania, uczuciowości lub wierzeń [Sitek 1997, s. 86]. F.R. Root [Root 1987, s. 242] zestawił ważniejsze różnice kulturowe dwóch społeczeństw: amerykańskiego i chińskiego. W zaprezentowanych danych wyróżnił on następujące kwestie, w których mogą wystąpić różnice kulturowe: człowiek a przyroda, filozofia życia, związek z innym człowiekiem, pojęcie czasu, struktura społeczna oraz pojęcie porozumienia.

Według E. Sitka [Sitek 1997, s. 88], najczęściej wymienia się następujące różnice kulturowe i społeczne wpływające na ryzyko podejmowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich: różnice językowe, religijne, rasowe, nacjonalizm i jego wpływ na postawy społeczne, obyczaje handlowe i społeczne, poziom oświaty i model edukacji, polityka socjalna państwa, tempo przemian społecznych i poziom urbanizacji, struktura klasowa społeczeństwa oraz wzorce działań (korupcja, respektowanie prawa, etyka pracy i inne).

### **3. Czynniki warunkujące napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w świetle badań własnych**

Ankieta badawcza pt. „Atrakcyjność inwestycyjna Polski dla inwestorów zagranicznych” przeprowadzona przez autorkę została skierowana do firm prowadzących swoją działalność na terytorium Polski i posiadających w swoim kapitale zakładowym udział kapitału zagranicznego. Przedmiotem badań było poznanie opinii, postaw, motywów i ocen inwestorów zagranicznych odnośnie do polskiej gospodarki. Celem badania było uzyskanie jak najpełniejszych odpowiedzi na pytania dotyczące różnych aspektów funkcjonowania spółek z udziałem kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce, m.in. czynników, które skłoniły inwestorów zagranicznych do ulokowania swojego kapitału w Polsce. Inwestorom wysłano 841 ankiet na przełomie lat 2004-2005. Na prośbę o wypełnienie i odesłanie formularza odpowiedziały 234 firmy, co daje współczynnik zwrotności wynoszący ok. 28%.

Tabela 1. Najbardziej atrakcyjne kraje w regionie Europy Środkowo-Wschodniej pod względem warunków inwestowania

Kraj	Liczba wskazań przez firmy	% wskazanych odpowiedzi
Węgry	201	85,90
Czechy	174	74,36
Polska	125	53,42
Estonia	59	25,21
Litwa	38	16,24
Słowacja	37	15,81
Łotwa	33	14,10
Rosja	28	11,97
Ukraina	7	2,33
Białoruś	6	2,56

\* Firmy mogły wybrać więcej niż jeden kraj.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci za najbardziej atrakcyjne państwa pod względem inwestowania uznali Węgry, Czechy, a następnie Polskę. Odpowiedzi te są zgodne z międzynarodowymi badaniami dotyczącymi krajów o najlepszych warunkach do inwestowania w Europie Środkowo-Wschodniej. Najniższe oceny przyznane zostały Białorusi oraz Ukrainie. Te dwa kraje nie uzyskały nawet 5% głosów ankietowanych. Ogólnie kraje byłego bloku ZSRR cieszą się małym zaufaniem inwestorów zagranicznych ze względu na skomplikowaną sytuację gospodarczą i polityczną.

Tabela 2. Czynniki decydujące o podjęciu działalności gospodarczej w Polsce przez firmy zagraniczne

Czynnik	Znaczenie czynników w %			
	bardzo ważny	średnio ważny	mało ważny	nieważny
Bilans płatniczy Polski	1,28	11,54	12,82	<b>16,24</b>
Cena siły roboczej	<b>26,07</b>	12,39	5,13	2,14
Chłonność rynku	<b>26,50</b>	10,68	4,27	2,99
Dostępność komunikacyjna (drogi, lotniska, porty)	10,26	<b>19,23</b>	8,97	4,70
Dostępność kredytów i ich oprocentowanie	3,85	11,11	10,26	<b>18,38</b>
Dostępność surowców i materiałów	9,83	<b>12,39</b>	11,11	9,40
Dostępność wykwalifikowanej siły roboczej	<b>23,50</b>	19,66	1,71	0,43
Funkcjonowanie systemu bankowego	6,84	<b>20,51</b>	12,39	3,85
Infrastruktura techniczna	11,11	<b>20,94</b>	8,55	3,42
Korzystne warunki działalności dla inwestorów zagranicznych	14,96	<b>18,38</b>	8,55	3,42
Możliwość transferu zysków za granicę	15,38	<b>16,67</b>	8,12	4,27
Możliwość zakupu ziemi, nieruchomości przez cudzoziemców	<b>14,53</b>	14,10	8,12	7,26
Perspektywa wzrostu gospodarczego	<b>30,34</b>	14,53	2,14	1,28
Położenie geograficzne	<b>25,64</b>	15,81	3,42	2,56
Poziom cen	11,97	<b>24,36</b>	5,98	0,85
Poziom dochodu narodowego na jednego mieszkańca	0,85	<b>16,67</b>	16,24	8,12
Słaba konkurencja ze strony firm polskich	5,98	13,68	<b>16,67</b>	8,55
Stopa inflacji	3,85	<b>17,95</b>	13,25	7,26
System podatkowy	<b>16,24</b>	12,82	11,11	2,99
Sytuacja gospodarcza kraju	15,38	<b>19,66</b>	7,26	1,71
Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych	4,70	5,98	9,83	<b>22,22</b>
Uwarunkowania prawne	13,68	<b>17,95</b>	8,55	2,99
Wielkość rynku	<b>32,05</b>	8,55	2,56	4,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jedno z pytań ankiety skierowanej do inwestorów zagranicznych dotyczyło determinant, które zadecydowały o wyborze Polski na miejsce lokowania swojego kapitału. Tabela 2 umożliwia ich poznanie oraz uszeregowanie od najważniejszego do najmniej ważnego.

Do grupy najważniejszych czynników przedsiębiorcy zaliczyli (w kolejności od tego, który uzyskał wśród inwestorów najwięcej głosów) m.in.: wielkość rynku danego kraju, perspektywę wzrostu gospodarczego, chłonność rynku, cenę siły roboczej, położenie geograficzne, dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, system podatkowy oraz możliwość zakupu ziemi, nieruchomości przez cudzoziemców. Jednocześnie inwestorzy wskazali również te czynniki, które nie są ważne i nie decydowały o podjęciu działalności w Polsce. Należą do nich utworzenie specjalnych stref ekonomicznych, dostępność kredytów i ich oprocentowanie, a także – w mniejszym stopniu – słaba konkurencja ze strony firm polskich. Wśród czynników średnio ważnych ankietowani najczęściej wskazywali na infrastrukturę, poziom cen, funkcjonowanie systemu bankowego oraz sytuację gospodarczą kraju.

Warto również się zastanowić nad barierami inwestycyjnymi w Polsce, ponieważ to one w głównej mierze ograniczają napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do polskiej gospodarki. Wiadomo, że posiadanie przez kraj najbardziej pożądaných przez inwestorów czynników inwestycyjnych nie wystarcza, by kapitał obcy do tego państwa napływał. Często zdarza się, że w danej gospodarce występuje tak duża bariera inwestycyjna, która powoduje, że nie ma firm chcących ją przezwyciężyć, mimo że wszelkie inne warunki są bardzo sprzyjające.

Dość powszechnie wyrażana jest opinia, że prowadzeniu w Polsce interesów przez kapitał zagraniczny nie sprzyja sytuacja polityczna. Pogląd taki ukształtował się już w 1993 r. pod wpływem fali strajków i protestów społecznych. Wówczas we wszystkich badaniach dotyczących czynników zniechęcających inwestorów do inwestowania w Polsce zaliczano przede wszystkim niespójny i niestabilny system prawny obowiązujący w Polsce, niekorzystną dla zagranicznych inwestorów politykę celną państwa polskiego, duże ryzyko inwestowania oraz konflikty i napięcia społeczne. Badania przeprowadzone przez autorkę wykazały, że czynnikiem najbardziej zniechęcającym inwestorów zagranicznych do inwestowania w Polsce są nadal częste zmiany w polskim systemie prawnym – twierdzi tak prawie 96% ankietowanych. Ponad połowa ankietowanych stwierdziła również, że w Polsce związki zawodowe i rady pracowników mają zbyt dużą siłę, co również stwarza obawy podmiotów zagranicznych. Do innych najczęściej wymienianych czynników zaliczyć można: zbyt wolne tempo reform gospodarczych, niedostateczne gwarancje dla inwestorów zagranicznych oraz politykę celną Polski i ograniczoną siłę nabywczą ludności. Wszystkie czynniki, które w roku 1993 były najczęściej wymieniane jako zniechęcające, w tym badaniu również były najczęściej



wskazywane. W pozycji „inne” właściciele i menedżerowie wymienili przede wszystkim skomplikowany oraz zbyt fiskalny system podatkowy, biurokrację, korupcję urzędników państwowych, brak stabilnego i spójnego ustawodawstwa oraz wydłużanie w nieskończoność wszelakich procedur.

Tabela 3. Czynniki zniechęcające inwestorów zagranicznych do inwestowania w Polsce

Czynniki zniechęcające	% wskazanych odpowiedzi
Częste zmiany prawa	95,73
Duża siła związków zawodowych i rad pracowniczych	58,12
Zbyt wolne tempo reform gospodarczych	55,56
Niedostateczne gwarancje dla inwestorów zagranicznych	38,46
Polityka celna Polski	31,62
Ograniczona siła nabywczą ludności	29,91
Inne	22,22
Duże ryzyko inwestowania	20,51
Zacofanie technologiczne Polski	13,68
Poziom inflacji	7,69
Duży deficyt budżetowy	6,84
Przepisy ekologiczne	5,98
Nieufność konsumentów polskich do marek zagranicznych	5,56
Duże zadłużenie Polski	5,13
Przepisy zdrowotne	3,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne napływające do Polski pełnią kluczową rolę w procesie prywatyzacji i restrukturyzacji ze względu na ich długodystansowy charakter i pozytywny wpływ na krajowe podmioty gospodarcze oraz całą gospodarkę. Polski rząd wielokrotnie był krytykowany za opieszałość w procesie prywatyzacji, choć wielkość inwestycji zagranicznych w Polsce liczona zarówno nominalnie, jak i jako procent PKB utrzymuje się wciąż na wysokim poziomie w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Inwestycje bezpośrednie łagodzą skutki dużego deficytu na rachunku obrotów bieżących, umożliwiają poprawę sytuacji polskich firm, zwiększają zatrudnienie i produkcję. To z kolei gwarantuje wyższe wpływy z podatków i szybszy wzrost gospodarczy.

## 4. Podsumowanie

Polska jako kraj szybko rozwijający się zawsze miała co zaoferować inwestorom: niskie koszty pracy, wielkość polskiego rynku, korzystniejsze ceny surowców, nieruchomości i perspektywę członkostwa w Unii Europejskiej. W latach dziewięćdziesiątych były to wystarczające zachęty do inwestowania. Jednakże przychylność władz oraz stabilna sytuacja makroekonomiczna nie mogą być cały czas gwarantem napływu dużego strumienia inwestycji zagranicznych. Ogólnie można powiedzieć, że nie ma barier szczególnie dotyczących inwestorów zagranicznych, ponieważ główne problemy dotyczą wszystkich przedsiębiorców – zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Luki i niespójności prawne, skomplikowane systemy podatkowe, finansowe oraz nakładanie się kompetencji wielu organów to najczęściej wymieniane przez inwestorów zagranicznych problemy.

Brak nowych zachęt do inwestowania, a także rozwiązań instytucjonalnych w zakresie przyciągania i obsługi inwestycji zagranicznych oraz promocji gospodarczej Polski wykorzystali nasi sąsiedzi – Czesi i Węgrzy. Mają oni nie tylko lepiej rozbudowaną infrastrukturę, ale oferują bardziej korzystne warunki inwestowania. Zagraniczni inwestorzy preferują np. Czechy nie tylko dlatego, że tam gospodarka rozwija się teraz dwa razy szybciej niż w Polsce, ale dlatego że są tam lepsze drogi, tańsi i lepiej wykształceni pracownicy, a czeski rząd wprowadza coraz nowsze zachęty do inwestowania.

Minusami Polski są słaba infrastruktura, bariery administracyjne i prawne oraz brak przejrzystego systemu zachęt dla inwestorów. Dopóki ta sytuacja się nie zmieni, dopóty z pewnością nasi sąsiedzi nadal będą korzystać ze skutków napływu zagranicznych inwestorów. W sytuacji, kiedy konkurencja w zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych ze strony krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest coraz silniejsza, należy szybko opracować i wdrożyć rozwiązania systemowe, które wpłyną na poprawę warunków inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

## Literatura

- Markusen J., *The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory International Trade*, „Journal of Economic Perspectives” 1995 vol. 9.
- Przybylska K., *Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych w teorii ekonomii*, Zeszyt Naukowy nr 144, AE, Kraków 2001.
- Root F.R., *Entry Strategies for International Markets*, Lexington Books, Lexington 1987.
- Rymarczyk J., *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996.
- Sitek E., *Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw*, seria Monografie nr 46, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1997.
- Witkowska J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.

## FACTORS INFLUENCING THE CHOICE OF COUNTRY FOR FDI

### Summary

The foreign direct investments (FDI) is one of the main factors of favourable globalization of the economic life as well as one of the most visible effects of progressive world globalization. The main aim of this article is to present the most important factors influencing the choice of location for foreign direct investments. The analysis was conducted on a basis of accessible literature as well as on the results of the author's own research on the subject.

---

**Magdalena Stawicka** – dr, adiunkt w Katedrze Makroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Sebastian Bobowski\***

## **NAPŁYW BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH JAKO CZYNNIK DYNAMIZACJI PROCESÓW ROZWOJU MIASTA WROCŁAW**

### **1. Wstęp**

Inwestycje zagraniczne<sup>1</sup> stanowią jedną z najbardziej pożądanых form realizacji międzynarodowych stosunków gospodarczych pomiędzy krajami – partnerami handlowymi. Postępujące procesy globalizacyjne prowadzą z jednej strony do coraz szerszej współpracy i umiędzynarodowienia wielu sfer życia społeczeństw i całych państw, harmonizacji, czasem wręcz unifikacji celów, środków i narzędzi realizacji określonych typów polityki, z drugiej strony zaś – implikują ściślejszą integrację, potrzebę konfiguracji i koordynacji poszczególnych elementów łańcucha wartości przedsiębiorstwa, rosnącą wzajemną zależność podmiotów gospodarki światowej, co w efekcie przekształca świat w tzw. globalną wioskę.

Przedsiębiorstwo podejmujące inwestycję zagraniczną w formie bezpośredniej dokonuje tego bądź przez budowę od podstaw zakładu usługowo-produkcyjnego lub produkcyjnego (*greenfield investment*), bądź też poprzez nabycie zakładu już istniejącego w kraju goszczącym. Druga z opcji, atrakcyjna dla potencjalnego inwestora, biorąc pod uwagę kryteria ekonomiczne oraz czas, napotyka wiele przeszkód, szczególnie w krajach rozwijających się. Poziom rozwoju infrastruktury,

---

\* Autor jest stypendystą programu „Dr Best” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>1</sup> Według definicji OECD zagranicznym inwestorem bezpośrednim jest osoba fizyczna, prawna lub grupa posiadająca przynajmniej 10% wartości danego przedsiębiorstwa wyrażanej w akcjach lub udziałach. Muszą być przy tym spełnione następujące wymogi: środki kapitałowe powinny być inwestowane bezpośrednio w walory przedsiębiorstwa, a nie innych podmiotów (rządów, samorządów), inwestycja bezpośrednia ma udziałowy charakter zapewniający uczestnictwo w zarządzaniu, inwestycje zagraniczne traktuje się jako lokaty trwałe.

jakość nieruchomości, ustawodawstwa, wreszcie – bariery protekcyjności utrzymywane przez władze w celu ochrony niekonkurencyjnej gospodarki, ksenofobia, postrzeganie obcych jako zagrożenia utrudniają, czasem wręcz uniemożliwiają, tego typu strategię wejścia inwestora zagranicznego na rynek [Rymarczyk 2004, s. 190-191].

Nabycie już istniejących firm w kraju goszczącym rozpowszechniło się z oczywistych względów w krajach uprzemysłowionych, w warunkach liberalnego ustawodawstwa, podobnego z reguły systemu wartości i mechanizmów funkcjonowania gospodarki, porównywalnego poziomu rozwoju przedsiębiorstw [Dichtl, Issig 1984, s. 264-265].

Bez wątpienia napływ inwestorów z zagranicy do danego kraju warunkowany jest wieloma czynnikami składającymi się w sumie na tzw. atrakcyjność inwestycyjną państwa. Patrząc na przykład Polski, można wskazać na kilka impulsów, które przyczyniły się do wzmożonego napływu inwestycji zagranicznych w okresie transformacji, szczególnie zaś – po 1 maja 2004, kiedy to kraj wstąpił do Unii Europejskiej. Są to m.in. rozwój gospodarki kapitalistycznej, wprowadzenie mechanizmu wolnego rynku, zliberalizowanie prawodawstwa gospodarczego, przeobrażenia instytucjonalne, wiele ulg, zwolnień podatkowych, subsydiów stanowiących zachęty dla potencjalnych inwestorów zagranicznych.

Szczególnie istotne, z punktu widzenia kraju rozwijającego się, takiego jak Polska, są inwestycje typu *greenfield*<sup>2</sup> – w roku 2004 stanowiły 58%, rok wcześniej – 51%, a w roku 2002 – 37% wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych w Polsce [*Bezpośrednie inwestycje...* 2005, s. 3]. Można zatem mówić o bardzo korzystnym trendzie w rozwoju BIZ w Polsce – szczególnie dynamicznym po akcesji Polski do UE. Inwestycje typu *greenfield*, poza napływem dodatkowego kapitału do danej gospodarki, niosą ze sobą nowe technologie, systemy zarządzania i organizacji produkcji, kulturę organizacyjną, nowe wzorce i wartości, co przekłada się w perspektywie na unowocześnienie i przebudowę gospodarki, poprawę jej funkcjonowania w skali zarówno lokalnej, jak i krajowej, wreszcie – tworzą miejsca pracy w nowo powstałych zakładach oraz w ich otoczeniu, a także – poprawiają saldo obrotów bieżących danego kraju, realizując w pewnej skali import i eksport wyrobów gotowych, usług, części, podzespołów czy surowców.

## 2. Atrakcyjność inwestycyjna Wrocławia

Wrocław, dynamicznie rozwijająca się aglomeracja województwa dolnośląskiego, cieszy się od lat niesłabnącym zainteresowaniem ze strony inwestorów zagranicznych. Sprzyjają temu nie tylko uwarunkowania gospodarcze, legisla-

---

<sup>2</sup> Tzw. inwestycje od podstaw.

cyjne, instytucjonalne kreowane przez władze centralne, ale także potencjał endogeniczny regionu przekładający się na atrakcyjność inwestycyjną. Ogromną rolę odgrywają: położenie geograficzne regionu w środku Europy, bliskość Niemiec i Czech, potencjał gospodarczy miejscowych podmiotów, wciąż podnosząca się jakość kapitału ludzkiego, a także możliwości inwestycyjne oferowane przez władze miasta. Od lat Wrocław plasuje się w czołówce polskich miast pod względem atrakcyjności inwestycyjnej. Za jego kluczowe atuty uważa się<sup>3</sup>:

- **duży, chłonny rynek lokalny** w powiązaniu z zamożnością społeczności lokalnej i jej aktywnością gospodarczą,
- **kapitał ludzki**, tj. jakość lokalnego rynku pracy oraz przyjazny inwestorom klimat społeczny, wysoki poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców, silny ośrodek oświaty, nauki, kultury i sztuki,
- **stale modernizowana i rozbudowywana infrastruktura techniczna oraz infrastruktura otoczenia biznesu**; różnorodność branżowa przemysłu, handlu i usług stwarzająca szerokie możliwości współpracy gospodarczej,
- **strategiczne położenie miasta** względem ważnych szlaków komunikacyjnych, biegnących z Europy Zachodniej na wschód i z północy na południe, budowanych sieci autostrad, głównych linii kolejowych, lotnisk, portów i przejść granicznych,
- **skuteczność transformacji systemowej i ekonomicznej miasta**, przejawiająca się m.in. postępującą prywatyzacją i restrukturyzacją przemysłu,
- **atrakcyjność turystyczna**, związana z bliskością terenów o walorach przyrodniczych (parki narodowe, krajobrazowe), zabytków, muzeów, ale także z wysokim rozwojem i standardem miejscowej bazy noclegowej.

Szczególną rolę w rozwoju miasta, podobnie jak w skali kraju, odgrywają inwestycje typu *greenfield*, związane z zakupem przez inwestora zagranicznego działki budowlanej i budową nowych zakładów produkcyjnych. Co istotne w przypadku Wrocławia – inwestycje te lokowane są z założenia poza granicami miasta, blisko węzła komunikacyjnego, jaki współtworzy modernizowana obecnie autostrada A4.

Władze regionu podjęły wiele działań na rzecz kreowania warunków do efektywniejszego wykorzystywania miejscowego potencjału przemysłowego, naukowego i ludzkiego. Jednym z przejawów było utworzenie Dolnośląskiego Inkubatora Naukowo-Technologicznego stanowiącego centrum innowacji i zaawansowanych technologii dla krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych. Dekadę lat dziewięćdziesiątych cechował stały wzrost napływu kapitału zagranicznego do Wrocławia, w latach 2000-2002 odnotowano okresowy spadek jego dynamiki, w kolejnych latach natomiast, szczególnie od roku 2004, zainteresowanie kapitału obcego stolicą Dolnego Śląska jest bardzo duże.

---

<sup>3</sup> Na podstawie: <http://www.wroclaw.pl/m3538/>.

Największe inwestycje typu *greenfield* ulokowały we Wrocławiu m.in. takie firmy, jak: brytyjskie Cadbury, szwedzka IKEA, holenderskie Makro Cash & Carry, francuska Castorama, amerykański CARGILL oraz Generall Bottlers. W Kobierzycach powstało nowe centrum logistyczne amerykańskiej firmy Pro-Logis, a w kwietniu roku 2006 w tej gminie rozpoczęto budowę fabryk urządzeń AGD oraz monitorów ciekłokrystalicznych południowokoreańskiego koncernu LG Electronics. W Mirkowie zainwestował niemiecki koncern BOSCH – Układy Hamulcowe z o.o., natomiast w Jelczu-Laskowicach – japoński koncern Toyota (fabryka silników wysokoprężnych).

Część inwestorów zagranicznych nawiązała współpracę z miejscowymi przedsiębiorcami bądź też wykupiła istniejące zakłady produkcyjne, a są to m.in. Volvo (otworzyło centrum przemysłowe), WABCO, 3M (nabyło pakiet większościowy Viscoplastu), APSYS, Whirlpool (kupił akcje Polar – wiodącego polskiego producenta sprzętu AGD) oraz Bombardier Transportation (udziałowiec Pafawagu). We Wrocławiu zainwestował także międzynarodowy potentat branży farmaceutycznej – koncern Maco Pharma – oraz jedna z największych korporacji świata – Hewlett-Packard. W utworzonych w 2004 roku na terenie miasta podstrefach Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Invest-Park<sup>4</sup> swoją działalność rozpoczął m. in. koncern Whirlpool.

### 3. Inwestorzy zagraniczni we Wrocławiu

Według szacunków Urzędu Statystycznego we Wrocławiu blisko 27% spółek prawa kapitałowego we Wrocławiu to spółki z udziałem kapitału zagranicznego (co stanowi ok. 46% spółek z kapitałem obcym w regionie)<sup>5</sup>. Przeważająca większość owych spółek, blisko 90%, zatrudnia do 9 osób, 8% – od 10 do 49, 3% – od 50 do 249, natomiast jedynie 1% – od 250 do 1000 osób. Zatrudnienie powyżej 1000 osób utrzymują m.in. Volvo Polska Sp. z o.o., WABCO Polska Sp. z o.o., Cussons SA, Polar SA, Bank Zachodni WBK SA, LUKAS Bank SA.

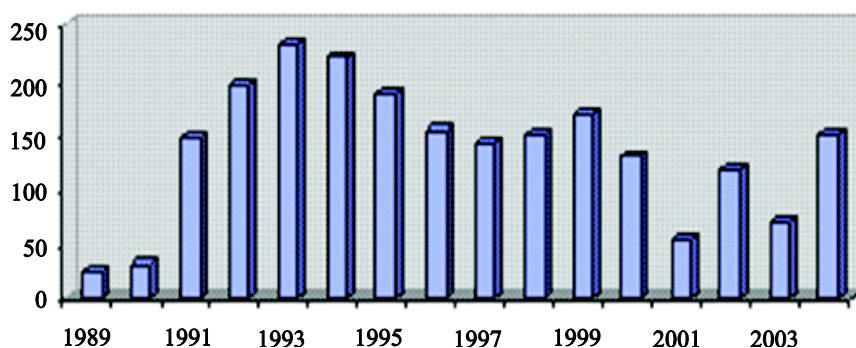
Dynamikę napływu kapitału obcego na podstawie statystyki rejestracji spółek z kapitałem obcym przedstawiono na rys. 1.

Dane przedstawione na wykresie potwierdzają, iż najwięcej, bo ponad 550 spółek z udziałem kapitału obcego (spośród 2171 zarejestrowanych w całym okresie) zarejestrowano we Wrocławiu w latach 1993-1994, podczas gdy w pierwszych dwóch latach transformacji – niespełna 60.

---

<sup>4</sup> Podstrefy zlokalizowano na Psim Polu, na terenie Wrozamet (ul. Żmigrodzka) oraz WABCO (ul. Ostrowskiego).

<sup>5</sup> Według stanu na koniec lutego 2005 r.



Rys. 1. Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego w gminie Wrocław w latach 1989-2004  
 Źródło: Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

#### 4. Struktura kapitału zagranicznego według kraju pochodzenia

Analizując pochodzenie inwestorów zagranicznych lokujących swoją działalność we Wrocławiu, należy zwrócić uwagę, iż zdecydowana większość z nich wywodzi się z grupy państw wysoko rozwiniętych – w tym przede wszystkim z Irlandii, Niemiec, Francji, ze Stanów Zjednoczonych, z Danii oraz Wielkiej Brytanii, ale także z krajów rozwijających się, tj. Tajwanu, Chin, Korei Południowej czy Wietnamu<sup>6</sup>.

W tabeli 1 zaprezentowano szczegółową statystykę uwzględniającą wielkość zaangażowanego kapitału przez inwestorów z poszczególnych krajów.

Dane zawarte w tab. 1 wskazują wyraźnie na dominującą rolę kapitału irlandzkiego (Bank Zachodni WBK SA – 746,7 mln USD) oraz niemieckiego i francuskiego (LUKAS Bank SA – 262 mln USD). Kolejne pozycje zajmują inwestorzy ze Szwecji, z USA, Danii oraz Wielkiej Brytanii. Okres najbliższych kilku lat wiązać się będzie ze wzrostem udziału kapitału południowokoreańskiego w związku z rozpoczęciem przez koncern LG Electronics inwestycji w podwrocławskich Kobierzycach – szacuje się, iż do roku 2011 Koreańczycy zainwestują w obie fabryki ok. 1,9 mld zł, co przełoży się w praktyce na blisko 6 tys. nowych miejsc pracy. W roku 2005 była to największa pozyskana w Polsce inwestycja zagraniczna [Korea... 2005].

<sup>6</sup> Intensyfikacja współpracy gospodarczej z krajami Europy Zachodniej jest jednym z ważniejszych następstw akcesji Polski do UE, co skutkuje tzw. efektem przesunięcia handlu oraz efektem kreacji handlu; rosnące zainteresowanie inwestorów amerykańskich oraz azjatyckich przypisywane jest wzrostowi wiarygodności Polski jako członka UE i taniej sile roboczej.



Tabela 1. Kapitał zagraniczny (zakładowy) zaangażowany we Wrocławiu według kraju pochodzenia (w USD), stan z dnia 28.02.2005 r.

Lp.	Kraj inwestora	Kapitał zakładowy (w USD)	Lp.	Kraj inwestora	Kapitał zakładowy (w USD)
1	<b>Irlandia</b>	<b>746 713 298</b>	31	Chiny	33 780
2	<b>Francja</b>	<b>325 842 367</b>	32	Tajwan	32 138
3	<b>Niemcy</b>	<b>278 845 714</b>	33	Portugalia	26 581
4	Szwecja	87 146 852	34	Armenia	25 968
5	USA	71 204 623	35	Indie	18 448
6	Dania	36 686 271	36	Litwa	16 656
7	Wielka Brytania	29 023 846	37	Turcja	15 283
8	Hiszpania	19 013 076	38	Nowa Zelandia	14 675
9	Kanada	8 085 536	39	Libia	14 088
10	Jugosławia	6 324 666	40	Węgry	12 758
11	Szwajcaria	5 867 926	41	Izrael	12 427
12	Luksemburg	4 031 831	42	Mongolia	9 943
13	Austria	3 580 570	43	Gruzja	4 464
14	Włochy	3 489 420	44	Albania	4 320
15	Holandia	2 582 273	45	Maroko	4 051
16	Lichtenstein	2 088 998	46	Malta	4 011
17	Rosja	1 987 479	47	Nigeria	2 995
18	Czechy	1 524 949	48	Gwinea	2 535
19	Japonia	1 397 385	49	Algieria	2 466
20	Finlandia	1 212 120	50	Kazachstan	2 041
21	Belgia	868 975	51	Jordania	1 911
22	Bułgaria	621 060	52	Oman	1 770
23	Wietnam	544 047	53	Kambodża	1 633
24	Grecja	357 442	54	Angola	1 435
25	Norwegia	346 406	55	Syria	1 394
26	Białoruś	145 715	56	Rumunia	1 142
27	Ukraina	144874	57	Chorwacja	1 090
28	Australia	97 725	58	Pakistan	786
29	Słowacja	55 183	59	Międzynarodowy	55 234 121
30	Kajmany	46 100			

Źródło: Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

Tabela 2. Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego według kraju pochodzenia kapitału, Wrocław, stan z 28.02.2005 r.

Lp.	Kraj inwestora	Liczba spółek	Lp.	Kraj inwestora	Liczba spółek
1	<b>Niemcy</b>	<b>1021</b>	31	Luksemburg	5
2	<b>Wietnam</b>	<b>208</b>	32	Japonia	4
3	Włochy	94	33	Gruzja	3
4	Francja	82	34	Tajwan	3
5	USA	9	35	Maroko	2
6	Austria	67	36	Jugosławia	2
7	Holandia	66	37	Nigeria	2
8	Szwecja	52	38	Litwa	2
9	Czechy	50	39	Węgry	2
10	Szwajcaria	42	40	Jordania	2
11	Wielka Brytania	37	41	Kajmany	2
12	Ukraina	37	42	Libia	2
13	Belgia	36	43	Portugalia	2
14	Rosja	29	44	Nowa Zelandia	1
15	Kanada	23	45	Albania	1
16	Norwegia	23	46	Gwinea	1
17	Chiny	17	47	Malta	1
18	Dania	16	48	Algieria	1
19	Białoruś	16	49	Kazachstan	1
20	Grecja	15	50	Oman	1
21	Bułgaria	14	51	Kambodża	1
22	Armenia	11	52	Angola	1
23	Indie	9	53	Chorwacja	1
24	Hiszpania	9	54	Pakistan	1
25	Słowacja	8	55	Rumunia	1
26	Finlandia	8	56	Mongolia	1
27	Australia	7	57	Międzynarodowy	7
28	Lichtenstein	6			
29	Irlandia	6			
30	Izrael	5			

Źródło: Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

Kolejną kwestią jest poziom rozproszenia kapitału z poszczególnych krajów, wyrażający się w liczbie zarejestrowanych spółek – zdecydowanie dominują tu podmioty niemieckie (ponad 1000 spółek) oraz wietnamskie (ponad 200 spółek). To, co w przypadku Niemiec wydaje się uzasadnione z racji wielkości zaangażowanego kapitału (blisko 300 mln USD), w przypadku Wietnamu (nieco ponad 500 tys. USD) świadczy z jednej strony o bardzo dużym rozproszeniu kapitału, z drugiej zaś o niewielkiej skali działalności poszczególnych podmiotów<sup>7</sup>. W tabeli 2 przedstawiono wszystkich inwestorów zagranicznych z poszczególnych krajów z uwzględnieniem liczby zarejestrowanych spółek.

Dane zawarte w tab. 2 wskazują na szerokie zainteresowanie miastem kapitału z wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej, co z jednej strony świadczy o konkurencyjności regionu, jego rosnącej randze, a z drugiej strony – stwarza szansę napływu kapitału, myśli technicznej, technologii, rozwiązań i idei z krajów o najbardziej rozwiniętej gospodarce.

Ważnym aspektem analizy jest struktura branżowa spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Statystyki wskazują, iż spośród podmiotów wrocławskich zdecydowana większość zadeklarowała działalność handlową oraz produkcyjną (blisko 2/3 spółek z kapitałem zagranicznym). Dane szczegółowe zaprezentowano w tab. 3.

Dane z tab. 3 potwierdzają popularność branży handlowej i produkcyjnej wśród inwestorów zagranicznych. Wynika z nich, że znaczną część kapitału zainwestowało we Wrocławiu kilkanaście firm z sektora pośrednictwa finansowego (ponad 1 mld USD). Dynamicznie rozwijającym się sektorem gospodarki regionu są usługi, co świadczy o pozytywnych trendach w rozwoju gospodarki, wysoko rozwinięta gospodarka krajów takich, jak Irlandia, generuje bowiem do 80-90% PKB właśnie w sektorze usług. Omawiane tu pośrednictwo finansowe wraz z obsługą nieruchomości i firm wytwarza blisko 27% PKB krajów UE 15 (w regionie dolnośląskim – blisko o połowę mniej). Warto dodać, iż w sektorze usług<sup>8</sup> pracuje już niemal co drugi aktywny zawodowo mieszkaniec regionu (w UE 15 jest to blisko 70%)<sup>9</sup>. Drugą pozycję zajmuje działalność produkcyjna, w którą angażuje się blisko 450 spółek z kapitałem zakładowym wynoszącym ponad pół miliarda USD. Poziom zaangażowanego kapitału w poszczególnych branżach zaprezentowano na rys. 2.

---

<sup>7</sup> Przeciętnie podmiot wietnamski ma w granicach 1-3 tys. USD kapitału zakładowego; jedynie 12 spośród ponad 200 zarejestrowanych podmiotów z tego kraju zainwestowało ponad 10 tys. USD, maksymalnie była to kwota rzędu 14 tys. USD; dla porównania Irlandia – największy inwestor zagraniczny we Wrocławiu – zarejestrowała jedynie 6 spółek.

<sup>8</sup> Autor bierze tu pod uwagę handel i transport, pośrednictwo oraz tzw. usługi nierynkowe.

<sup>9</sup> Na podstawie dokumentacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2006 r.

Tabela 3. Struktura branżowa spółek z kapitałem zagranicznym wraz z wielkością zaangażowanego kapitału, Wrocław, stan z 28.02.2005 r.

Rodzaj działalności gospodarczej	Kapitał zakładowy w USD	Liczba spółek
Handel hurtowy i detaliczny	50 136 390	926
Działalność produkcyjna	554 514 509	451
Obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów	6 337 824	347
Budownictwo	7 598 252	200
Hotele i restauracje	2 817 479	66
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	967 203	59
Pozostała działalność usługowa, komunalna, socjalna i indywidualna	1 044 841	39
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	1 086 983	28
Edukacja	112 625	16
Pośrednictwo finansowe	1 070 392 254	15
Górnictwo i kopalnictwo	234 850	14
Ochrona zdrowia i opieka socjalna	152 122	9
Rybołówstwo i rybactwo	1 455	1
<b>Razem</b>	<b>1 695 396 787</b>	<b>2171</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji Urzędu Miejskiego we Wrocławiu.



Rys. 2. Struktura kapitału zagranicznego zaangażowanego w poszczególne branże działalności gospodarczej, Wrocław, stan z 28.02.2005 r.

Źródło: opracowanie własne.

63-procentowy udział branży pośrednictwa finansowego wynika przede wszystkim, co już nadmieniono, z zaangażowania kapitałowego inwestorów z Irlandii, Niemiec oraz Francji.

Tabela 4. Największe kraje – inwestorzy z wyszczególnieniem najistotniejszych branż

Branża	Liczba spółek	Kapitał zakładowy	
		w USD	w %
<b>Francja</b>			
Pośrednictwo finansowe	<b>2</b>	322 600 297	<b>99</b>
Handel hurtowy i detaliczny	<b>51</b>	2 755 656	<b>0,8</b>
<b>Ogółem</b>	<b>80</b>	<b>325 842 367</b>	<b>100</b>
<b>Niemcy</b>			
Działalność produkcyjna	245	153 656 532	55
Obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów	216	48 785 459	17,5
Budownictwo	137	25 408 350	9,2
<b>Ogółem</b>	<b>1021</b>	<b>278 845 714</b>	<b>100</b>
<b>Szwecja</b>			
Działalność produkcyjna	13	85 306 654	97,9
Handel hurtowy i detaliczny	20	1 570 954	1,8
<b>Ogółem</b>	<b>50</b>	<b>87 138 401</b>	<b>100</b>
<b>USA</b>			
Działalność produkcyjna	12	65 735 256	92,3
Handel hurtowy i detaliczny	31	3 313 194	4,7
<b>Ogółem</b>	<b>77</b>	<b>71 204 623</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne w oparciu o: <http://www.wroclaw.pl/m3538>.

W tabeli 4 wskazano na kluczowe branże z punktu widzenia największych krajów – inwestorów.

## 5. Podsumowanie

Napływ inwestycji zagranicznych do Wrocławia, będący efektem rosnącej pozycji konkurencyjnej miasta, wydaje się mieć głębokie uzasadnienie w polityce władz samorządowych. Zmniejszane z roku na rok zadłużenie miasta, poprawa wyników budżetowych miasta poprzez wzrost przychodów, konsolidację budżetu i kontrolowanie wydatków, napędzana wzrostem gospodarczym i pozytywnymi zmianami w systemie dystrybucji dochodów ogromna skala inwestycji wspieranych z funduszy UE sprawiają, iż miasto Wrocław uzyskało w listopadzie

2005 r. pozytywną ocenę Agencji Standard & Poor's Ratings Services, zyskując także pozytywną długoterminową ocenę wiarygodności kredytowej. W sporządzonej ocenie zwrócono uwagę także na ponadprzeciętne w skali Polski warunki gospodarcze, przyciągające znaczące inwestycje firm. To, co jest równie istotne w ocenie miasta, to wysoki poziom zróżnicowania gospodarki lokalnej (brak jednego dominującego pracodawcy czy sektora), co wyróżnia Wrocław spośród innych polskich miast ocenianych przez Standard & Poor's, takich jak Łódź czy Szczecin, w których mamy do czynienia z pojedynczym pracodawcą bądź też z silnym skoncentrowaniem zatrudnienia w jednym sektorze<sup>10</sup>.

Gospodarka Wrocławia wykazuje wyjątkowo dużą dynamikę przekształceń i rozwoju. Rok 2005, w którym pozyskano największego w skali kraju inwestora zagranicznego z Korei Południowej, z jednej strony potwierdza skuteczność władz miasta, z drugiej strony zaś pozwala przypuszczać, iż jest to jedynie etap w budowaniu potęgi tej pozbawionej jakichkolwiek kompleksów względem Warszawy czy Krakowa aglomeracji.

## Literatura

*Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według stanu na koniec 2004 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005 r.

Dichtl E., Issig O., *Exporte als Herausforderung für die deutsche Wirtschaft*, Deutscher Instituts – Verlag, Köln 1984.

*Korea pod Wrocławiem*, „Wprost” 2005 nr 1203 (26 grudnia 2005 r.).

Rymarczyk J., *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2004.

## INFLOW OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS AS A FACTOR OF DYNAMIZATION OF DEVELOPMENT'S PROCESSES OF WROCLAW AGGLOMERATION

### Summary

The principled aim of this article is to point at the dynamics of foreign direct investments in Wrocław through the years of transformation. The effectiveness of local administration, reasonable budgetary policy, large-scale infrastructure projects, co-financed by European structural funds, are the main factors that influence competitiveness of region and its attractiveness for investors.

---

**Sebastian Bobowski** – mgr, doktorant w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

---

<sup>10</sup> Na podstawie danych z: [www.standardandpoors.com/ratingsdirect](http://www.standardandpoors.com/ratingsdirect).

**Elżbieta Pohulak-Żołędowska**

## **SPOSOBY FINANSOWANIA INNOWACJI W POLSCE I WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

W 2000 r. Rada Europy przyjęła 10-letnią Strategię lizbońską, której celem jest „przekształcenie się przez UE do 2010 roku w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy na świecie” [*Raising EU...* 2003]. Wobec takich priorytetów polityka innowacyjna urosła do rangi jednego z najważniejszych typów polityki rządów krajów Unii Europejskiej. Znaczenie polityki innowacyjnej wynika z dwóch faktów. Przede wszystkim z roli, jaką innowacje (technologiczne i organizacyjne) odgrywają we wzroście gospodarczym. We współczesnych gospodarkach rośnie waga innowacji w stosunku do tradycyjnych czynników wzrostu gospodarczego takich, jak: ziemia, kapitał i siła robocza<sup>1</sup>. Ekonomisci oceniają, że aż 2/3 wzrostu gospodarczego krajów rozwiniętych należy łączyć z wprowadzaniem innowacji. Kolejnym istotnym faktem jest tzw. zjawisko niedoskonałości funkcji samoregulacyjnej rynku, który sam z siebie, bez wsparcia rządów, nie jest w stanie zapewnić innowacyjności gospodarki na optymalnym poziomie.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w strategii, jednym z najważniejszych źródeł innowacji jest działalność badawczo-rozwojowa (B+R), innowacyjność natomiast jest jednym z podstawowych czynników wpływających na produktywność. Ta z kolei decyduje o różnicach w poziomie dochodu *per capita* i rozwoju gospodarczego między poszczególnymi krajami. W tym celu państwa członkowskie UE mają zwiększyć nakłady na działalność B+R do poziomu 3% produktu krajowego brutto (PKB). Celem niniejszego artykułu jest próba analizy metod finansowania innowacji w Polsce i niektórych krajach UE.

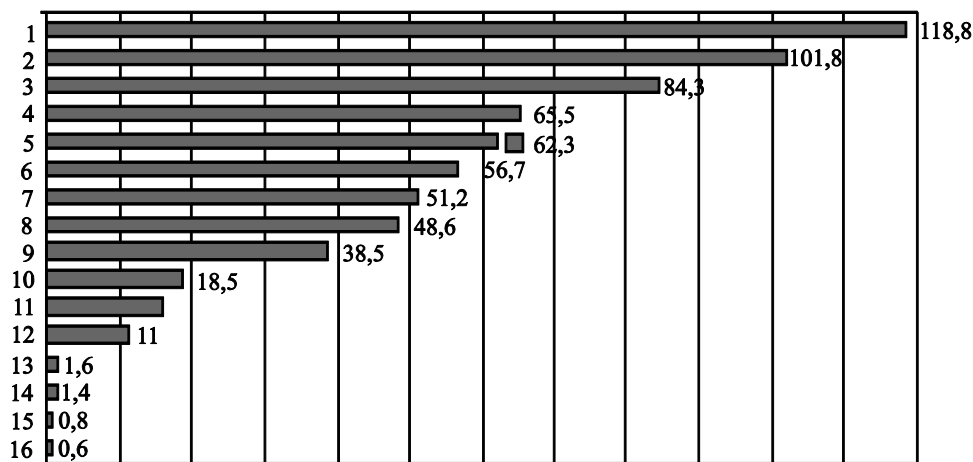
---

<sup>1</sup> [www.mgip.gov.pl/GOSPODARKA/Innowacyjnosc/Polityka+innowacyjna/Polityka+innowacyjna+w+Polsce+do+2006+roku.htm](http://www.mgip.gov.pl/GOSPODARKA/Innowacyjnosc/Polityka+innowacyjna/Polityka+innowacyjna+w+Polsce+do+2006+roku.htm).

## 2. Diagnoza stanu innowacji w Polsce

Innowacyjność stanu polskiej gospodarki jest ciągle zbyt niska. Tylko ok. 5% małych i 15% średnich i dużych przedsiębiorstw nabywało patenty, licencje i *know-how*. Jeszcze mniejszy odsetek przedsiębiorstw tworzyło własne innowacje. Najczęściej za przyczynę takiego stanu uznaje się niski poziom nakładów finansowych na sektor badawczy [Józefiak 2006].

W reakcji na zdecydowanie mniejszy poziom wydatków na działalność B+R w Europie –1,9% PKB, w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi (2,7%) i Japonią (3%), w roku 2002 w ramach Strategii lizbońskiej ustalono cel osiągnięcia poziomu wydatków na działalność B+R do roku 2010 na poziomie 3% PKB. Dwie trzecie tych wydatków ma pochodzić z sektora prywatnego [Main Science... 2002]. W Polsce niski poziom wydatków na działalność B+R stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W roku 2003 intensywność B+R spadła do poziomu 0,7%, plasując Polskę nie tylko daleko za krajami członkowskimi Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD), ale także za sąsiadującymi z Polską państwami kandydackimi. Dla porównania: Republika Czeska i Węgry przeznaczyły na działalność B+R odpowiednio 1,26 oraz 0,8% PKB. Sytuacja ta jest tym gorsza, że większość tych środków pochodziła ze źródeł publicznych i przeznaczona była na finansowanie badań w publicznych jednostkach naukowo-badawczych [Informacja o stanie... 2003, s. 8].



1 – eksport produktów innowacyjnych w przemyśle, 2 – pracujący w branżach *hi-tech*, 3 – wydatki na ICT, 4 – absolwenci kierunków technicznych, 5 – publiczne wydatki na B+R, 6 – odsetek pracowników z wyższym wykształceniem w przemyśle, 7 – kształcenie ustawiczne, 8 – wczesny VC, 9 – *hi-tech* VC, 10 – biznesowe wydatki na B+R, 11 – dostęp do Internetu, 12 – innowacyjne MŚP w przemyśle, 13 – patenty ogółem (EPO), 14 – patenty ogółem (USPTO), 15 – patenty *hi-tech* (USPTO), 16 – patenty *hi-tech* (EPO)

Rys. 1. Polska na tle UE (UE 15 = 100)

Źródło: [Szultka, Tamowicz].



Polski potencjał innowacyjny w porównaniu z przeciętną europejską wypada bardzo słabo. Jedyne w takich kategoriach, jak: eksport produktów innowacyjnych w przemyśle oraz pracujący w branżach wysoko technologicznych przekracza przeciętną europejską. Jednak nawet w tych przypadkach jest to spowodowane obecnością inwestorów zagranicznych, którzy często nie wykorzystują lokalnego zaplecza naukowo-badawczego i ich wpływ na innowacyjność polskiej gospodarki jest mocno ograniczony. W pozostałych analizowanych wskaźnikach sytuacja Polski jest niekorzystna. Na szczególną uwagę zasługuje kwestia patentów: potencjał Polski kształtuje się tu na poziomie nieco ponad 1% przeciętnego w krajach „starej” unijnej piętnastki. Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja w przypadku patentów technologicznych – z założenia najbardziej innowacyjnych (zob. rys. 1).

Niska innowacyjność polskiej gospodarki ma wiele przyczyn. Do najważniejszych można zaliczyć fakt, że największe przedsiębiorstwa, które w krajach zachodnich kreuja znaczną część nakładów na B+R, w Polsce są najczęściej własnością inwestorów zagranicznych, którzy sprowadzają gotowe rozwiązania i nie korzystają w ogóle lub też korzystają w ograniczonym zakresie z polskich jednostek badawczych i naukowych. Dodać również należy, że polskie małe i średnie przedsiębiorstwa charakteryzują się niższym stopniem innowacyjności niż podobne przedsiębiorstwa w „starych” krajach Unii. Jest to spowodowane w dużej mierze ich słabością ekonomiczną i trudnościami z uzyskaniem środków finansowych na finansowanie działalności innowacyjnej (por. [Szultka, Tamowicz]). Wynikiem tych dwóch czynników są słabe związki nauki z przemysłem i – w efekcie – słabe wykorzystanie polskiego potencjału badawczego. Dodatkowo należy zauważyć, że, co prawda, Polskę cechuje znaczna podaż wysoko wykwalifikowanych pracowników – absolwentów wyższych uczelni, jednak są to najczęściej absolwenci kierunków nietechnicznych, nieodpowiadających potrzebom gospodarki. Może to spowodować w niedalekiej przyszłości barierę rozwoju nowoczesnej gospodarki.

### **3. Polityka wsparcia innowacji w krajach UE 15**

Celem budowy europejskiej przestrzeni badawczej jest zbudowanie, na wzór stworzonego na początku lat 90. wewnętrznego rynku europejskiego, obejmującego swobodny przepływ dóbr, osób i kapitału, wewnętrznego rynku badań – obszaru swobodnego przepływu wiedzy, badaczy i technologii. Rynek ten ma doprowadzić do zacieśnienia współpracy, stymulowania współzawodnictwa oraz osiągnięcia lepszej alokacji dostępnych zasobów. Stworzenie europejskiej przestrzeni badawczej ma również za zadanie doprowadzić do koordynacji krajowej i regionalnej polityki w zakresie badań i rozwoju, a w konsekwencji – do poprawy ich efektywności oraz rozwoju europejskiej polityki badawczej. W celu realizacji założeń Strategii lizbońskiej UE podejmuje wiele inicjatyw. Podstawowym instrumentem zwiększającym nakłady na B+R oraz koncentrującym odpowiednie środki finansowe na kluczowych dla rozwoju gospodarki europejskiej dziedzinach są progra-

my ramowe. Obecnie jest realizowany 6 Program Ramowy o wartości 17 mld euro. W ramach tego projektu wsparcie koncentruje się na takich dziedzinach, jak genomika i biotechnologia dla zdrowia człowieka, technologie społeczeństwa informacyjnego, nanotechnologie, inteligentne materiały i nowe procesy produkcyjne, aeronautyka i kosmos, bezpieczeństwo żywienia i ryzyka dla zdrowia, rozwój zrównoważony, obywatele i zarządzanie w otwartym europejskim społeczeństwie opartym na wiedzy oraz specyficzne przedsięwzięcia dotyczące szerszych obszarów badawczych. Wzrost znaczenia badań naukowych doskonale obrazują plany podwojenia środków finansowych w 7 Programie Ramowym na lata 2007-2013. Uzupełnieniem programów ramowych jest opracowana w ubiegłym roku Inicjatywa dla Wzrostu. Jest to program realizowany we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Ma on na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i integrację poprzez zwiększenie nakładów oraz zaangażowanie sektora prywatnego w ważne projekty w sferze badań i rozwoju. Na działania w dziedzinie badań i rozwoju w ramach Inicjatywy dla Wzrostu przeznaczono do roku 2010 środki w wysokości 10 mld euro.

Unia Europejska podejmuje również wiele inicjatyw mających zwiększyć wysiłki państw członkowskich oraz efektywność krajowej polityki naukowo-badawczej i innowacyjnej krajów poprzez lepszą koordynację oraz promocję najlepszych praktyk w tym zakresie. Jednym z tego typu projektów jest Plan Działania na rzecz Badań, w ramach którego zaproponowane zostały cztery główne grupy działań [Szultka, Tamowicz].

Pierwsza grupa obejmuje procesy koordynacji polityki pomiędzy krajami, w tym pomiędzy krajami piętnastki a nowymi krajami członkowskimi. Działania te obejmują również tworzenie „europejskich platform technologicznych”, które mają za zadanie łączyć kluczowych graczy (instytucje badawcze, przemysł, instytucje regulacyjne, grupy konsumenckie itp.) w danej dziedzinie czy technologii w celu opracowania, a następnie implementacji wspólnej strategii rozwoju i wykorzystania tych technologii w Europie.

Druga grupa działań obejmuje poprawę publicznego wsparcia badań i innowacji technologicznych poprzez rozwój zasobów ludzkich, wzmocnienie publicznej sfery badawczej oraz jej związków z przemysłem, a także udoskonalenie i rozwój instrumentów finansowych dla badań i rozwoju (m.in. wsparcie mechanizmów gwarancyjnych na finansowanie B+R w MŚP, wsparcie dla kapitałów wysokiego ryzyka).

Kolejne działania koncentrują się na zwiększeniu publicznych nakładów na badania, w tym wykorzystanie do tego takich instrumentów, jak pomoc publiczna czy zamówienia publiczne.

Ostatnia grupa działań obejmuje poprawę otoczenia dla badań i innowacji technologicznych w Europie w takich obszarach, jak: ochrona własności intelektualnej, regulacje dotyczące produktów i standardów, jasne reguły konkurencji,

funkcjonowanie rynków finansowych, otoczenie fiskalne sprzyjające prowadzeniu badań oraz strategię badawcze korporacji, zarządzanie i raportowanie finansowe. Inicjatywą mającą poprawić innowacyjność europejskich przedsiębiorstw jest nowy plan działania na rzecz innowacji w Europie (pierwszy został przyjęty w roku 1996), który jest jeszcze w fazie opracowywania. Plan ten identyfikuje sześć głównych celów, których osiągnięcie powinno przyczynić się do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw [Szultka, Tamowicz]:

1. *Innowacje wszędzie*, którego istotą jest wsparcie innowacji rozumianych szeroko, nie tylko jako innowacje technologiczne, lecz również innowacje w zakresie zarządzania, organizacji, technik zwiększających kreatywność, projektowania, nowych metod produkcji, dystrybucji czy kontaktów z klientami.

2. *Wprowadzić innowacje na rynek* – istotą działań w ramach tego celu jest takie kształtowanie regulacji, aby nie hamowały one procesów innowacyjnych, ale je stymulowały. Ma to być realizowane poprzez: ocenę *ex ante* wpływu wprowadzanych regulacji na innowacyjność, prowadzenie dialogu z zainteresowanymi podmiotami, identyfikację i analizę trendów światowych w zakresie regulacji oraz rozpowszechnienie najlepszych praktyk w tym zakresie.

3. *Wykorzystywanie różnych źródeł wiedzy* – działania w ramach tego celu będą koncentrować się na: zwiększeniu świadomości i wiedzy na temat ochrony własności intelektualnej wśród przedsiębiorców, poprawie transferu wiedzy i jej absorpcji (poprzez sieci, rozwój klastrów oraz europejskich platform technologicznych), a także na zwiększeniu wpływu Programu Ramowego na innowacje m.in. poprzez lepsze dostosowanie przyszłych działań i programów na potrzeby i uwarunkowania małych i średnich przedsiębiorstw.

4. *Inwestowanie w innowacje* – zapewnienie odpowiednich środków finansowych na rozwój i wprowadzanie innowacji przez mobilizację europejskich instrumentów finansowych (wzmocnienie instrumentów finansowych w ramach wieloletnich programów, lepszą współpracę z EBI), zwiększenie priorytetu działań proinnowacyjnych w ramach funduszy strukturalnych oraz zwiększenie synergii między innowacjami a pomocą publiczną.

5. *Umiejętności dla innowacji* – zwiększenie kwalifikacji niezbędnych do skutecznego wprowadzania innowacji.

6. *Efektywny system nadzoru innowacji* – lepsza koordynacja działań krajów członkowskich oraz instytucji europejskich.

#### **4. Finansowanie innowacji w Polsce**

Jak już podkreślano, polską gospodarkę cechuje niski stopień innowacyjności, a jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest niedostateczny dostęp podmiotów do źródeł finansowania projektów badawczo-rozwojowych. Obecnie, w związku z założeniami Strategii lizbońskiej, innowacje w gospodarce są priorytetem, w związku z czym powstało wiele proinnowacyjnych, finansowych instrumentów

polityki państwa. Należą do nich – poza Programami ramowymi 6 i 7, o których była mowa powyżej, finansowanie nauki ze środków budżetowych, wspieranie polskich podmiotów i samorządów w procesie absorpcji środków Unii Europejskiej poprzez Fundusz Poręczeń Unijnych, mechanizm finansowy europejskiego obszaru gospodarczego oraz norweski mechanizm finansowy, offset, instrumenty podatkowe, kredyt technologiczny oraz *venture capital* – anioły biznesu [Portal Innowacji...].

Środkami finansowymi na naukę dysponuje minister nauki i informatyzacji (obecnie Ministerstwo Nauki i Edukacji) według reguł przyjętych w Ustawie z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki [DzU 2004 nr 238...]. Finansowanie nauki dotyczy finansowania działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, a w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych i innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego. Minister ustala wysokość środków finansowych na naukę w planie finansowym dotyczącym części budżetu państwa przeznaczonej na naukę. Finansowanie działalności badawczo-rozwojowej w Polsce w dalszym ciągu odbywa się przy zbyt dużym wykorzystaniu środków budżetowych.

Kolejnym źródłem kapitału dla innowacji może być finansowanie nauki ze środków UE poprzez Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO-WKP), wykorzystujący zasoby sfery naukowo-badawczej oraz korzyści związane ze stosowaniem nowoczesnych technologii, w tym technologii informacyjnych oraz technologii wspierających ochronę środowiska. Program ten określa cele, priorytety i działania dotyczące realizacji polityki w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności, ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) [Portal Ministerstwa...]. Głównym celem pierwszego priorytetu SPO-WKP jest ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw w warunkach jednolitego rynku europejskiego przez wspieranie instytucji otoczenia biznesu dostarczających usługi przedsiębiorstwom. W ramach SPO-WKP wdrażane są działania 1.4 i 1.5, podmiotem odpowiedzialnym jest Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. Działanie 1.4 dotyczy wzmocnienia współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką. Celem tego programu jest wzmocnienie konkurencyjności gospodarki poprzez podnoszenie poziomu innowacyjności. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe dzięki zwiększeniu transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do przedsiębiorstw i instytucji.

Projektodawcami w ramach działania 1.4 mogą być instytucje sfery badawczo-rozwojowej i organizacje (sieci, konsorcja) sfery badawczo-rozwojowej, przedsiębiorstwa, grupy przedsiębiorstw. Działanie 1.5 obejmuje rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych *on-line*. Jest ono dopełnieniem działania 1.4, jego celami są zwiększenie i poprawa jakości dostępu do informacji i usług publicznych świadczonych przez instytucje. W ramach tego programu wdrażane są projekty w zakresie:

- stworzenia jednej, centralnej platformy elektronicznej, która umożliwi szybki dostęp przedsiębiorstw do wysokiej jakości usług publicznych i informacji;
- integracji referencyjnych rejestrów osób i firm (w tym zakup sprzętu oraz oprogramowania);
- zwiększania bezpieczeństwa wymiany danych pomiędzy obywatelami i przedsiębiorstwami a administracją publiczną.

Kolejnym programem, którego celem jest zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki, jest Fundusz Poręczeń Unijnych. Został on powołany ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. [DzU 2004 nr 121...]. Podstawowym celem działania funduszu jest wspieranie polskich podmiotów i samorządów w procesie absorpcji środków Unii Europejskiej. Fundusz umożliwia uzyskanie kredytu bankowego oraz pozyskiwanie środków z emisji obligacji na wprowadzanie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. O poręczenie lub gwarancję mogą ubiegać się kredytobiorcy, pożyczkobiorcy lub emitenci obligacji realizujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, w szczególności inwestycyjny, szkoleniowy i badawczy. Środkami funduszu zarządza Bank Gospodarstwa Krajowego.

Priorytetem mechanizmu finansowego europejskiego obszaru gospodarczego oraz norweskiego mechanizmu finansowego były badania naukowe, których budżet w ramach projektu wynosił 8 120 000 euro. Ministerstwo Gospodarki występowało jako Krajowy Punkt Kontaktowy dla tego programu i zapraszało do składania wniosków o dofinansowanie pojedynczych projektów oraz programów (grup projektów) ze środków mechanizmu dla alokacji 2004-2005. Udział w konkursie mogły brać: instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz organizacje pozarządowe utworzone w prawny sposób w Polsce i działające w interesie publicznym. Wnioskodawcami mogły być głównie: organy administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, instytucje naukowe i badawcze, instytucje branżowe i środowiskowe, organizacje społeczne oraz podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego. Wnioskowane dofinansowanie nie mogło przekraczać 60% całkowitych kwalifikowalnych kosztów projektu.

Innym programem mającym za zadanie zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki jest kolejna edycja programu kojarzenia firm z Polski i USA „Mining and Matching”, organizowana w ramach zobowiązania offsetowego koncernu Lockheed Martin.

Organizatorami projektu ze strony polskiej są:

- Akcelerator Technologii Centrum Innowacji FIRE [Centrum Innowacji...] w Warszawie,
  - Akcelerator Technologii przy Uniwersytecie Łódzkim [Akcelerator...],
- po stronie amerykańskiej natomiast jest to Instytut IC2 (Innovation, Creativity and Capital) Uniwersytetu Tekszańskiego w Austin w USA [The University...].

Zasadniczymi celami projektu są pozyskanie nowoczesnych technologii dla polskich firm, uruchomienie efektywnego systemu komercjalizacji wyników badań

naukowych w Polsce oraz transferu technologii i innowacji między USA a Polską i wreszcie wejście z polskimi produktami i technologiami na rynek USA oraz na rynki innych krajów.

Program ma na celu głównie pomoc polskim przedsiębiorstwom w:

- nawiązaniu i rozwinięciu kontaktów biznesowych z firmami zagranicznymi, w szczególności z USA; możliwe obszary współpracy to: transfer technologii i wiedzy, dystrybucja i marketing, *joint venture*, współpraca nad rozwojem technologii, rozwój produktów i usług, współtworzenie marki produktów, wspólne uruchomienie produkcji, prowadzenie wspólnych projektów badawczych, udostępnienie *know-how* jako wsparcie dla produktu/usługi, standaryzacja produktów na potrzeby rynków zagranicznych (np. UE, USA);
- znalezieniu zagranicznych, zwłaszcza amerykańskich, technologii, produktów i rozwiązań poszukiwanych przez polskie przedsiębiorstwa;
- sprzedaży i promocji polskich rozwiązań *high-tech* na rynku amerykańskim i innych rynkach zagranicznych;
- transferze technologii.

Program jest adresowany do polskich przedsiębiorstw działających w branży zaawansowanych technologii, poszukujących nowoczesnych rozwiązań technologicznych i kontaktów biznesowych za granicą, szczególnie w USA.

Niezwykle istotną kategorią wsparcia finansowego dotyczącego innowacji w polskiej gospodarce są rozwiązania podatkowe dla firm wdrażających innowacje. Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej wprowadziła wiele rozwiązań podatkowych, które mają na celu ułatwienie wprowadzania nowych rozwiązań innowacyjnych. Generalnie można wyróżnić cztery nowe instrumenty podatkowe [DzU 2005...]:

1. Skrócenie okresu amortyzacji zakończonych prac badawczo-rozwojowych z 36 do 12 miesięcy. Obecnie, zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych, umożliwia się zamortyzowanie kosztów prac rozwojowych zakończonych wynikiem, który może być wykorzystany na potrzeby działalności gospodarczej podatnika, jeżeli:

- produkt lub technologia wytwarzania są ściśle ustalone, a dotyczące ich koszty prac rozwojowych są wiarygodnie określone,
- techniczna przydatność produktu lub technologii została przez podatnika odpowiednio udokumentowana i na tej podstawie podatnik podjął decyzję o wytwarzaniu tych produktów lub stosowaniu technologii,
- z dokumentacji dotyczącej prac rozwojowych wynika, że koszty prac rozwojowych zostaną pokryte spodziewanymi przychodami ze sprzedaży tych produktów lub z zastosowania technologii.

2. Zaliczenie wydatków na prace badawczo-rozwojowe w koszty uzyskania przychodów. Wydatki poniesione przez podatnika na prowadzone prace badawczo-rozwojowe mogą zostać zaliczone w koszty uzyskania przychodów, o ile nie

mogą zostać uznane za wartości niematerialne i prawne. Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej doprecyzowuje w tym względzie dotychczasowe regulacje. Obecnie jedynym warunkiem zaliczenia kosztów prac badawczo-rozwojowych do kosztów uzyskania przychodów jest zakończenie tych prac. Nie ma znaczenia rezultat, jakim zakończą się prace, i czy efekt prac w postaci produktu lub technologii zostanie wdrożony do produkcji lub bezpośredniego zastosowania. Nie jest również wymagane, aby wyniki prac znalazły odzwierciedlenie w przychodach przedsiębiorstwa, tzn. żeby przychody uzyskiwane w wyniku prowadzonych badań pokryły koszty ich przeprowadzenia.

3. Odliczanie od podstawy opodatkowania wydatków na zakup nowej technologii w wysokości nie większej niż 50% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw oraz 30% w przypadku pozostałych firm. Ustawa wprowadza również definicję nowej technologii: nowa technologia to wiedza technologiczna w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań naukowych i prac rozwojowych, która umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów lub usług, która nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat, co potwierdza opinia niezależnej jednostki naukowej (w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki). Odliczeń na zakup nowej technologii można dokonywać w ciągu 3 kolejnych lat podatkowych. Prawa do odliczeń (ulgi) nie nabywają podatnicy, którzy prowadzą działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej.

4. Opodatkowanie usług naukowo-badawczych 22-procentową stawką podatku VAT. Od 1 stycznia 2006 r. podatkiem VAT zostają opodatkowane usługi naukowo-badawcze. Wprowadzona stawka wynosi 22%. Do tej pory podatnicy prowadzący działalność naukowo-badawczą nie mieli możliwości odliczenia podatku VAT od nabywanych towarów i usług. Powodowało to zwiększanie kosztów prowadzonych działań badań naukowych. Oczywiście najkorzystniejszą stawką byłaby stawka 0%, jednak ze względu na dążenia Unii Europejskiej do ujednoczenia stawek podatku VAT w całej Europie mało prawdopodobne wydaje się wynegocjowanie przez Polskę takiej stawki. W związku z tym Polska będzie dążyć do wynegocjowania stawki preferencyjnej w wysokości 7%.

Innym wprowadzonym do polskiego ustawodawstwa narzędziem, którego zadaniem jest wsparcie dla innowacji, jest kredyt technologiczny. Podstawą prawną funkcjonowania tego kredytu jest Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej [DzU 2005...]. Ustawa weszła w życie 20 października 2005 r. Kredyt technologiczny jest udzielany ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego (tworzonego w głównej mierze z budżetu państwa). Głównym jego celem jest realizacja inwestycji z zastosowaniem nowej technologii, własnej lub zakupionej, jej wdrożenie i uruchomienie w oparciu na niej nowych lub zmodernizowanych wyrobów lub usług. Kredyt technologiczny jest udzielany na zasadach rynkowych i istnieje możliwość częściowego umorzenia kwoty kapitału. Kredyt technologiczny jest udzielany przez Bank Gospodar-

stwa Krajowego [Portal Banku...], który jest wymieniony w Ustawie jak bank, w którym tworzy się Fundusz Kredytu Technologicznego.

Zgodnie z ustawą kredyt technologiczny udzielany jest przedsiębiorcy w rozumieniu Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej [DzU 2004 nr 173...]. Kredyt może być przeznaczony na zakup bądź wdrożenie nowej technologii (zakup lub modernizację środków trwałych, wykonanie ekspertyz i projektów). Maksymalna wysokość udzielonego kredytu nie może przekroczyć równowartości 2 mln euro (według średniego kursu NBP z dnia podjęcia decyzji o udzieleniu kredytu). Główną zaletą kredytu technologicznego jest możliwość jego umorzenia do wysokości 50%.

*Venture capital* jest istotnym źródłem kapitału w wielu przedsiębiorstwach branży wysokiej techniki. Dzięki kapitałowi wysokiego ryzyka wiele firm Doliny Krzemowej miało szansę się rozwinąć i odnieść sukces. W Polsce anioły biznesu (zwane także inwestorami nieformalnymi) to najczęściej doświadczeni przedsiębiorcy mający ponadprzeciętną znajomość określonej branży oraz zasad przedsiębiorczości, którzy wycofali się z biznesu, sprzedając swoje firmy lub wycofując swoje udziały. Osiągnąwszy swój sukces biznesowy, zamiast chodzić na ryby, wolą spożytkować swoją wiedzę, umiejętności, sieci kontaktów oraz posiadane zasoby finansowe na wsparcie nowo powstałych firm (*start-ups*) lub nowych przedsięwzięć. Dzięki zachowaniu kontaktów biznesowych i korzystaniu z posiadanej bogatej wiedzy i doświadczenia (*know-how* branżowy i biznesowy) mają ogromną satysfakcję wynikającą z kierowania młodymi ludźmi i (zazwyczaj) pomagania im, a przy okazji zarabiają pieniądze. Anioł biznesu (*business angel*) to inwestor prywatny, który własne nadwyżki finansowe lokuje w nowe, dobrze rokujące firmy, które dzięki zastrzykowi kapitałowemu mogą szybko (w ciągu 2-4 lat) rozwinąć skrzydła, dając inwestorowi wzrost wartości jego udziałów” [PolBan...].

W Polsce można skorzystać z oferty następujących organizacji zrzeszających anioły biznesu:

- Polska Sieć Aniołów Biznesu (od roku 2003 w Polsce) jest instytucją, która grupuje *business angels* oraz zajmuje się promocją, organizacją i rozwojem *angel investing*,
- Lewiatan Business Angels (LBA) – to działający przy Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan klub inwestorów prywatnych gotowych wspierać przedsięwzięcia we wczesnej fazie rozwoju z różnych branż. Anioły biznesu zrzeszone w LBA to byli przedsiębiorcy lub menedżerowie.

## 5. Wyniki i prognozy

Zwiększone inwestycje na badania i rozwój to zasadnicza część procesu osiągnięcia celów Strategii lizbońskiej. Niedawno opublikowany „Raport na temat inwestycji na badania i rozwój w przemyśle” [Monitoring... 2005] Komisji Europejskiej



skiej dowodzi, że obraz jest co najmniej pozytywny, nawet jeśli wzrost wydatków firm europejskich na badania jest mniejszy niż u światowej konkurencji. Choć pojedyncze firmy wypadają dobrze wobec swoich konkurentów, dokument sugeruje, że wyniki Europy w sektorach opierających się na badaniach są niewystarczające. Raport obejmuje 700 najaktywniejszych pod względem inwestycji w badania firm Unii Europejskiej oraz – odpowiednio – 700 firm z pozostałych krajów świata. Obie kategorie łącznie zainwestowały w badania i rozwój w roku 2004 315 mld euro. Choć firmy europejskie jako grupa zwiększyły swoje nakłady na inwestycje o 0,7% w roku 2004 (dla porównania: rok wcześniej zanotowano 2-procentowy spadek), ich odpowiednicy z różnych krajów poza Europą zwiększyli swoje inwestycje o 6,9% (rok wcześniej było to odpowiednio 3,9%). Przyglądając się bliżej obu grupom, dostrzeżemy, że 45% firm unijnych zwiększyło nakłady o ponad 5%, ale 36% zmniejszyło swoje nakłady. Z kolei poza Unią Europejską 58% firm zwiększyło swoje nakłady o ponad 5% i jedynie 28% zmniejszyło je.

Ogólnie rzecz ujmując, obraz można uznać za optymistyczny ze względu na fakt, że obrano właściwy kierunek. Ale niedostatek wydatków zawsze był słabością Europy, a wobec szybszego wzrostu inwestycji w innych krajach można jedynie oczekiwać pogłębiania się przepaści. Najlepsze firmy europejskie [*Monitoring...* 2005] nie tylko dotrzymują kroku konkurencji – robią więcej: 18 firm z pierwszej pięćdziesiątki światowej pochodzi z UE (i od nich pochodzi 36% inwestycji w tej grupie), 17 pochodzi z USA (35%), a 12 z Japonii (23%). Badania jednak dowodzą, że dobre wyniki poszczególnych przedsiębiorstw nie wystarczają, aby wpłynąć na wskaźniki całej Unii. Aby Europa osiągnęła swoje cele, wydatki na badania musi zwiększyć znacznie większa grupa europejskich przedsiębiorstw. Badania przeprowadzone podczas przygotowywania raportu wskazują, że są one gotowe zwiększyć inwestycje w badania na poziomie 5,8% przez następne trzy lata. Odnosnie do wyników poszczególnych sektorów warto zwrócić uwagę na czołową pozycję sektora motoryzacyjnego (pięciu z największych inwestorów w wartościach bezwzględnych z tego sektora). Z kolei sektor farmaceutyczny i sektor biotechnologiczny plasują się na pierwszej pozycji pod względem proporcji między nakładami na badania a odnotowaną sprzedażą.

## 6. Podsumowanie

Główną przyczyną niskiego poziomu innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest brak wiedzy oraz środków finansowych na wdrożenie nowych rozwiązań. Sytuację dodatkowo pogarsza słabe powiązanie sektora przedsiębiorstw z instytucjami sfery badawczo-rozwojowej, których zasoby w postaci wyników prac badawczo-rozwojowych oraz infrastruktury badawczo-rozwojowej nie są w wystarczającym stopniu wykorzystywane w gospodarce. Ogromnym wyzwaniem staje się więc poszukiwanie sposobów zainteresowania przedsiębiorców zdobywaniem

nowych rozwiązań (w postaci m.in. transferu technologii, nabycia praw własności przemysłowej) niezbędnych do rozwoju ich działalności oraz uświadomienie konieczności konkurowania przez innowacje. Konieczne jest więc podejmowanie działań zmierzających do wzmocnienia współpracy między tymi podmiotami poprzez m.in. dofinansowanie zamówienia lub zakupu wyników projektów prac badawczo-rozwojowych oraz stworzenie mechanizmu, który będzie umożliwiać dyfuzję wyników prac badawczo-rozwojowych i praw własności przemysłowej przedsiębiorstwom, szczególnie małym i średnim. Ważną kwestią jest również wsparcie przedsiębiorstw opartych na zaawansowanych technologiach w zakresie prowadzenia wspólnych badań w ramach związków kooperacyjnych (konsorcjów) ze sferą badawczo-rozwojową lub z innymi przedsiębiorstwami.

## Literatura

- Akcelerator Technologii Uniwersytet Łódzki, <http://www.at.uni.lodz.pl>.  
Centrum Innowacji FIRE, <http://www.innowacje.org.pl>.  
DzU 2004 nr 121 poz. 1262 z dnia 31 maja 2004 r.  
DzU 2004 nr 173, poz. 1807 z dnia 2 lipca 2004 r.  
DzU 2004 nr 238, poz. 2390.  
DzU 2005 nr 179, poz. 1484 z dnia 29 lipca 2005 r.  
*Informacja o stanie nauki w Polsce*, Minister Nauki, Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, Warszawa, sierpień 2003.  
Józefiak C., *Innowacyjność stanu polskiej gospodarki jest ciągle zbyt niska*, „Gazeta Prawna” 2006 nr 1682, 30.06.2006.  
*Main Science and Technology Indicators*, t. 2002/1, OECD 2002.  
*Monitoring Industrial Research: The 2005 Industrial R&D Development Research*, Volume I: *Analysis*, Directorate General Research, EC, 2005.  
PolBan – Polska Sieć Aniołów Biznesu, <http://www.polban.pl>.  
Portal Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl).  
Portal Innowacji, <http://www.pi.gov.pl/default.aspx?docId=338>.  
Portal Ministerstwa Gospodarki; <http://www.mg.gov.pl/SPOWKP/>.  
*Raising EU R&D Intensity*, European Commission, 2003.  
Szultka S., Tamowicz P., *Gospodarka oparta na wiedzy w założeniach Strategii Lizbońskiej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, <http://www.pfsl.pl/news.php?id=150>.  
The University of Texas in Austin, <http://www.utexas.edu>.

## INNOVATION' FINANCING IN POLAND AND CHOSEN EU COUNTRIES

### Summary

In this article, the author tries to show the problem of innovation in European enterprises in the context of shortage of capital given to R&D purposes. The R&D expenditures are the key problem in conducting and implementation of R&D results to the enterprises. They are also the base in inducing the knowledge-based economy to modern European market economies.

---

**Elżbieta-Pohulak-Żołędowska** – dr, adiunkt w Katedrze Mikroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.

**Stanisław Czaja, Agnieszka Becla**

## **PODSTAWOWE PROBLEMY ROZWOJU INNOWACYJNOŚCI MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE NA PRZEŁOMIE XX I XXI STULECIA**

### **1. Uwagi wstępne.**

#### **Badania nad rolą nauki i techniki we wzroście i w rozwoju ekonomicznym**

Prowadzone od połowy XX stulecia badania nad wzrostem gospodarczym i rozwojem społeczno-ekonomicznym<sup>1</sup> dość jednoznacznie dowodzą tezy o rosnącej roli postępu naukowo-technicznego w tego typu procesach. Z jednej strony, počawszy od teorii rozwoju gospodarczego J. Schumpetera, podkreśla się związek między przedsiębiorczością i innowacyjnością<sup>2</sup>. Są one coraz częściej traktowane łącznie, jako dwa wymiary jednego procesu. Z drugiej strony rozwinęły się ekonometryczno-modelowe badania nad wpływem ucieleśnionego postępu technicznego na wzrost gospodarczy. Wypracowano w tym zakresie wiele interesujących modeli opartych na funkcji produkcji, zwłaszcza funkcji klasy Cobba-Douglasa<sup>3</sup>. Po trzecie od prób podjętych przez J. Tinbergena rozwinęły się badania nad rolą postępu nieucieleśnionego we wzroście gospodarczym, które pozwoliły uwzględnić dodatkowe czynniki, w tym o pozagospodarczym charakterze. Szczególne znaczenie miały tu endogeniczna teoria wzrostu gospodarczego oraz badania nad kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym. Te empiryczno-modelowe badania wsparły studia historyczne zainicjowane przez E. Denisona i S. Kuznetza, które również pokazały rosnącą w drugiej połowie wieku XX rolę innowacyjności wyrażonej nauką, techniką i zastosowaniami ich efektów w praktyce gospodarczej.

---

<sup>1</sup> Nie poruszamy tutaj problemu rozróżnienia kategorii wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczno-ekonomicznego. W literaturze spotykamy dwa stanowiska. Pierwsze nie rozróżnia tych dwóch pojęć, traktując je jako synonimy. Drugie wprowadza istotne rozróżnienia w tym zakresie. Por. [Becla i in. 2002, rozdział 17].

<sup>2</sup> Problematyka ta jest szeroko przedstawiona w pracy [Mikosik 1993].

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: [Fiedor 1986].

Na podstawie zaprezentowanych badań można sformułować tezę, że siła danej gospodarki jest bezpośrednio związana z liczbą, efektywnością funkcjonowania i innowacyjnością krajowych podmiotów gospodarczych, w tym również małych i średnich przedsiębiorstw.

Liczba podmiotów gospodarczych jest wskaźnikiem aktywności gospodarczej danego społeczeństwa. Globalna wielkość tego wskaźnika jest oczywiście bezpośrednio skorelowana z wielkością (liczebnością) danego społeczeństwa. Lepszym wskaźnikiem jest miara liczby podmiotów gospodarczych w stosunku do liczby mieszkańców. Problemami tymi zajmuje się demografia biznesu, badająca wielkość populacji przedsiębiorstw, w tym w przeliczeniu *per capita*, jej strukturę według wielkości podmiotów i rodzajów działalności, dynamikę populacji i średnią wielkość przedsiębiorstwa. Ważnymi wskaźnikami są tu również stopa narodzin, zgonów i przeżycia podmiotów. Dostarczają one wielu bardzo interesujących informacji o sposobach funkcjonowania gospodarki i przedsiębiorstw.

Efektywność działania podmiotów gospodarczych wiąże się nie tylko z wysokością osiąganych zysków i rentownością funkcjonowania danego podmiotu oraz poszczególnych przedsięwzięć. Dotyczy także pozycji rynkowej danego podmiotu (przedsiębiorstwa) oraz trwałości (czasu) jego działania.

Celem niniejszego opracowania jest krótka prezentacja etapów rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce oraz wstępna weryfikacja tezy, że małe i średnie przedsiębiorstwa nie odgrywają w gospodarce polskiej tak znaczącej roli w kreacji innowacyjności, jak tego typu podmioty w innych gospodarkach. Ocenie podlegać będzie również polityka naukowa państwa polskiego.

## **2. Czynniki determinujące rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce**

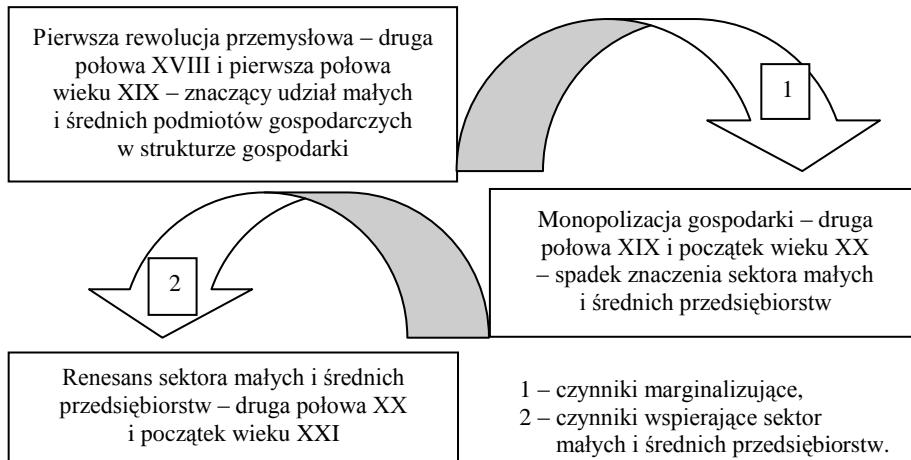
Sektor małych i średnich przedsiębiorstw rozwijał się w ostatnich dwóch stuleciach w dość złożony sposób. Pierwsza rewolucja przemysłowa przyniosła wzrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych gospodarkach. Na przełomie XIX i początku XX stulecia obserwowano natomiast wzrost znaczenia czynników, które marginalizowały ten sektor<sup>4</sup>.

Marginalizacja ta polegała m.in. na osłabieniu roli przedsiębiorczości jako czynnika rozwoju gospodarczego, co związane było ze spadkiem znaczenia przedsiębiorcy i przejściem jego funkcji przez menedżera. W efekcie zmniejszała się liczba takich podmiotów gospodarczych i słabła ich rola w tworzeniu produktu narodowego. Podstawowa część pracowników zatrudniona była w dużych i wielkich firmach, w których wprowadzano również podstawowe innowacje i rozwijano postęp

---

<sup>4</sup> Problemy te omawia szeroko P. Dominiak w pracy: [Dominiak 2005, rozdz. 2-3].

naukowo-techniczny. W efekcie tych procesów w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych oraz w gospodarkach centralnie sterowanych ukształtowała się struktura, w ramach której małe i średnie przedsiębiorstwa albo nie istniały, albo odgrywały znacznie mniejszą rolę niż duże i wielkie podmioty gospodarcze, często o międzynarodowym czy wręcz globalnym charakterze<sup>5</sup>.



Rys. 1. Etapy rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Do podstawowych czynników wpływających na marginalizację sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce zalicza się w literaturze przedmiotu<sup>6</sup>:

1) czynniki mikroekonomiczne o charakterze podażowym, a zwłaszcza postęp techniczny, rozwój nowych form organizacji produkcji i zarządzania oraz zmiany w relacjach własność a władza,

2) czynniki popytowe związane z upowszechnieniem się masowości konsumpcji i homogenizacją potrzeb odbiorców,

3) czynniki związane z rynkiem i konkurencją rynkową, a zwłaszcza możliwości ekspansji na nowe rynki oraz charakter przewagi konkurencyjnej i sposoby jej uzyskiwania,

4) teoria ekonomii i dominujące w niej koncepcje teoretyczne oceniające i analizujące rolę różnych podmiotów gospodarczych we wzroście ekonomicznym,

5) charakter realizowanej polityki ekonomicznej państwa,

<sup>5</sup> Bardzo interesująco przedstawił te problemy J.K. Galbraith w swojej słynnej trylogii składającej się z następujących książek: „American Capitalism” (1952 r.), „The Affluent Society” (1958 r.) oraz „The New Industrial State” (1967 r.).

<sup>6</sup> Najszerszej przedstawia tę problematykę P. Dominiak w rozdziale drugim pracy: [Dominiak 2005].

6) czynniki związane z rynkiem pracy i systemem edukacyjnym, wpływające na konkurencyjność względem siebie pracy najemnej i działalności na własny rachunek,

7) inne czynniki, głównie trendy w kształtowaniu się kosztów transakcyjnych oraz zmiany strukturalne w gospodarce światowej i rozszerzanie się procesu globalizacji.

Sytuacja uległa zmianie od lat siedemdziesiątych XX w., czyli czasu tzw. drugiej rewolucji przemysłowej. Pojawiły się wówczas determinanty, które zmieniły warunki rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Jak zauważa P. Dominiak, można od tego czasu mówić o „renesansie sektora MŚP”. Do najważniejszych czynników o tym charakterze zaliczyć można<sup>7</sup>:

1) postęp techniczny, a zwłaszcza rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, rozwój automatyzacji i robotyzacji redukujący liczbę miejsc pracy w tradycyjnym wielozakładowym przemyśle, upowszechnienie się maszyn sterowanych numerycznie czy rozwój biotechnologii,

2) stagflacja, która zmieniła sposób widzenia polityki ekonomicznej państwa i ocenę roli małych i średnich przedsiębiorstw w teorii ekonomii,

3) dywersyfikacja popytu,

4) rozwój gospodarczy, a przede wszystkim rozwój sektora usług szczególnie „przyjaznego” małym i średnim przedsiębiorstwom, zmiany preferencji pracowników, wzrost zamożności ludności oraz paradoksy globalizacji związane z likwidacją wielu barier utrudniających funkcjonowanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W efekcie oddziaływania tych czynników obserwujemy procesy wzrostu liczby małych i średnich przedsiębiorstw, co powoduje spadek średniej wielkości przedsiębiorstwa. Sektor ten tworzy coraz bardziej znaczącą część produktu narodowego oraz generuje większość miejsc pracy. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, na ile rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw przekłada się na procesy innowacyjności w gospodarce?

### **3. Innowacyjność polskiej gospodarki oraz małych i średnich przedsiębiorstw**

Ocenę roli małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu innowacyjności w gospodarce polskiej należy rozpocząć od bardziej ogólnej oceny innowacyjności całej gospodarki Polski na tle innych rozwiniętych państw świata. Za przykładowe wskaźniki w tym zakresie uznać można:

---

<sup>7</sup> Czynniki te również szeroko prezentuje P. Dominiak we wspomnianej już pracy: [Dominiak 2005].

- 1) wielkość nakładów na badania naukowe i wdrożeniowe w gospodarce polskiej w relacji do produktu narodowego brutto,
- 2) liczbę wynalazków i wzorów użytkowych zgłaszanych w urzędach patentowych,
- 3) bilans płatniczy w dziedzinie wymiany nośników postępu technicznego,
- 4) zbiorowy wskaźnik innowacyjności (SII).

Gospodarka polska oraz krajowy sektor publiczny należą do najgorzej wspierających badania naukowe i wdrożeniowe spośród wszystkich państw Unii Europejskiej<sup>8</sup>. W tabeli 1 przedstawiono kształtowanie się nakładów na działalność badawczą i rozwojową oraz ich relację do produktu krajowego brutto (GERD/PKB) w latach 1995-2004.

Tabela 1. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową oraz ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 1995-2004 w gospodarce polskiej (ceny bieżące)

Rok	Wydatki na działalność badawczą i rozwojową (mln zł)	Relacja wydatków B+R do PKB (%)
1995	1834,8	0,65
2000	3981,5	0,66
2001	3894,5	0,64
2002	3779,7	0,58
2003	3897,1	0,56
2004	4134,8	0,58

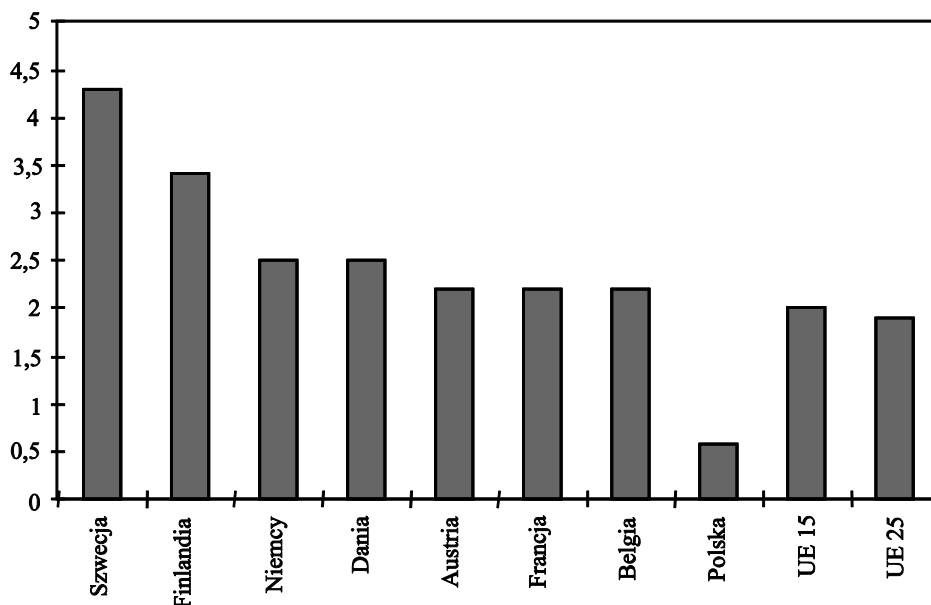
Źródło: [Raport... 2004].

Globalne wydatki na działalność badawczą i rozwojową w latach 1995-2004 liczone w cenach bieżących charakteryzowały się niewielkim tempem wzrostu (22,5% rocznie), co po uwzględnieniu dość wysokiego tempa inflacji w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wieku XX oznaczało tendencję do ich stabilizacji w cenach stałych. Od roku 2001 roczne tempo zmian wydatków na działalność badawczą i rozwojową wynosiło odpowiednio: -2,2, -3,0, 3,1 oraz 6,1%.

Relacja pomiędzy wydatkami na działalność badawczą i rozwojową a produktem krajowym brutto kształtowała się w badanym okresie na poziomie, który był jednym z najniższych w Europie, z tendencją do spadku w końcu lat dziewięćdziesiątych i stabilizacji na poziomie 0,56-0,58% na początku XXI stulecia. Dla porównania: w roku 2003, gdy w Polsce wskaźnik ten osiągnął poziom 0,56%, w innych krajach Unii Europejskiej kształtował się on na poziomie od 0,6% w Grecji do 4,3% w Szwecji (rys. 2).

<sup>8</sup> Autorzy Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 uznali brak możliwości osiągnięcia w roku 2008 relacji wydatków na badania i rozwój do produktu krajowego brutto na poziomie 1,5%. Państwa Unii Europejskiej przyjęły założenie, że wskaźnik ten powinien do roku 2012 wzrosnąć do poziomu 3%.

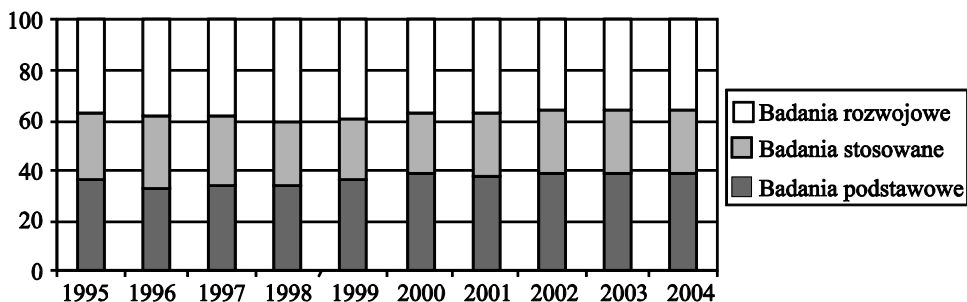




Rys. 2. Relacja wydatków na działalność badawczą i rozwojową do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej w roku 2003 (w %)

Źródło: [Facing... 2004, s. 48].

W strukturze wydatków w badanym okresie obserwowano po początkowym spadku (1995-1998) wzrost udziału wydatków na badania podstawowe, przy jednoczesnej odwrotnej tendencji dotyczącej wydatków na prace rozwojowe (rys. 3).



Rys. 3. Struktura nakładów bieżących na działalność badawczą i rozwojową według rodzajów badań w latach 1995-2004 (w %)

Źródło: opracowanie na podstawie: [Raport... 2004].

Niewielkie nakłady na działalność badawczo-rozwojową są silnie skorelowane w Polsce z malejącą liczbą wynalazków i wzorów użytkowych zgłaszanych w Urzędzie Patentowym RP oraz Europejskim Biurze Patentowym. Wskaźnik zgłoszeń

patentowych wynoszący 2,7 zgłoszenia/1 milion mieszkańców jest niezwykle niski w porównaniu ze średnią dawnej Unii Europejskiej, równą 158,5 zgłoszenia/1 milion mieszkańców, i wręcz dramatycznie niski w stosunku do przodujących krajów – skandynawskich, Beneluksu, Niemiec, Francji czy Austrii. Sytuuje on Polskę na 24 pozycji wśród państw Unii Europejskiej (przed Litwą).

W efekcie tych tendencji polskie podmioty gospodarcze muszą korzystać z zagranicznej myśli techniczno-technologicznej (tab. 2) pochodzącej z bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Są one dostarczycielem relatywnie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Podmioty realizujące bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie stosują natomiast rozwiązań polegających na tworzeniu w Polsce zaplecza naukowo-badawczego, nawet w przypadku inwestycji typu *green fields*. Jeżeli bezpośrednia inwestycja zagraniczna łączy się z przejściem istniejącego w Polsce majątku trwałego, to powszechnie stosowana jest przy tym praktyka likwidacji zaplecza naukowo-badawczego przejmowanych podmiotów gospodarczych.

Tabela 2. Bilans płatniczy wybranych państw w dziedzinie wymiany nośników postępu technicznego\*

Kraje	W milionach dolarów			Jako % PKB	
	1999	2001	2002	1999	2001
Unia Europejska	-10 112,1	-4 641,5	b.d.	-0,13	-0,06
Francja	-533,6	501,1	b.d.	-0,04	0,04
Hiszpania	-834,5	-835,3	b.d.	-0,14	-0,14
Irlandia	-8 292,3	-8 423,3	b.d.	-8,87	-8,15
Niemcy	-3 705,3	-6 710,5	-5,539,0	-0,18	-0,36
Polska	-539,2	-677,4	b.d.	-0,35	-0,43
Portugalia	-498,1	-307,8	-308,0	-0,44	-0,28
Węgry	-287,6	-287,6	b.d.	-0,59	-0,60
Wielka Brytania	2 908,9	8 513,0	b.d.	0,21	0,60
Włochy	-868,3	-756,2	-15,0	-0,07	-0,07
USA	23 192,0	16 359,0	24 884,0	0,25	0,22
Japonia	4 832,9	5 702,8	b.d.	0,11	0,12

\* Wymiana handlowa z zakresu osiągnięć naukowo-technicznych, praw własności patentów, licencji i znaków towarowych oraz usług technicznych.

Źródło: opracowanie na podstawie danych OECD [<http://www.oecd...>].

Dane przedstawione w tab. 2 obejmują wartość szeroko rozumianej wymiany handlowej z zakresu osiągnięć naukowo-technicznych, praw własności patentów, licencji i znaków towarowych oraz usług technicznych. Wskazują one wyraźnie, że największe korzyści finansowe z wymiany myśli naukowo-technicznej osiągają przedsiębiorstwa amerykańskie, japońskie i brytyjskie. W krajach tych odnotowuje się wyraźnie dodatnie saldo takiej wymiany. Irlandia jest krajem najbardziej uzależnionym (w sensie finansowym i relacji do produktu krajowego brutto) od zagranicznej myśli technicznej. Wysokie wskaźniki osiąga również Polska, której deficyt płatniczy w tej dziedzinie rósł do poziomu prawie 700 mln dolarów i relacji do

produktu krajowego brutto na poziomie 0,43%. Deficyt ten w przypadku Polski nie oznacza ani bardzo dużego napływu nowoczesnej myśli naukowo-technicznej do kraju, ani znaczącego eksportu takiej myśli za granicę. Jeżeli porównamy te liczby z rozmiarami bezpośrednich inwestycji zagranicznych napływających w tych latach do Polski, to możemy stwierdzić, że znaczna ich część nie oznacza zbyt dużej zmiany jakościowej w zakresie rozwiązań techniczno-organizacyjnych.

Bardzo dobrym wskaźnikiem oddającym poziom innowacyjności danej gospodarki jest zbiorowy wskaźnik innowacyjności (SII – *summary innovation index*). Liczony jest on jako średnia ważona od 12 do 22 wskaźników cząstkowych z czterech głównych obszarów: (1) zasobów ludzkich, (2) kreowania wiedzy, (3) wdrażania wiedzy i (4) ekonomiczno-finansowych aspektów innowacyjności. W zakresie tego wskaźnika Polska również ustępuje prawie wszystkim rozwiniętym krajom świata (tab. 3). W najważniejszych pod tym względem krajach wskaźnik zbiorczy SII kształtuje się kilkakrotnie wyżej niż w Polsce, co świadczy o niezwykle dużych opóźnieniach, jakie dzielą gospodarkę polską od tych gospodarek. Opóźnienia te są szczególnie duże w trzech obszarach: tworzenia wiedzy i jej wdrażania oraz wsparcia ekonomiczno-finansowego dla działalności badawczo-rozwojowej. W efekcie daleko posuniętej niesprawności systemu kreacji innowacji i niedostatecznego wsparcia finansowego dla sektora naukowo-wdrożeniowego gospodarka polska uzależniona jest od zagranicznej myśli naukowo-technicznej i dodatkowo nie zmniejsza odległości dzielącej ją od wysoko rozwiniętych gospodarek europejskich i światowych. W wielu przypadkach odległość ta się powiększa. Pełne członkostwo w Unii Europejskiej stworzyło gospodarce polskiej i tworzących ją podmiotom szansę pełniejszego uczestniczenia w europejskim systemie kreacji i dyfuzji innowacji<sup>9</sup>. Na ile szanse te zostaną wykorzystane, zależy w znaczącej mierze od kilku czynników, takich jak:

- 1) sprawność krajowego systemu wsparcia tworzenia i upowszechniania innowacji,
- 2) innowacyjności polskich podmiotów gospodarczych i przedsiębiorców,
- 3) umiejętności wchłaniania innowacji zagranicznych i unijnych środków wspierających europejską politykę naukową i techniczną.

Badania przeprowadzone w Polsce pokazują, że krajowe małe i średnie przedsiębiorstwa należą do najmniej zainteresowanych innowacyjnością i nowinkami technicznymi<sup>10</sup>. Polscy przedsiębiorcy nie angażują się w finansowanie działalności badawczo-rozwojowej (B+R). Chętniej naśladują oni istniejące rozwiązania techniczne i technologiczne. W efekcie sektor biznesu finansuje zaledwie 27% (2003 r.) niskich nakładów tego typu. W krajach „starej” Unii Europejskiej odsetek ten wynosi 65%. Wśród głównych przyczyn takiej sytuacji wymienia się:

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: [Strategia ... 2005].

<sup>10</sup> Wyniki takich badań zawierają prace: [Raport... 2004; Dominiak 2005].

- określone czynniki otoczenia, zwłaszcza tworzące kapitał społeczny;
- słabe przygotowanie polskich przedsiębiorców w zakresie innowacji;
- niedostateczne rozeznanie w realiach gospodarczych;
- brak dostatecznej orientacji w potrzebach rynku.

Tabela 3. Wartość zbiorczego wskaźnika innowacyjności SII w roku 2004 w krajach Unii Europejskiej, krajach kandydujących, USA i Japonii

Państwo	Wartość zbiorczego wskaźnika innowacyjności SII
Japonia	0,77
Szwecja	0,75
Finlandia	0,75
USA	0,70
Niemcy	0,56
Dania	0,54
Wielka Brytania	0,49
Belgia	0,47
Francja	0,46
Holandia	0,45
UE 15	0,44
Irlandia	0,44
Austria	0,39
UE 25	0,37
Estonia	0,34
Słowenia	0,32
Włochy	0,31
Portugalia	0,30
Hiszpania	0,30
Luksemburg	0,29
Bułgaria	0,28
Czechy	0,27
Litwa	0,26
Węgry	0,25
Słowacja	0,24
Grecja	0,20
Łotwa	0,18
Cypr	0,17
Rumunia	0,15
Polska	0,14
Turcja	0,05

Źródło: [European... 2004].

Zachowania przedsiębiorców działających w małych i średnich podmiotach gospodarczych są silnie determinowane czynnikami szeroko rozumianego otoczenia, głównie kulturowymi, tworzącymi kapitał społeczny. Prowadzone badania wykazują, że otoczenie małych i średnich przedsiębiorstw tworzy swoiste schematy

zachowań przedsiębiorców, w tym niepożądanego modelu zawierającego takie cechy, jak<sup>11</sup>:

- 1) omnipotencja i przekonanie o własnej nieomyślności,
- 2) niechęć do pogłębiania wiedzy i korzystania z jej dorobku,
- 3) dogmatyzm i trwanie przy własnych pomysłach,
- 4) autokratyzm w zarządzaniu przedsiębiorstwem,
- 5) niecierpliwość i brak wytrwałości w działaniach,
- 6) skłonność do negatywnej przedsiębiorczości,
- 7) niechęć i brak zdolności planowania działań i przewidywania ich skutków,
- 8) akceptacja „bylejakości” w działaniach.

Część z tych cech nie sprzyja postawom przedsiębiorczym otwartym na innowacje.

System edukacji nie przygotowuje potencjalnych przedsiębiorców w zakresie wprowadzania innowacji i postaw innowacyjnych. Rzadko śledzą oni literaturę dotyczącą tych kwestii czy biorą udział w szkoleniach lub zgłaszają się do wyspecjalizowanych firm. Są również mało otwarci na sugestie ze strony podwładnych pracowników. Ze względów konkurencyjnych ograniczony jest również przepływ informacji między przedsiębiorcami. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw nie dysponują także dostateczną wiedzą ekonomiczną, która pozwala orientować się w realiach gospodarczych. Potwierdzają to badania prowadzone wśród przedsiębiorców oraz analiza stopy śmiertelności i stopy przetrwania małych i średnich przedsiębiorstw. Wycinkowe badania autora oraz innych analityków pokazują, że w gospodarce polskiej od 40 do 80% nowo powstałych przedsiębiorstw bankrutuje w pierwszych dwóch latach swojego funkcjonowania<sup>12</sup>.

Ponadto polscy przedsiębiorcy nie chcą ponosić ryzyka finansowego związanego z działalnością badawczo-rozwojową oraz łatwo rezygnują z przedsięwzięć proinnowacyjnych pod wpływem utrudnień prawno-podatkowych<sup>13</sup>.

#### **4. Zakończenie. Ocena krajowych przedsięwzięć wspierających proinnowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw**

W Polsce poszukuje się różnych przedsięwzięć usprawniających ten aspekt aktywności gospodarczej. Dotyczą one zarówno skali zaangażowania krajowych podmiotów gospodarczych, jak i rozwiązań systemowych (tab. 4).

---

<sup>11</sup> Badania takie przeprowadzili autorzy w regionie dolnośląskim oraz w regionie świdnicko-wałbrzyskim w latach 2003-2006. Wyniki badań były częściowo publikowane w pracach: [*Przewodnik...* 2003; *Jak żyć...* 2004; *Unia Europejska...* 2006].

<sup>12</sup> Problemy te omówiono w skróconej wersji w pracy: [*Przewodnik...* 2003, rozdz. 1-3].

<sup>13</sup> Problem ten omówiono w pracy: [*Putiwnik...* 2003, rozdz. II].

Tabela 4. Proponowane i realizowane przedsięwzięcia usprawniające funkcjonowanie krajowego sektora badawczo-rozwojowego

Rozwiązania systemowe	Rozwiązania podmiotowe (szczegółowe)
1. Zmiany struktury organizacyjno-własnościowej krajowego sektora badawczo-rozwojowego	1. Aktywizacja podmiotów prywatnych w zakresie nakładów na działalność badawczo-rozwojową
2. Zmiany systemu finansowania działalności innowacyjnej przez wprowadzenie kredytu technologicznego i zmiany w systemie podatkowym (Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z dnia 29 lipca 2005 r.)	2. Koncentracja potencjału najlepszych jednostek badawczo-rozwojowych wokół państwowych instytutów badawczych, skupionych na strategicznych obszarach badawczych (jak np. automatyka i robotyka, biotechnologia i farmaceutyki, elektronika i nanotechnologia, materiały kompozytowe itp.)
3. Konsolidacja sektora badawczo-rozwojowego zgodnie z wytycznymi strategii reorganizacji jednostek badawczo-rozwojowych z lipca 2005 r. (Ministerstwo Gospodarki i Pracy)	3. Komerccjalizacja tych jednostek, które nie koncentrują się na działalności badawczo-rozwojowej lub nie stosują się do reguł konsolidacji
4. Stworzenie nowego ładu w krajowym sektorze badawczo-rozwojowym	4. Przyznanie jednostkom skomerccjalizowanym statusu centrum badawczo-rozwojowego, co zwalnia je z podatku dochodowego od sprzedanych prac badawczo-rozwojowych oraz podatków i opłat w zakresie prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej (np. podatku od nieruchomości)
	5. Likwidacja jednostek nieefektywnych ekonomicznie

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Szczególne zainteresowanie towarzyszy nowym możliwościom finansowania przedsięwzięć innowacyjnych i działalności badawczo-rozwojowej. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. umożliwiła pozyskanie w Banku Gospodarstwa Krajowego preferencyjnego kredytu technologicznego. Może on być przeznaczony na zakup nowej technologii oraz uruchomienie produkcji na podstawie takiej technologii. Realizacja przedsięwzięcia pozwala starać się o umorzenie części kredytu (nawet do 50% jego wartości). Bank Gospodarstwa Krajowego dysponuje na ten cel w roku 2006 kwotą 100 mln złotych.

Polski system podatkowy charakteryzował się brakiem wsparcia rozwiązań proinnowacyjnych. Wskaźnik hojności podatkowej osiągnął w roku 2003 poziom 1,3699, co oznaczało, że od każdej złotówki przeznaczonej na prace badawczo-rozwojowe trzeba było odprowadzić 37 gr podatków. W krajach dawnej Unii Europejskiej wskaźnik ten kształtował się na poziomie 0,557 i 0,665 dla Włoch, Hiszpanii, Holandii i Portugalii oraz 0,875 i 0,894 dla Wielkiej Brytanii, Austrii czy Danii. Oznaczało to zwolnienia podatkowe od 44 do 11% dla działalności ba-

dawczo-rozwojowej. Wspomniana już ustawa z 2005 r. poprawiła nieco sytuację, pozwalając wliczać w koszty nakłady na działalność badawczo-rozwojową, bez względu na wyniki pracy, oraz odliczyć od podstawy opodatkowania od 30 do 50% wydatków na zakup nowej technologii.

Ogólna ocena dotychczasowego systemu wspierania innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce polskiej nie może być pozytywna. Ze strony państwa nie ma wystarczająco skutecznych rozwiązań, aby podnieść niedostateczny obecnie poziom innowacyjności tych podmiotów. Krajowa polityka naukowa i techniczna jest wadliwie skonstruowana i realizowana, a w kręgach władzy ustawodawczej i wykonawczej brakuje dostatecznej wiedzy co do znaczenia postępu naukowo-technicznego i nakładów na działalność badawczą i rozwojową w procesach współczesnego rozwoju ekonomicznego i społecznego.

W świetle dotychczasowych badań innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw nie przekłada się bezpośrednio na wzrost gospodarczy. Można jednak zidentyfikować liczne zależności pośrednie związane z tworzeniem nowych miejsc pracy, wzrostem wydajności pracy, podtrzymywaniem konkurencyjności, tworzeniem sieci współpracy czy z internacjonalizacją działalności.

## Literatura

- Becla A. i in., *Elementy makroekonomii*, Wydawnictwo I-bis, Wrocław 2002.
- Dominiak P., *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- European Innovation Scoreboard*, 2004.
- Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, report from the High Level Group chaired by Wim Kok, listopad 2004.
- Fiedor B., *Neoklasyczna teoria postępu technicznego. Próba systematyzacji i krytycznej analizy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 345, AE, Wrocław 1986.
- Jak żyć w Unii Europejskiej. Poradnik dla Polaków*, red. S. Czaja, A. Zielińska, Wydawnictwo FEE, Wałbrzych 2004.
- Mikosik S., *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, PWN, Warszawa 1993.
- Przewodnik po małej i średniej przedsiębiorczości. Przypadek Polski i Ukrainy*, red. S. Czaja, Wydawnictwo SIPH, Świdnica 2003.
- Putiwnik po małych ta srednich pidpriemstwach (prikład Polshi ta Ukraini), red. S. Czaja, Nizin 2003.
- Raport „Nauka i technika 2004”, GUS, Warszawa 2004.
- Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu.Pl, Warszawa 2005.
- Unia Europejska. Faktyczne i potencjalne członkostwo. Doświadczenia Polski i Ukrainy*, Wydawnictwo FRzRSL „Mała Ojczyzna”, Jelenia Góra 2006.
- www.oecd.org.

**BASIC PROBLEMS OF THE DEVELOPING OF THE INNOVATION  
IN SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN POLAND  
AT THE TURN OF THE XX AND XXI CENTURIES**

**Summary**

The article presents some problems of developing small and medium enterprises sector in the Polish economy. Especially, the authors discuss problems of innovatory small and medium enterprises in the comparison to other EU countries, with the use of the Summary Innovation Index.

---

**Stanisław Czaja** – dr hab., prof. AE w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Agnieszka Becla** – dr, adiunkt w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.



**Anna Doś**

## **RYNKOWE INSTRUMENTY FINANSOWE A OCHRONA ŚRODOWISKA**

### **1. Wstęp**

Odpowiednia jakość środowiska jest obecnie powszechnie uznawana za cel, do którego należy dążyć. Wpływa ona bowiem bezpośrednio na jakość życia i jest przy tym elementem budowania przewagi konkurencyjnej pomiędzy państwami, stąd też gospodarki zarówno rozwinięte, jak i rozwijające się zwiększają swoje wysiłki, dążąc do poprawy stanu środowiska lub utrzymania jego równowagi przyrodniczej. Transformacji poddawane są procesy produkcji, technologie, transport, procesy usuwania odpadów, gospodarowanie energią oraz wszelkie inne procesy gospodarowania w sferze realnej. Transformacja ta jest wspomagana, a bardzo często – inicjowana przy użyciu różnorodnych instrumentów. Są one zazwyczaj klasyfikowane w dwie grupy: instrumenty bezpośrednie (administracyjno-prawne) i pośrednie (ekonomiczno-rynkowe).

Podstawą instrumentów bezpośrednich (administracyjno-prawnych) są przede wszystkim technologiczne standardy (normy) dopuszczalnych poziomów emisji zanieczyszczeń. Należą do nich np. normy emisji, standardy jakości, normy produkcyjne, technologiczne, systemy pozwoleń (licencji) oraz zakazy i nakazy ekologiczne [Fiedor i in. 2002, s. 270], jak również certyfikacja wyrobów, ocena oddziaływania na środowisko i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego [Kulas, Kusztal 2000, s. 28-31]. Działanie instrumentów pośrednich oparte jest więc na posłuszeństwie podmiotów gospodarujących wobec prawa.

„Instrumenty pośrednie (ekonomiczne) są to narzędzia, które wpływają na rachunek kosztów i korzyści działań alternatywnych dostępnych dla podmiotów, zapewniając wybór rozwiązań sprzyjających sytuacji bardziej pożądaney z punktu widzenia jakości środowiska” [*Instrumenty...* 1990] (cyt. za [Kulas, Kusztal 2000, s. 32]). Należą do nich: podatki i opłaty ekologiczne, subsydia, dotacje, zbywalne prawa do emisji zanieczyszczeń, obowiązkowe ubezpieczenia OC od ekologicznie szkodliwych następstw działalności gospodarczej, systemy depozytowe, opłaty produktowe, kredyty i pożyczki preferencyjne (ze środków publicznych) oraz zastawy ekologiczne.

Można stwierdzić, że reorientacja gospodarki na rozwój zrównoważony dokonywana jest poprzez zaangażowanie publicznych środków finansowych (instrumenty pośrednie) oraz wprowadzanie odpowiednich przepisów prawa (instrumenty bezpośrednie). Stosowanie tych instrumentów ma na celu, oczywiście, przekształcenie procesów zachodzących w realnej sferze gospodarowania tak, aby chronić środowisko.

## **2. Czynniki ekologiczne w konstrukcji rynkowych instrumentów finansowych oraz w transakcjach tymi instrumentami**

W związku z przedstawionymi rozważaniami powstaje pytanie, czy również rynek finansowy, mający ogromną rolę w procesie gospodarowania, może zostać zaangażowany we wdrażanie założeń rozwoju zrównoważonego?

Odpowiedź na to pytanie można odnaleźć, obserwując zmiany zachodzące na rynku finansowym w ostatnich dekadach. Powstały na nim mianowicie nowe instrumenty finansowe oraz nastąpiły zmiany w procesie dokonywania transakcji już istniejącymi instrumentami finansowymi, których przyczynę należy upatrywać w czynniku ekologicznym.

Zmiany te można zakwalifikować do dwóch grup: zmiany spowodowane rozpoznaniem i uwzględnieniem ryzyka ekologicznego (przesłanki ekonomiczne) oraz zmiany spowodowane większą świadomością odpowiedzialności za środowisko, czyli przesłanki etyczne.

Czym jest ryzyko ekologiczne? Samo pojęcie ryzyka jest trudne do uchwycenia i bardzo różne są sposoby jego definiowania. Idąc za myślą P. Jedynaka i S. Szydło, można przyjąć, że istotą ryzyka jest podejmowanie działań, których skutki mogą być różne, stwarza ono bowiem możliwość zarówno zysku, jak i straty. Motywem podjęcia ryzyka jest chęć osiągnięcia zysku, przy czym podjęcie go może przybrać formę konieczności bądź swobodnego wyboru. Istnieje możliwość wyrażenia ryzyka prawdopodobieństwem [Jedynak, Szydło 1997, s. 11-12], stąd też można podjąć próbę zdefiniowania ryzyka ekologicznego jako możliwości poniesienia strat lub osiągnięcia mniejszego zysku z działalności gospodarczej nastawionej na osiąganie zysku z przyczyn ekologicznych. Przykłady ryzyka ekologicznego można podać, opierając się na liście tzw. warunkowych odpowiedzialności ekologicznych sformułowanej przez P. Syrczyńskiego i A. Tarnowskiego [Syrczyński, Tarnowski 1996, s. 22-37]. Wymieniają oni:

- ryzyko ekologiczne, na które narażone jest przedsiębiorstwo prowadzące działalność bez odpowiednich zezwoleń, co może spowodować konieczność poniesienia kar oraz kosztów sporządzenia dodatkowej dokumentacji,
- ryzyko ekologiczne ponoszone przez przedsiębiorstwo, na które nałożone już zostały kary (godzinowe lub dobowe) za naruszanie przepisów i dopóki przy-

czyna naruszenia prawa nie zostanie przez przedsiębiorstwo usunięta, będzie ono ponosiło zwiększone koszty,

- ryzyko prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo, w którym kontrola odpowiednich służb ujawniłaby nieprawidłowości, co spowodowałoby nałożenie kar, opłat oraz obowiązków inwestycyjnych,
- ryzyko pojawienia się sytuacji, gdy fakty, które miały miejsce w dotychczasowej działalności firmy, mogą w przyszłości spowodować roszczenie osób trzecich (np. skażenia powietrza powodujące choroby u mieszkańców danego terenu),
- ryzyko ponoszenia potencjalnych kosztów grożących firmie w razie przyszłych, ewentualnych zmian w prawie ochrony środowiska,
- ryzyko powstające, gdy zachodzą pewne okoliczności związane z ochroną środowiska, mające wpływ na wycenę lub sytuację rynkową firmy (np. możliwość zakazu używania surowca wykorzystywanego przez przedsiębiorstwo do produkcji).

Lista warunkowych odpowiedzialności ekologicznych sformułowanych przez P. Syrczyńskiego i A. Tarnowskiego nie uwzględnia wszystkich możliwości powstania ryzyka ekologicznego (można tu dodać tak ważny przykład, jak straty w majątku lub dobrach osobistych podmiotu odpowiedzialnego za powstanie szkody ekologicznej oraz ryzyko związane z anomaliami pogodowymi wynikającymi z ocieplenia klimatu), jednakże do osiągnięcia celów opracowania obraz zagadnienia przez nie zakreślony jest wystarczający.

Przesłanki etyczne nie mogą być lekceważone, jak to czasami ma miejsce. Nie można zapominać, iż zawsze podmiotem podejmującym decyzję jest człowiek. Uwzględnianie czynnika ekologicznego przy podejmowaniu decyzji dotyczących transakcji rynkowymi instrumentami finansowymi z powodów etycznych może przybierać formę troski o społeczeństwo, o przyszłe pokolenia, o ginące gatunki roślin i zwierząt, o trwałość ekosystemu, walory krajobrazu lub też formę uznawania osobistej odpowiedzialności za los planety, co wynika ze wzrostu świadomości ekologicznej.

Nie ma powodów, aby przypuszczać, iż przesłanki etyczne oraz rozpoznawanie i uwzględnianie ryzyka ekologicznego są rozdzielne względem siebie jako przyczyny podejmowania określonych działań. Co więcej, często występują one wspólnie i się uzupełniają, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

Można powiedzieć, że czynnik ekologiczny jest na rynku finansowym uwzględniany w dwojaki sposób:

- a) poprzez wpływ tego czynnika na konstrukcję instrumentu finansowego (powstaje nowy instrument lub nowy rodzaj instrumentu),
- b) poprzez uwzględnienie czynnika ekologicznego w decyzji o zakupie danego instrumentu finansowego.

Przejawia się to w wielu różnorodnych procesach i zjawiskach.

## 2.1. Akcje i obligacje

Pierwszym z nich, pod względem historycznym, jest zjawisko wchodzące w zakres tzw. *social responsible investment* (SRI). Polega ono na uwzględnieniu czynnika etycznego podczas podejmowania przez inwestora decyzji o zakupie akcji bądź obligacji danego przedsiębiorstwa (tzw. *investment screening*). Inwestor poddaje kontroli nie tylko jego wyniki finansowe, lecz również bada jego działalność pod kątem etyki. Jako przykłady SRI podać można mający miejsce w Stanach Zjednoczonych bojkot papierów wartościowych Daw-Chemical (1968 r.), przedsiębiorstwa produkującego napalm używany podczas wojny w Wietnamie, lub też rezygnację w latach osiemdziesiątych amerykańskich uniwersytetów z lokowania nadwyżek w przedsiębiorstwach działających w Republice Południowej Afryki i podtrzymujących struktury apartheidu, co przyczyniło się do upadku systemu [Woodworth]. W następnych latach kolejni inwestorzy decydowali się na weryfikację swoich inwestycji, stosując przy wyborze emitenta instrumentu kryteria etyczne takie, jak: przestrzeganie praw człowieka, współdziałanie w przemyśle zbrojnym, dyskryminacja rasowa, a ostatnio także oddziaływanie na środowisko. Kryterium środowiskowe staje się coraz bardziej istotne z powodu wzrostu świadomości ekologicznej, zwłaszcza w społeczeństwach zachodnich.

Bezpośrednim skutkiem zjawiska, jakim jest SRI, jest ograniczenie dostępu do kapitału firmom zanieczyszczającym środowisko bądź prowadzącym nieetyczną działalność. SRI obejmuje jednak inwestowanie w akcje i obligacje przedsiębiorstw innowacyjnych w zakresie ochrony środowiska lub stosujących normy etyczne w biznesie, tak więc drugim jego skutkiem jest zwiększenie dostępu do kapitału takich właśnie przedsiębiorstw.

Fundusze inwestycyjne dość szybko rozpoznały nową potrzebę swoich klientów. Badanie przedsiębiorstwa pod względem jego wpływu na środowisko oraz etyki działania jest bardzo czasochłonne i pracochłonne. Fundusze zaproponowały więc taką usługę, co doprowadziło do powstania ekologicznych funduszy inwestycyjnych (*mutual environmental funds*). Obecnie w Stanach Zjednoczonych funkcjonuje ok. 200 takich funduszy [*Socially...*], a ich inwestycje SRI stanowią ok. 10% wszystkich inwestycji w tym kraju [Woodworth]. Pozostałymi państwami, w których takie fundusze operują, choć w znacznie mniejszej skali, są: Kanada, Wielka Brytania, Niemcy (1% rynku), Austria, Szwajcaria (2% rynku) i Japonia [Hoffmann 2003]. Zarówno w Ameryce Północnej, jak i w Europie inwestycje SRI w ujęciu całościowym charakteryzują się nieznacznie większym ryzykiem oraz nieco mniejszą dochodowością niż pozostałe [*Socially...*]. L. Dziawgo upatruje przyczynę takiego stanu rzeczy w błędach w zarządzaniu oraz we wrażliwości sektora SRI na koniunkturę oraz wszelkie oszczędności budżetowe [Dziawgo 1997, s. 81], przy czym S. Labatt i R.R. White wskazują, iż o ile dochodowość SRI jest w ostatnich latach rzeczywiście niższa niż średnia rynku (ze względu na wzrost cen ropy przynoszący zyski przedsiębiorstwom, w których z definicji fundusze SRI nie

inwestują), o tyle fundusze zdecydowanie wyspecjalizowane ekologicznie, takie jak New Alternatives czy Green Century, przebiły rynek o 52%. Fundusze te inwestowały w przedsiębiorstwa generujące energię ze źródeł odnawialnych [Labatt, White 2002, s. 155].

SRI przyjmuje jeszcze dwie inne formy oprócz decyzji o zakupie bądź nie danego instrumentu finansowego (*investment screening*). Są nimi:

- a) aktywność akcjonariusza (*shareholder activism, tiger's tail* – ogon tygrysa),
- b) inwestowanie we wspólnotę (*community investment*).

Pierwsza z technik daje inwestorowi bezpośrednią możliwość wpływania na działalność przedsiębiorstwa poprzez wykorzystywanie praw korporacyjnych (zwłaszcza głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy) związanych z posiadaniem jego akcji. Jako przykłady jej sukcesów można podać wprowadzony w kilku największych amerykańskich firmach kosmetycznych w roku 1987 zakaz przeprowadzania testów na zwierzętach [Dziawgo 1997, s. 113] oraz przekonanie 3M Media (trzeciego co do wielkości operatora billboardów w Stanach Zjednoczonych) do zaprzestania prezentowania reklam firm tytoniowych. To także aktywność akcjonariuszy spowodowała zakończenie przez koncern Pepsico wszystkich przedsięwzięć w Burmie, kraju nie przestrzegającym praw człowieka [Woodworth].

Druga z nich polega na inwestowaniu oszczędności w instytucjach finansowych podejmujących odbudowę wspólnot (dzielnic, miast, obszarów) zdewastowanych lub niemających możliwości rozwoju [Woodworth]. Działalność ta jest bezpośrednio związana z ochroną środowiska, gdyż odbudowa następuje z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju [Shabecoff].

Oprócz podkreślanych do tej pory przesłanek etycznych mających wpływ na decyzję o zakupie akcji i obligacji, czyli umożliwiania bądź nie dostępu do kapitału określonym przedsiębiorstwom, istnieją przemawiające za tym przesłanki ekonomiczne. Inwestor jest obecnie coraz bardziej świadomy istnienia ryzyka ekologicznego. Będąc świadomym możliwości poniesienia straty, może zadecydować o ulokowaniu swojego kapitału w przedsiębiorstwie, które na takie ryzyko nie jest narażone. Wyniki SRI zdają się temu przeczyć, lecz decyzje dotyczące ryzyka ekologicznego mają charakter długoterminowy i mogą nie mieć odzwierciedlenia w bieżących wynikach.

## 2.2. Lokaty i kredyty

Kolejnym instrumentem finansowym, na jaki warto zwrócić uwagę, są ekodepozyty i rachunki ekologiczne. Instrumenty te powstały w Stanach Zjednoczonych, a pierwszym bankiem, który je zaoferował, jest ShoreBank Pacific. Bank jest instytucją pośredniczącą w transformacji kapitału z oszczędności w inwestycje poprzez

udzielanie kredytów. ShoreBank Pacific zaoferował swoim klientom zakładającym lokaty lub posiadającym w nim rachunki bieżące możliwość dokonania wyboru celu, jaki sfinansują ich oszczędności, kiedy zostaną z nich udzielone kredyty. ShoreBank Pacific specjalizuje się w udzielaniu kredytów na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska, stąd lokaty, z których środki finansują te przedsięwzięcia, nazwano ekodepozytami. Zarówno ekodepozyty, jak i rachunki ekologiczne oprocentowane są na poziomie rynkowym i funkcjonują w taki sam sposób, jak inne lokaty i rachunki. Istnieje również możliwość wybrania ekodepozytu lub rachunku oprocentowanego niżej niż podobne instrumenty w innych bankach, z tym że niższe oprocentowanie oznacza możliwość udzielenia większego lub niżej oprocentowanego kredytu na cele związane z ochroną środowiska, czyli większy wkład inwestora w działalność ekologiczną. Scharakteryzowane produkty zaczynają stanowić część oferty innych banków, jednak nie na tak szeroką skalę, jak w przypadku ShoreBank Pacific.

Podobnie jak *investment screening*, ekodepozyty i rachunki ekologiczne mają wpływ na dostęp do kapitału przedsiębiorstw. Zwiększają dostęp przedsiębiorstw przyjaznych środowisku, a zmniejszają dostęp tych, które to środowisko niszczą.

Instrumenty te są nowo powstałymi instrumentami i czynnik ekologiczny mają zawarty w swej konstrukcji. Przesłanka etyczna odgrywa główną rolę w tworzeniu na nie popytu.

Bardzo podobne instrumenty finansowe funkcjonują w Danii, przy czym rynek rachunków i lokat bankowych, z których środki finansują przedsięwzięcia ekologiczne, jest w tym państwie wspierany poprzez politykę fiskalną. W Danii bowiem zysk z oprocentowania lokat i rachunków jest opodatkowany, jednak zysk z lokat i rachunków ekologicznych objęty jest ulgą w opodatkowaniu.

Kolejnym instrumentem finansowym, który należy przeanalizować z punktu widzenia ochrony środowiska, jest kredyt. Może on służyć ekologizacji gospodarki w formie, która została już wcześniej opisana – jako kredyt udzielany ze środków zgromadzonych na rachunkach ekologicznych i ekodepozytach. Interesujące jest jednak, czy banki nieoferujące swoim klientom lokat i rachunków, z których środki finansują przedsięwzięcia ekologiczne, uwzględniają czynnik ekologiczny przy udzielaniu kredytów. Okazuje się, że tak i że jest to związane przede wszystkim z uwzględnieniem ryzyka ekologicznego dotyczącego działalności klienta podczas rozpatrywania wniosku kredytowego. Za przykład posłużą znów Stany Zjednoczone. W państwie tym, w roku 1976, uchwalono Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (CERCLA), który obciążał również banki odpowiedzialnością za zanieczyszczenia spowodowane przez ich klientów i nakazywał im spłatę odszkodowań. Niektóre z banków z tego powodu zbankrutowały. Od lat osiemdziesiątych banki amerykańskie dokonują więc analizy wniosków kredytowych z uwzględnieniem ryzyka powstania szkód ekologicznych. Problemem pozostaje kwestia uwzględniania czynnika ekologicznego przez banki w państwach, w których nie obowiązuje tak restrykcyjne prawo, jak CERCLA. W mo-

mencie, gdy banki nie są prawnie obciążone odpowiedzialnością za szkody powstałe w wyniku działalności ich klientów, do uwzględnienia czynnika ekologicznego przy rozpatrywaniu wniosku kredytowego może skłonić je jedynie możliwość braku spłaty kredytu lub spłaty po terminie z powodu pogorszenia się sytuacji finansowej klienta w wyniku konieczności poniesienia odpowiedzialności (w postaci kar, opłat, odszkodowań lub zwiększonego opodatkowania) za wywołane szkody. Często jednak, zanim przedsiębiorstwo zacznie odczuwać skutki finansowe zanieczyszczania środowiska, kredyt zostaje spłacony i bank pozostaje niezagrożony.

Drugą stroną problemu jest fakt, iż banki mogą odrzucić wniosek kredytowy podmiotu poszukującego kapitału na zrealizowanie przedsięwzięcia służącego ochronie środowiska bądź niezanieczyszczającego go. Dzieje się tak dlatego, że korzyści wynikające ze stosowania nowych, „czystych” technologii, montowania kosztownych urządzeń filtrujących bądź produkcji dóbr ekologicznych pojawiają się po dłuższym czasie niż zyski z przedsięwzięć powodujących zanieczyszczenia.

J. Haines zauważa, że „uwzględnianie dodatnich przepływów pieniężnych wynikających z ulepszonych zarządzania środowiskiem i zastosowanie tej informacji do oceny kredytu nie należy do zadań łatwych, gdyż korzyści dla środowiska mogą pojawić się w późniejszym okresie, co sprawia, że nie są one adekwatnie określone dla celów podatkowych lub też współczesnej rachunkowości” [Haines].

Powstają więc dwa problemy: w jaki sposób ocenić ryzyko poniesienia strat lub uzyskania mniejszych zysków przez bank z powodu udzielenia kredytu firmie – „trucicielowi” oraz w jaki sposób ocenić możliwość uzyskiwania przez klienta dodatnich przepływów finansowych wynikających z ulepszonych zarządzania środowiskiem tak, aby bank nie rozpatrywał odmownie wniosków kredytowych dotyczących zyskownych przedsięwzięć.

Pierwszy problem został zauważony już w latach siedemdziesiątych, stąd istnieje już praktyka określania ryzyka w tym zakresie. Przedstawię w sposób skrócony sposób zarządzania ryzykiem ekologicznym w bankach amerykańskich oraz możliwość oceny tego ryzyka przez banki polskie.

Banki amerykańskie podzieliły klientów wysokiego ryzyka ekologicznego na trzy kategorie ze względu na rodzaj ich działalności gospodarczej. Do pierwszej kategorii zalicza się klientów prowadzących działalność gospodarczą narażającą środowisko na stosunkowo najmniejsze szkody (np.: pralnie, drukarnie, przemysł tekstylny), druga dotyczy klientów większego ryzyka (np.: galwanizacja, przemysł farmaceutyczny, przemysł transportowy), a trzecia – najwyższego (np.: przemysł chemiczny, produkcja pestycydów, rafinerie). Każdy z klientów zaliczonych do jednej z tych trzech kategorii przy składaniu wniosku kredytowego zobowiązany jest do wypełnienia szczegółowego kwestionariusza dotyczącego zarządzania środowiskiem i pozwalającego kredytodawcy na ocenę ryzyka wystąpienia szkody w środowisku. Dodatkowo wzywani są zewnętrzni eksperci badający działalność firmy na jej terenie pod względem zarządzania środowiskiem. W przypadku klientów zaliczających się do pierwszej kategorii takie działania są okazjonalne.

W przypadku kategorii drugiej eksperci proszeni są o specyfikację ryzyka wystąpienia szkody typowego dla danego rodzaju przedsiębiorcy, a w przypadku klienta zaliczającego się do trzeciej kategorii eksperci badają funkcjonowanie firmy na jej terenie za każdym razem, kiedy klient ten ubiega się o kredyt. Za opinię ekspertów oraz za badanie zawsze płaci klient, niezależnie od tego, czy wniosek kredytowy zostanie rozpatrzony pozytywnie, czy nie [Labatt, White 2002, s. 67-69].

Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorstwo prowadzące w Stanach Zjednoczonych działalność gospodarczą narażającą środowisko na szkody ma utrudniony dostęp do kapitału pochodzącego z kredytu. Zwiększa się czas rozpatrywania wniosku oraz koszt kredytu.

W przeprowadzonej analizie nie można pominąć dwóch europejskich banków, których kredyty mają ogromne znaczenie dla gospodarki. Są to Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Banki te mają własne specyficzne procedury rozpatrywania wniosków kredytowych, w których duże znaczenie ma wpływ finansowanego przedsięwzięcia na środowisko. Dodatkowo każda transza kredytu poprzedzana jest zapytaniem i analizą ekologiczną projektu<sup>1</sup>.

W Polsce nie istnieje wspólny dla wszystkich banków proces oceny ryzyka ekologicznego. Nie funkcjonuje również prawo, które obciążałoby banki odpowiedzialnością za szkodliwą dla środowiska działalność ich klientów. Tym, co skłania banki do obserwacji sposobu zarządzania środowiskiem (lub jego braku) przez klienta, jest proekologiczna orientacja banku lub wpływ ryzyka ekologicznego na zdolność kredytową przedsiębiorstwa ubiegającego się o kredyt. Komentarza wymaga zwłaszcza druga wymieniona przesłanka: w jaki sposób polskie banki oceniają wpływ ryzyka ekologicznego na zdolność kredytową przedsiębiorstwa. G. Borys pisze, że „z rozmów z przedstawicielami różnych banków wynika, że w procedurze tej [badania zdolności kredytowej – przyp. aut.] ryzykiem ekologicznym poświęca się mało lub nie poświęca się żadnej uwagi. Nieuwzględnienie ryzyk ekologicznych w ocenie zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy można przede wszystkim tłumaczyć brakiem ugruntowanej świadomości, że ryzyko ekologiczne może w bliższej lub dalszej perspektywie doprowadzić do bankructwa” [Borys 2000, s. 69]. Jednakże polskie banki mające świadomość ryzyka ekologicznego i zamierzające uwzględnić je w badaniu zdolności kredytowej dysponują kilkoma narzędziami oceny tego ryzyka. G. Borys wskazuje, że najczęściej korzystają one z list sektorów wrażliwych ekologicznie, raportów ekologicznych oraz wewnątrzbankowych analiz, rzadko – z usług ekspertów zewnętrznych. Banki mogą badać posiadanie przez przedsiębiorstwo zezwoleń, koncesji, certyfikatów ISO 14000, EMAS, badać dokumentację przeprowadzonych kontroli, sprawozdania audytorów środowiskowych, raporty bezpieczeństwa oraz dokumenty ewidencyjno-statystyczne. Mają również możliwość przeprowadzania ankiet, oceny poli-

<sup>1</sup> Witryny internetowe EIB i EBRD: [www.eib...; www.ebrd...].



tyki informacyjnej przedsiębiorstwa, analizy jego organizacji oraz inne metody [Borys 2000, s. 74-145].

Do rozpatrzenia pozostaje drugi problem – estymacja dodatnich przepływów finansowych wynikających z ulepszonych zarządzania środowiskiem przez klienta. Wspomniany już J. Haines wskazuje na nieprzystosowanie współczesnej rachunkowości do wyrażenia korzyści z proekologicznej orientacji przedsiębiorstwa [Haines]. Pomimo występowania tego problemu, banki skłonne są do angażowania środków w ekoprzemysł. Przesłanki kierujące bankami w tym przypadku są zarówno etyczne, jak i ekonomiczne. Te pierwsze nie wymagają szerszych objaśnień, drugie zaś opisuje w wyczerpujący sposób G. Borys. Wskazuje ona, że korzyści, jakie płyną dla banku z operacji na rynku ochrony środowiska i przedsiębiorstw ekoprzemysłu, wynikają z przynależności tego sektora do branży *high-tech*, jego innowacyjności oraz jego szybkiego rozwoju. Rynek ochrony środowiska charakteryzuje się ponadprzeciętnie wysoką stopą wzrostu. G. Borys wskazuje również, że spowodowana proekologiczną orientacją zmiana wizerunku banku, większa akceptacja władz, zwiększenie potencjału innowacyjnego dzięki lepszej identyfikacji pracowników z bankiem oraz zmiana stylu zarządzania związana ze zmianą generacji kierowniczej przynoszą bankowi wymierne korzyści finansowe [Borys 2000, s. 37-38].

Można stwierdzić, że za uwzględnieniem ryzyka ekologicznego przy udzielaniu kredytu przemawiają przesłanki zarówno ekonomiczne, jak i etyczne, uwzględnienie zaś czynnika ekologicznego w przypadku kredytu polega na zmodyfikowaniu procesu rozpatrywania wniosku kredytowego. Od stopnia tej modyfikacji zależy, czy można mówić o zmianie konstrukcji instrumentu (kredyty udzielane ze środków pochodzących z ekodepozytów lub lokat ekologicznych przez ShoreBank Pacific przeznaczone wyłącznie na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych stanowią nowy rodzaj kredytu), czy jedynie o zmianie procedury rozpatrywania wniosku.

Uwzględnienie ryzyka ekologicznego w przypadku kredytu powoduje zmniejszenie możliwości dostępu do kapitału przedsiębiorstw prowadzących działalność szkodliwą dla środowiska, wydłużenie procesu rozpatrywania wniosku kredytowego (co wiąże się z większymi kosztami ponoszonymi przez kredytobiorcę) oraz wzrostem kosztu kapitału pochodzącego z kredytu, jeżeli przedsiębiorstwo musi pokrywać koszty ekspertyz lub kompletować dodatkową dokumentację.

Dodatkowo dla przedsiębiorstw prowadzących działalność zorientowaną ekologicznie może być zwiększony dostęp do kapitału pochodzącego z kredytu.

### 2.3. Ubezpieczenia

Z pojęciem szkody wiąże się nieodłącznie pojęcie ubezpieczenia – czyli „urządzenia gospodarczego zapewniającego pokrycie potrzeb majątkowych wywołanych u poszczególnych jednostek przez zdarzenia losowe odznaczające się pewną pra-

widłowością rozłożenia ciężaru jego pokrycia na wiele jednostek, którym zagrażają te same zdarzenia losowe” [Łazowski 1998, s. 13-14]. Z interesującego nas punktu widzenia powinniśmy rozpatrzyć ubezpieczenia związane ze szkodami ekologicznymi. „Za szkodę ekologiczną uważa się negatywne skutki środowiskowe, spowodowane nadmiernym zanieczyszczeniem komponentów środowiska: powietrza, wody i gleby, lub zmianami w ekosystemach, znajdujących się w zasięgu oddziaływania sprawcy” [Baranowska-Dutkiewicz 1993] (cyt. za [Lenart, Pietrewicz]). Jak pisze Z. Łabno, „Ogromne znaczenie dla powstawania ubezpieczeń ma postępująca degradacja środowiska [...]. Dotyczy to przede wszystkim ubezpieczeń majątkowych, ale ma też wpływ na osobowe. Równocześnie ulega zwiększeniu ilość nieszczęśliwych wypadków (NW)” [Łabno 1995, s. 23]. Ubezpieczenie ekologiczne można więc zdefiniować jako ubezpieczenie chroniące przed szkodami ekologicznymi.

S. Labatt [Labatt, White 2002, s. 103-140] wskazuje, że największe niebezpieczeństwo powstania szkód w wyniku degradacji środowiska związane jest w pierwszej kolejności z katastrofami pogodowymi wywołanymi ociepleniem klimatu (tornado, burze, huragany). Straty powstałe z powodu tych katastrof są najpoważniejsze, lecz precyzyjne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego jest niemożliwe, gdyż naukowcy nie są zgodni co do wagi wpływu emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów na globalne ocieplenie. W tym przypadku ubezpieczać się powinny podmioty narażone na ryzyko pogodowe. Ubezpieczeniem neutralizującym szkody ekologiczne zainteresowane są także podmioty wywołujące takie szkody. Istnieją ku temu dwa powody: po pierwsze w wyniku szkody ekologicznej mogą ucierpieć majątek lub dobra osobiste podmiotu odpowiedzialnego za jej powstanie, a po drugie podmiot ten może zostać obciążony kosztami odszkodowania należnego podmiotom trzecim, których majątek lub dobra osobiste ucierpiały w wyniku szkody ekologicznej (o ile postępowanie sądowe wykaże związek przyczynowo-skutkowy między szkodą ekologiczną a szkodą poniesioną przez podmiot trzeci, np. utrata zdrowia). Odpowiedzialność cywilna obejmuje również szkody poniesione przez osoby trzecie w wyniku wprowadzenia na rynek przez podmiot gospodarujący produktu niebezpiecznego lub z wadami (np. azbest).

Podstawowym problemem w przypadku szkód ekologicznych jest pojęcie wypadku ubezpieczeniowego, które kwalifikuje dane zdarzenie do ochrony ubezpieczeniowej. Pojęcie to rozumie się jako zdarzenie losowe „nagłe” i „nieprzewidywane”. Szkody ekologiczne cechuje często „brak nagłości”, co wyłącza większość z nich spod ochrony ubezpieczeniowej [Łabno 1995, s. 25]. Przykładem może być wieloletnie składowanie odpadów na danym terenie wywołujące konsekwencje w postaci utraty zdrowia jego mieszkańców. Zdarzenie takie nie jest nagłe. Często też powstania takich konsekwencji można się spodziewać – stąd brak „nieprzewidywalności”. Problem ten wyeliminowały Stany Zjednoczone, wprowadzając zmiany w ustawodawstwie ubezpieczeniowym. „Zrezygnowano tam z nieprzewidywalno-

ści i nagłości wypadku ubezpieczeniowego, rozszerzając przez to znacznie możliwości ubezpieczeń od szkód w środowisku” [Łabno 1995, s. 25].

To, co udało się w Stanach Zjednoczonych, w Polsce, a także w wielu innych krajach jest jeszcze kwestią przyszłości.

Oprócz kwestii rozumienia pojęcia wypadku ubezpieczeniowego, problemem jest niechęć zakładów ubezpieczeniowych do przejmowania na siebie ryzyka ekologicznego (dotyczy to ubezpieczeń nieobowiązkowych). Wiąże się to przede wszystkim z trudnościami w oszacowaniu tego ryzyka. Jako pierwszy przykład tych trudności przedstawić można istnienie tzw. ryzyka ukrytego, którego dobrą egzemplifikację stanowi szkodliwe dla zdrowia oddziaływanie azbestu uważanego jeszcze kilkanaście lat temu za doskonały materiał budowlany. Oszacowanie ryzyka ekologicznego wymagałoby więc od wielu zakładów zatrudnienia ekspertów w tej dziedzinie – czyli dodatkowe koszty. Nie bez znaczenia jest również fakt, że większość zasądzonych odszkodowań związanych ze szkodami ekologicznymi osiąga ogromną wysokość, stąd zakłady ubezpieczeniowe postulują ustalenie górnego limitu odpowiedzialności. Określenie rodzaju i zakresu odpowiedzialności cywilnej za wywołane szkody ekologiczne jest bardzo istotne dla rozwoju ubezpieczeń ekologicznych. Należy przy tym wspomnieć, że niektóre kraje wprowadziły rozwiązania rozszerzające zakres odpowiedzialności cywilnej o stworzenie zagrożenia zajścia szkody ekologicznej (Niemcy, USA) [Lenart, Pietrewicz]. Zasadność takich rozwiązań jest dyskusyjna.

Przedstawione problemy mogą wyjaśnić wyłączenie przez zakłady ubezpieczeniowe działające na terenie Polski odpowiedzialności związanej ze szkodami w środowisku ze standardowych wzorów umów OC [Lenart, Pietrewicz].

Ubezpieczenie gwarantuje ochronę przed skutkami niespodziewanych zdarzeń przynoszącymi szkodę w majątku lub dobrach osobistych. Mogłoby się więc wydawać, że instrument finansowy, jakim jest ubezpieczenie, nie służy ochronie środowiska, lecz ochronie majątku poszkodowanych w związku z jego zanieczyszczeniem. Jednakże, oprócz funkcji kompensacyjnej, ubezpieczenia pełnią funkcję prewencyjną (poprzez malusy i bonusy, czyli odpowiednio: zwiększenie bądź zmniejszenie wysokości składki ubezpieczeniowej w zależności od kroków podejmowanych przez ubezpieczonego w celu ograniczenia ryzyka) i to właśnie wskazuje na znaczenie ubezpieczenia dla ochrony środowiska. Instrument ten służy jego ochronie również w przypadku, gdy środki pochodzące z odszkodowania służą zlikwidowaniu negatywnych efektów szkody ekologicznej (np. oczyszczenie wody zatrutej ściekami).

Można stwierdzić, że ubezpieczenie ekologiczne jest instrumentem finansowym powstałym w celu zneutralizowania skutków ryzyka ekologicznego, przy czym może mieć ono charakter ubezpieczenia obowiązkowego lub dobrowolnego. Najczęstszą przesłanką skłaniającą podmioty do zakupu takiego ubezpieczenia jest czynnik ekonomiczny (ochrona przed ryzykiem), lecz nie można wykluczyć prze-

słanki etycznej (chęć zapewnienia rekompensaty podmiotom pokrzywdzonym lub zniwelowania skutków szkody). Biorąc pod uwagę, że kwalifikacja ubezpieczeń jako kryterium przyjmuje m.in. rodzaj ryzyka, przed którym chroni dana polisa, ubezpieczenie ekologiczne można uznać za nowy rodzaj ubezpieczenia.

Składka na ubezpieczenie ekologiczne zwiększa koszt działalności gospodarczej. Im większe jest ryzyko, tym wyższa składka, stąd koszt prowadzenia działalności przez podmioty zatrauwające środowisko w momencie, gdy zawrą umowę ubezpieczenia, zwiększa się.

## 2.4. Instrumenty pochodne

Ostatnią kategorią instrumentów finansowych, którą należy zbadać z punktu widzenia jej związku ze stanem środowiska, są instrumenty pochodne. Jak powszechnie wiadomo, są one instrumentami ochrony przed ryzykiem, stąd też należy zbadać, czy i ryzyko ekologiczne jest ujęte w konstrukcji współczesnych instrumentów pochodnych. Jest to o tyle interesujące, że, jak już wspomniano, zakłady ubezpieczeniowe zauważają pewną dysproporcję między wielkością rynku ubezpieczeń a skalą strat spowodowanych szkodami ekologicznymi. Może okazać się, iż rynek ubezpieczeń nie będzie w stanie przejąć na siebie całości ryzyka ekologicznego, co prowokuje pytanie o możliwość przejścia tego ryzyka przez rynek kapitałowy.

Pierwszymi oznakami przejmowania ryzyka ekologicznego przez inwestorów na rynku kapitałowym są nowe instrumenty: obligacje katastroficzne (*catastrophic bonds* lub *cat bonds*), swapy katastroficzne (*catastrophics swaps*) i derywatywy pogodowe [Labatt, White 2002, s. 269-279].

W transakcji obligacjami katastroficznymi biorą udział trzy podmioty: zakład ubezpieczeniowy, który chce scedować ryzyko katastroficzne (przejście huraganu, trzęsienie ziemi), spółka specjalnego przeznaczenia oraz inwestor. Ubezpieczyciel ceduje ryzyko na spółkę specjalnego przeznaczenia, ta emituje obligacje kupowane przez inwestorów. W razie wystąpienia katastrofy środki pochodzące z obligacji zaspokoją potrzeby finansowe ubezpieczyciela związane z koniecznością wypłaty odszkodowań. Jeżeli katastrofa nie będzie miała miejsca, inwestorzy w terminie odzyskają środki wraz z odsetkami. Istnieją dwa rodzaje takich obligacji: „kwota obligacji chroniona” – gdzie w razie wystąpienia katastrofy inwestor traci jedynie odsetki – oraz „kwota obligacji zaryzykowana” – inwestor może stracić odsetki oraz zainwestowane środki.

W przypadku swapów katastroficznycych seria zdefiniowanych płatności cedanta ryzyka na rzecz inwestora (za pośrednictwem instytucji finansowej) połączona jest z serią płatności o odwrotnym kierunku (od inwestora do cedanta), przy czym ta ostatnia nie jest zdefiniowana, a jej wysokość zależy od specyfikacji określonych względem zajścia bądź nie danej katastrofy. Inwestor zarabia, jeżeli jego płatności

są mniejsze niż płatności cedenta, a traci, jeżeli jest odwrotnie. Swapy te są prostsze oraz tańsze niż obligacje katastroficzne.

Derywatywy pogodowe chronią przed zwiększonym ryzykiem anomalii pogodowych, na które narażony jest sektor energetyczny (zmniejszone zyski tego sektora spowodowane ciepłymi zimami lub chłodnymi latami, kiedy zmniejsza się zużycie energii na ogrzewanie i odpowiednio – na klimatyzację). Wartość instrumentu finansowego, jakim jest derywatywa pogodowa, zależy od wysokości temperatury lub opadów.

Nie można wykluczyć powstania derywatywów, dla których instrumentem bazowym będzie stężenie szkodliwych substancji w wodzie, glebie lub powietrzu na danym obszarze.

Znaczną korzyścią dla nabywców instrumentów scharakteryzowanych powyżej jest brak korelacji między ich dochodowością a zyskiem z pozostałych aktywów portfela inwestora. Tak też nabywanie ich jest sposobem dywersyfikacji ryzyka, a więc również ochrony przed nim.

Instrumenty te (zwłaszcza obligacje katastroficzne) stanowią nowy rodzaj instrumentów pochodnych, gdyż kryterium dla kwalifikacji tych instrumentów zawsze stanowiło ryzyko, przed którym chroniły (ryzyko zmian cen zboża, kursowe, walutowe, stopy procentowej, a teraz – ekologiczne). Ich powstanie oraz transakcje nimi wynikają zaś z przesłanek ekonomicznych.

### 3. Zakończenie

Można stwierdzić, że w segmencie rynkowym systemu finansowego zachodzą zmiany związane z potrzebą chronienia środowiska (poprzez uwzględnienie ryzyka ekologicznego bądź przesłanki etycznej). Charakter tych zmian powoduje, że zwiększają się koszty działalności podmiotów zanieczyszczających środowisko lub też zmniejsza się ich możliwość pozyskiwania kapitału. Nie można przy tym jednoznacznie stwierdzić, że prowadzi to do zmian zachowań podmiotów gospodarujących i poprawy stanu środowiska. Ekologizacja procesów gospodarczych rozpocznie się bowiem dopiero wtedy, kiedy koszt oczyszczania będzie mniejszy niż wzrost kosztu kapitału lub kosztów działalności (składka ubezpieczeniowa) spowodowany działalnością szkodliwą dla środowiska. Relację tę należy zbadać w przyszłości. Można jednak z pewnością powiedzieć, że opisane procesy zachodzące na rynkach finansowych są krokiem w stronę ekologizacji gospodarki i udoskonalaniem się systemu finansowego. Procesy te mogą zajść dzięki funkcjonowaniu pewnych instrumentów administracyjnych takich, jak CERCLA, kary, opłaty oraz prawne umożliwienie dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych na podmiotach przyczyniających się do powstania szkody ekologicznej.

## Literatura

- Baranowska-Dutkiewicz B., „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1993 nr 10-12.
- Borys G., *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
- Dziawgo L., *Papiery wartościowe w ochronie środowiska*, Dom Organizatora, Toruń 1997.
- Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Haines J., *Banking on Natural Capital. Mapping Paths to Conservation-Based Banking*, [www.findarticles.com/p/articles](http://www.findarticles.com/p/articles).
- Hoffmann E., *SRI among European Institutional Investors*, Eurosif, Report 2003, [www.euro-sif.org/pub2/lib/2003](http://www.euro-sif.org/pub2/lib/2003).
- Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Warszawa 1990.
- Jedynak P., Szydło S., *Zarządzanie ryzykiem*, Ossolineum, Wrocław 1997.
- Kulas I., Kuszał J., *Zarządzanie środowiskiem w przedsiębiorstwie*, AE, Katowice 2000.
- Labatt S., White R., *Environmental Finance. A Guide to Environmental Risk Assessment and Financial Products*, John Wiley and Sons, Inc., Hoboken, New Jersey 2002.
- Lenart T., Pietrewicz A., *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument przyspieszania proekologicznych przemian w gospodarce*, [www.pesk.org.pl/ekokonf\\_6.html](http://www.pesk.org.pl/ekokonf_6.html)-193k.
- Łabno Z., *Ubezpieczenia ekologiczne. Wybrane zagadnienia*, Prace Naukowe AE, Katowice 1995.
- Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Wydawnictwo Prawnicze Lex, Sopot 1998.
- Shabecoff A., *Community Based Development*, [www.nhi.org](http://www.nhi.org).
- Socially Screened Mutual Fund Statistical Summary*, Forum Industry Research Program in partnership with Wiesenberger, a Thompson Financial company, [www.socialinvest.org/areas/research/other/FundStats\\_12-31-98.htm](http://www.socialinvest.org/areas/research/other/FundStats_12-31-98.htm)-42k.
- Syrzycki P., Tarnowski A., *Ekologia a transakcje rynku kapitałowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996.
- Woodworth C., *Socially Responsible Investing: Putting Your Money Where Your Heart Is*, [www.naturalchoice.com](http://www.naturalchoice.com).
- [www.eib.eu.int](http://www.eib.eu.int).
- [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).

## MARKET FINANCIAL INSTRUMENTS AND PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

### Summary

Ecologization of the economy is nowadays initiated and sustained by the state policy. Some changes that take place at the financial market (drive by ecological factor) lead to creating new instruments (or new kinds of instruments) and new criterion of making financial decisions. As the manifestation of these changes might be acknowledged: the Social Responsible Investment, ecodeposits and ecological accounts, changes in the procedure of giving a credit, ecological insurance and new derivatives.

Phenomena mentioned above have their influence on access to capital, capital cost and operational cost of business activity. At present, it is not possible to declare if described changes lead to ecologization of production. It depends on the relations between marginal cost of cleaning production and marginal cost of running an enterprise which are provoked by these changes. However, it is possible to notice that described changes are the symptom of development of the financial system.

---

**Anna Doś** – mgr, asystentka w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

**Agnieszka Ciechelska**

**FUNDUSZE ODPOWIEDZIALNE  
JAKO PRZYKŁAD REALIZACJI  
KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU  
PRZEZ INSTYTUCJE FINANSOWE**

**1. Wstęp**

Rosnący w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat dobrobyt powoduje, że gospodarka coraz brutalniej ingeruje w istniejące ekosystemy. Skutkiem rosnącej produkcji jest utrata zasobów naturalnych (np. zasobów kopalnych, ryb, lasów itd.) oraz funkcji środowiska (np. funkcji rekreacyjnych czy estetycznych), których wartość jest znacznie większa niż majątek wytworzony w wyniku wzrostu gospodarczego. W rezultacie osiągamy tzw. wzrost ujemny, tzn. szkodliwy ze względu na fakt, iż generuje on szkody zamiast dóbr i nie czyni nas bogatszymi, ale w rzeczywistości – uboższymi. Dlatego też w społeczności międzynarodowej pojawiła się stale rosnąca grupa ludzi, dla których celem nie jest wyłącznie zdobywanie dóbr materialnych, ale i dbałość o inne elementy wpływające na jakość życia. Tendencje te znajdują swój wyraz niemal w każdej dziedzinie ludzkiej działalności, m.in. również w sektorze finansowym. W początkach lat siedemdziesiątych pojawili się inwestorzy, głównie w USA, którym nie wystarczał sam zwrot z kapitału. Interesowało ich również, w jaki sposób ich pieniądze są inwestowane i jakie to ma skutki pozafinansowe – społeczne i środowiskowe. Był to zupełnie nowy trend w bezwzględny świat finansów. Analiza rozwoju tego kierunku inwestowania oraz motywy działania inwestorów w tym zakresie są celem niniejszego artykułu.

W literaturze przedmiotu [Jeucken 2001] pojawienie się inwestorów zainteresowanych społecznymi i środowiskowymi skutkami ich inwestycji tłumaczy się zwykle przejściem na wyższy poziom w hierarchii potrzeb według Masłowa. W swojej teorii Masłow wyróżnia pięć poziomów potrzeb: najbardziej podstawowe – potrzeby fizjologiczne (jedzenie, zdrowie, schronienie), drugi poziom to potrzeba bezpieczeństwa, trzeci to miłość, potrzeba akceptacji i przyjaźni, czwarty to potrzeba szacunku, a piąty – potrzeba samorealizacji (zdobywanie wiedzy, krea-



tywność, wyrażanie samego siebie). Osiągnięcie kolejnego poziomu jest możliwe tylko, gdy osiągnie się poprzednie. W takim ujęciu troska inwestorów o kwestie etyczne i moralne związane z inwestowaniem znajdowałyby się na najwyższym poziomie piramidy Masłowa, co oznaczałoby, że cztery niższe poziomy zostały już osiągnięte. Było to wynikiem długotrwałego wzrostu gospodarczego, dzięki czemu podstawowe potrzeby człowieka zostały zaspokojone (w krajach wysoko rozwiniętych). Takie jednak wytłumaczenie zainteresowania kwestiami etycznymi i moralnymi w sektorze usług finansowych wydaje się jednak niewystarczające. Nie tłumaczy bowiem pojawienia się tego rodzaju inwestorów w kraju o niższym poziomie dobrobytu (np. Korea Południowa). Istnieje możliwość, że jednostka ludzka zgłasza swoje potrzeby nie w porządku hierarchicznym, jak zakładał Maslow, ale równolegle. Wówczas okaże się, że również jednostki osiągające niższy poziom dobrobytu mogą się kierować w swoich decyzjach inwestycyjnych innymi kryteriami niż tylko stopą zwrotu. Takie wyjaśnienie wydaje się tym bardziej zasadne, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii środowiskowych, że coraz dotkliwiej odczuwane są skutki pogarszającej się jakości środowiska.

Pierwsze negatywne zmiany w środowisku zaczęto odczuwać w latach siedemdziesiątych. W tym też okresie ukazały się pierwsze prace wskazujące na możliwość wyczerpywania się zasobów środowiskowych i zagrożenia z tym związane, które wstrząsnęły opinią publiczną<sup>1</sup>. Zatem potrzeba zadbania o szeroko pojęte środowisko człowieka stała się bardzo istotna. W ten sposób zaspokojenie potrzeb z najwyższego poziomu piramidy Masłowa zostało rozpoczęte na wcześniejszym etapie, dlatego jako przyczyny pojawienia się nowych tendencji na rynkach finansowych należy wskazać co najmniej dwa czynniki – z jednej strony zaspokojenie podstawowych potrzeb dzięki wzrostowi gospodarczemu i pojawienie się nowych, z drugiej – rosnącą świadomość ekologiczną.

W tym czasie (lata siedemdziesiąte) zaczęto też tworzyć, a następnie upowszechniać i realizować koncepcję zrównoważonego rozwoju. Koncepcja ta oznacza konieczność takiego gospodarowania i generowania wzrostu, aby nie hamować możliwości zaspokojenia potrzeb rozwojowych przyszłych generacji. W wyniku rozwoju takiego myślenia zaczęto dostrzegać, iż niemożliwa jest pełna substytucja kapitału naturalnego kapitałem antropogenicznym. W związku z tym konieczne staje się uwzględnianie w ocenie dobrobytu społecznego nie tylko aspektów ekonomicznych, ale również innych kwestii świadczących o jakości życia – aspektów społecznych i środowiskowych [Fiedor i in. 2002]. W przeciwnym bowiem razie dobrobyt społeczny nie będzie zapewniony, gdyż dalszy wzrost produkcji będzie generował większe starty z tytułu pogorszenia jakości środowiska niż korzyści z tytułu zwiększenia konsumpcji. Rozwój koncepcji

---

<sup>1</sup> M.in. R. Carson, *Silent Spring* z roku 1962, P. Ehrlich, *The Population Bomb* z roku 1968, I raport dla Klubu Rzymskiego, *Granice wzrostu* z roku 1972.

zrównoważonego rozwoju umocnił pojawiające się w latach siedemdziesiątych tendencje na rynkach finansowych. W efekcie pojawił się nowy instrument finansowy, którego intensywny rozwój ma miejsce w latach dziewięćdziesiątych – etyczne fundusze powiernicze<sup>2</sup>.

„Etyka” może dotyczyć ideologii przyświecającej działalności danego przedmiotu inwestycji lub motywacji inwestującego. W różnych krajach występują rozmaite określenia tego rodzaju narzędzia. Określa się je jako fundusze zielone, czyli inwestujące w przedsiębiorstwa, których działalność przyczynia się do poprawy stanu środowiska, lub nie oddziałujące znacząco na środowisko. Tego rodzaju fundusze bywają też określane jako „społecznie odpowiedzialne”, a więc kierujące się np. przestrzeganiem praw człowieka czy działalnością na rzecz poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Coraz częściej przyjmuje się też skrót zapożyczony z USA – SRI, co oznacza *sustainable and responsible investments* lub *socially responsible investments*. Na świecie różnie definiuje się tego rodzaju inwestycje – w jednych krajach są to jedynie takie, które kierują się kwestiami środowiskowymi, w innych – kwestiami społecznymi, a w jeszcze innych uwzględnia się obie grupy kryteriów. W związku z tym porównania międzynarodowe są utrudnione, a uzyskiwane wyniki niejednoznaczne. Ogólnie jednak fundusze etyczne można określić jako proces inwestycyjny uwzględniający w analizie finansowej środowiskowe i społeczne skutki inwestowania – zarówno pozytywne, jak i negatywne. Instrument ten jest tak zaprojektowany, że poprzez zastosowanie odpowiednich kryteriów pozwala na uzyskiwanie korzyści zarówno społecznych, jak i indywidualnych korzyści inwestora. W rezultacie inwestor może uzyskiwać tradycyjne korzyści ekonomiczne z zainwestowanego kapitału oraz, poprzez odpowiednie przeznaczenie swoich środków, może mieć wpływ na takie kwestie, jak np. sprawiedliwość społeczna, zdrowie, środowisko, pokój itp. [Dziawgo, Dziawgo 2003, s. 364-365]. Rozwój etycznego inwestowania wiąże się ze współczesnymi trendami występującymi w sferze społeczno-kulturowej (większe znaczenie jakości życia i zdrowia, indywidualizm, swoista jawność życia dzięki mass mediom), w sferze ekonomicznej (wzrost innowacyjności, większe tempo przepływu informacji, wzrost znaczenia kapitału intelektualnego) i ekologicznej (świadomość ryzyka ekologicznego, problemy globalne, ograniczoność zasobów) [Dziawgo 2001a].

---

<sup>2</sup> W niniejszym opracowaniu określenie to będzie oznaczało wszystkie fundusze, które w swojej strategii inwestycyjnej kierują się kryteriami społecznymi, środowiskowymi bądź też jednymi i drugimi jednocześnie.

## 2. Ewolucja funduszy uwzględniających kryteria pozaekonomiczne

Pierwsze fundusze uwzględniające w swoim działaniu inne aspekty niż tylko finansowe pojawiły się w USA, Wielkiej Brytanii oraz Szwajcarii. Stopniowo pojawiały się w innych krajach europejskich, a ostatnio również w Japonii. Również Korea Południowa jest zainteresowana rozwojem takiej działalności. Generalnie można wyróżnić cztery etapy rozwoju tego rynku, przy czym pierwsza fala popularności przypada na początek lat dziewięćdziesiątych.

### **I etap: fundusze etyczne (*sensu stricto*)**

W wyborze przedsięwzięć do portfela inwestycyjnego fundusze te kierowały się selekcją negatywną, czyli eliminowały z niego przedsiębiorstwa, których działalność była moralnie lub etycznie wątpliwa (*dirty* lub *brown*). Były to głównie przedsiębiorstwa związane z przemysłem tytoniowym, alkoholowym, zbrojeniowym, chemicznym czy z hazardem. Ponadto kryterium eliminacji mogły też stanowić ustrój lub polityka państwa (np. dyktatura), z którego dane przedsiębiorstwo pochodziło. Powstanie takich funduszy było wyrazem przekonań religijnych lub określonych wartości. W przypadku USA były one zgodne z nauką kościoła i kierunkami działania związków zawodowych.

### **II etap: fundusze technologiczne**

Powstały w wyniku pojawienia się regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska, które wymuszały na przedsiębiorstwach inwestycje służące ochronie środowiska. Nowe przepisy prawne wywołały wzrost popytu na tego rodzaju urzędnika. Odpowiedzią rynku finansowego było inwestowanie środków funduszy inwestycyjnych w technologie ekologiczne. Okazało się jednak, że bazują one na stosunkowo małej liczbie tego rodzaju inwestycji. Niemożność ich dywersyfikacji zwiększała jednak zagrożenie zmianami zachodzącymi na rynku. Przykładem funduszu technologicznego, któremu nie udało się utrzymać na rynku, może być fundusz z Grupy Fortis – Environmental Growth Fund at Mees Pierson funkcjonujący jedynie cztery lata. Na rynku pojawiają się jednak wciąż nowe fundusze tego typu, np. Ohra New Energy Fund w roku 2001 [Jeucken 2001, s. 98].

### **III etap: fundusze ekologicznie wydajne (*eco-efficiency funds*)**

Wyboru podmiotów inwestycji dokonuje się na podstawie identyfikacji najlepszego przedsiębiorstwa w danej klasie (*best in class*) dla każdego sektora gospodarczego pod kątem oszczędnego korzystania z zasobów środowiska (w tym również z pojemności asymilacyjnej). Podmioty te określane są jako liderzy w zakresie wydajności ekologicznej. Czasem stosowane są również zestawy

negatywnych kryteriów wyłączające określoną branżę z inwestycji. Takie działania zwiększyły zainteresowanie przedsiębiorstw wprowadzaniem działań na rzecz ochrony środowiska do swoich długookresowych strategii. Najwcześniej takie fundusze zostały utworzone przez czołowe banki Niemiec, Holandii i Szwajcarii. Nieco później pojawiły się we Francji, w Hiszpanii i we Włoszech.

#### **IV etap: fundusze społecznie odpowiedzialne**

W większości opracowań wyodrębnia się jedynie trzy wcześniejsze etapy. Czwarty etap stanowi przejaw nowego trendu w przedsiębiorstwach – zyskiwanie publicznego zaufania. Polega to na tym, że największy nacisk w działalności firm kładzie się na relacje z klientem i spełnianie jego oczekiwań, dlatego też również instytucje finansowe dopasowują się do oczekiwań klientów. O tym, w jakie przedsiębiorstwa zostaną zainwestowane środki klienta, może zdecydować sam klient. Może on wybrać swój poziom „słuszności”, uwzględniając subiektywne poczucie zrównoważonego rozwoju. Zespół specjalistów z różnych dziedzin opracowuje indywidualny portfel inwestycyjny zgodny z preferencjami klienta. Dodatkowo jeszcze wzrasta zapotrzebowanie klientów na produkty i usługi przedsiębiorstw społecznie wrażliwych. Z tego też względu klienci chętnie inwestują w przedsiębiorstwa, które mają na względzie kwestie społeczne związane, np. z dbałością o warunki pracy i płacy, działalnością na rzecz społeczności lokalnych czy też na rzecz rozwiązywania problemów globalnych. Przewiduje się, że w najbliższych kilkunastu latach najbardziej obiecującą branżą w tego rodzaju inwestycjach będzie sektor energii odnawialnej [Dziawgo 2001a].

### **3. Motywy wyboru funduszy etycznych i przedmiotu inwestycji**

Fundusze etyczne w każdym momencie swego istnienia wzbudzały kontrowersje. Kwestionowano m.in. wybory „czystych ekologicznie przedsiębiorstw” (czy czysty ekologicznie ma być proces produkcji, czy produkt oraz w jaki sposób oceniać w tych kategoriach pochodzenie kapitału, zwłaszcza w dużych, międzynarodowych koncernach). Kwestionowano również „etyczne pochodzenie” pieniędzy inwestorów. Jako wyraz tych wątpliwości w roku 1994 w USA, w Ohio, powstał fundusz, który skupiał w swoim portfelu aktywa przedsiębiorstw związanych z hazardem, przemysłem alkoholowym i tytoniowym oraz z pornografią. Pomysłodawcy tego przedsięwzięcia argumentowali, że pieniądze ludzi inwestujących w fundusze etyczne i tak zawsze pochodzą z „grzesznych” rynków [Schmidheiny, Zorrquin 1996, s. 84].

Inwestowanie w fundusze etyczne jest ciągle postrzegane przez większość uczestników rynków finansowych jako swego rodzaju fanaberia. Jednak od lat

dziewięćdziesiątych stale powiększa się grupa „etycznych” inwestorów. Na rynku międzynarodowym udział funduszy etycznych w rynku inwestycyjnym jest niewielki i mieści się w granicach 1-2%.

Zjawisko funduszy etycznych należy rozpatrywać w kontekście ich oddziaływania na rynek finansowy, a nie w kontekście ich wielkości. Oddziaływanie to przejawia się m.in. w wymuszaniu na przedsiębiorstwach określonego postępowania oczekiwanego przez inwestorów. Przykładem może być często wysuwane żądanie przedkładania przez przedsiębiorstwa raportów środowiskowych dających lepszą informację o działaniach przedsiębiorstwa i stanowiących możliwość kontroli nad wywiązywaniem się przedsiębiorstwa ze społecznych zobowiązań. Coraz częściej inwestorzy domagają się umożliwienia im większego wpływu na przedsiębiorstwa, których są udziałowcami. W USA 20% żądań inwestorów dotyczy kwestii środowiskowych: przede wszystkim raportowania, ale również toksycznych i radioaktywnych odpadów, wydobywania na terenach chronionych, zrównoważonej polityki energetycznej, zdrowia, środowiska i standardów bezpieczeństwa pracy [Schmidheiny, Zorrquin 1996, s. 86-88].

Szczególnie dużą siłą nacisku dysponują inwestorzy instytucjonalni, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Holandii. W krajach tych największe fundusze emerytalne zamierzają zainwestować część lub większość swoich aktywów właśnie w fundusze etyczne lub zapowiadają rewizję swoich aktywów pod kątem kryteriów zrównoważonego rozwoju. Planują też wykreślenie ze swoich aktywów tych podmiotów, które nie przedstawią zadowolających raportów środowiskowych, w tym dotyczących ryzyka ekologicznego zwłaszcza w sektorach paliwowym, energetycznym, chemicznym, motoryzacyjnym, konstrukcyjnym, służbie zdrowia oraz przemyśle farmaceutycznym [Jeucken 2001, s. 90-92].

Coraz częściej również same przedsiębiorstwa dążą do poprawy swego wizerunku środowiskowego i społecznego. Zwłaszcza w takich krajach, jak Szwajcaria, Holandia i w państwach anglosaskich, przedsiębiorstwa wykazują szczególną determinację, aby się znaleźć w portfelu etycznego funduszu, gdyż to uwiarygodnia ich działania na rzecz środowiska i jednocześnie daje gwarancję wykupienia udziałów na profesjonalnym rynku etycznych funduszy.

Fundusze opierają swój sukces na społecznym zaufaniu. Zdają sobie zatem sprawę, że nawet pośrednia inwestycja w przedsięwzięcia wątpliwe etycznie może poważnie zachwiać ilością inwestowanego kapitału. Ma to szczególne znaczenie dla funduszy emerytalnych, gdzie inwestorzy lokują swój kapitał na „lepszą przyszłość”, a więc im szczególnie zależy na bardziej zrównoważonym świecie w przyszłości, dlatego też dla funduszy szczególne znaczenie ma sposób wyboru przedsiębiorstwa do portfela inwestycyjnego.

Do oceny przedsiębiorstwa stosuje się kryteria zarówno miękkie, jak i twarde oraz wiele metod, dających jednak często skrajnie różne wyniki. Oceny dokonywać mogą same banki czy inne instytucje będące właścicielami funduszu oraz zewnętrzne, wyspecjalizowane agencje. Banki często stosują typowe metody

ratingowe, takie jak przy kredytowaniu inwestycji. Niestety nie są one najlepsze, gdyż nie dają kompleksowej oceny, a jedynie ograniczają się do wąskiego obszaru przedsięwzięcia, np. ryzyka ekologicznego traktowanego w sposób ograniczony, tzn. dane przedsiębiorstwo może być przyjęte do portfela inwestycyjnego, jeśli określone są jego ryzyko i sposoby jego minimalizacji. W związku z tym najczęściej zleca się dokonanie kompleksowej oceny pod kątem zrównoważonego rozwoju (ewentualnie uwzględniania osobno kryteriów środowiskowych i społecznych) wyspecjalizowanym agencjom. Odbywa się to na podstawie dwuetapowej, zestandaryzowanej procedury. W pierwszym etapie ocenia się kwestie związane ze strategią przedsiębiorstwa, takie jak: posiadanie przez przedsiębiorstwo systemu bezpieczeństwa środowiskowego i programów środowiskowych oraz wprowadzanie innowacji prośrodowiskowych. Drugi etap oceny dotyczy konkretnych działań podjętych w celu minimalizacji oddziaływania na środowisko zarówno, jeśli chodzi o kwestie takie jak ilość wytwarzanych odpadów czy wykorzystanie energii, jak i konflikty społeczne związane z oddziaływaniem przedsiębiorstwa na środowisko czy społeczność lokalną. Okazuje się, że również same przedsiębiorstwa są zainteresowane tym, co zrobić, aby trafić do portfela inwestycyjnego funduszy etycznych. Przekonały się o tym fundusze w Japonii [Jeucken 2001, s. 84-87].

Wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw dbających o środowisko i wartości społeczne pokazują, że istnieje pozytywna korelacja pomiędzy wartością przedsiębiorstwa i jego działaniami względem środowiska i społeczeństwa. Jednak podjęcie przez przedsiębiorstwo działań w takim kierunku oznacza konieczność wypracowania i realizowania własnej, długookresowej ogólnej strategii działania, co skłania do racjonalizacji wielu decyzji i pozwala na osiągnięcie lepszych wyników w długim okresie. Zwrot z zainwestowanego w przedsiębiorstwie w ten sposób kapitału jest ponadprzeciętny. Badania dotyczące przemysłu chemicznego i farmaceutycznego wykazały, że przewaga ta sięga 28%<sup>3</sup>. Inwestycje proekologiczne przynoszą również wymierne korzyści w krótkim okresie. W najbardziej podstawowej formie pozwalają oszczędzać na kosztach stałych związanych np. z zapotrzebowaniem na energię czy minimalizacją odpadów. Ponadto inwestycje proekologiczne wpływają na zmianę postrzegania wizerunku firmy na rynku oraz na kontrolę ryzyka środowiskowego.

Dobre wyniki przedsiębiorstw uwzględniających w swojej działalności aspekty społeczne czy środowiskowe przekładają się na wyniki inwestujących w nie funduszy etycznych. Do określania wartości jednostek uczestnictwa funduszy konstruuje się specjalne indeksy, podobne do tych stosowanych tradycyjnie, tyle że opartych na innych (zrównoważonych) kryteriach, np. DSI 400 czy S&P 500. Wiele badań (Robeco – 1997 r., Salomon Smith Barney – 1998 r.) wskazuje, że

---

<sup>3</sup> Badania były prowadzone przez Hamburg Environmental Institut w roku 1997. Wyniki znalazły się w „Business and the Environment”, August 1997.

zwrot z inwestycji w funduszach etycznych jest bliski średniemu zwrotowi z inwestycji w innych funduszach powierniczych [Jeucken 2001, s. 88-89]. Przedstawiciele społecznie odpowiedzialnych instytucji finansowych, które inwestują środki swoich klientów z uwzględnieniem kryteriów społecznych i środowiskowych oraz same starają się zminimalizować swoje oddziaływanie na środowisko, wymieniają następujące korzyści z takiej działalności [Dziawgo 2001a]:

- wzrost wartości firmy (dzięki zarządzaniu ryzykiem ekologicznym, wzrostowi efektywności i poprawie reputacji),
- większą ilość klientów (środowiskowe i społeczne kryteria inwestowania stanowią dodatkową wartość dla klientów),
- ochronę środowiska i obniżenie stałych kosztów działalności (poprzez redukcję zapotrzebowania na energię i materiały oraz pośrednio – poprzez oferowane produkty finansowe).

#### 4. Sytuacja na rynkach międzynarodowych

Międzynarodowe porównania rynku funduszy ekologicznych są stosunkowo trudne m.in. ze względu na niejednorodność definicji. Dodatkowym utrudnieniem jest jeszcze nieco inny charakter rynków w Europie i USA. Rynek w USA powstał znacznie wcześniej, co można tłumaczyć następującymi czynnikami [Jeucken 2001]:

- historycznymi – związanymi z wartościami religijnymi i celami wyrażanymi przez związki zawodowe mające znaczny wpływ na inwestycje finansowe w latach siedemdziesiątych; związki wyznaniowe i związki zawodowe zaczęły coraz powszechniej stosować *screening* inwestycji na początku lat siedemdziesiątych,
- politycznymi – niższy stopień pomocy społecznej (socjalnej) w USA niż w porównywalnym okresie w Europie,
- kulturowymi – relatywnie większa gotowość amerykańskich konsumentów do działania, w tym wypadku do nacisków do utworzenia i korzystania z nowych instrumentów finansowych,
- finansowymi – relatywnie lepiej rozwinięty rynek kapitałowy z dużym udziałem funduszy emerytalnych.

W USA udziałowcy mają stosunkowo duży wpływ na podejmowane w przedsiębiorstwach decyzje. Dotyczy to zwłaszcza inwestorów instytucjonalnych. W Europie jest inaczej – wpływ udziałowców, głównie indywidualnych, jest niewielki. Dla klientów instytucjonalnych kluczowe europejskie banki tworzą specjalne fundusze. Ponadto w USA fundusze etyczne skupiają się głównie na aspekcie społecznym inwestycji, a w Europie – na środowiskowym.

W tabeli 1 przedstawiono liczbę zielonych (kierujących się kryteriami środowiskowymi) funduszy funkcjonujących w poszczególnych krajach i aktywa, jakimi one dysponują.

Tabela 1. Fundusze ekologiczne w wybranych krajach (30.06.2002 r.)

Kraj	Liczba funduszy	Wartość aktywów (mld euro)
USA	49	25,0
Wielka Brytania	33	3,0
Francja	17	0,6
Holandia	18	1,4
Niemcy, Austria, Szwajcaria, Luksemburg	61	2,6

Źródło: [Dziawgo, Dziawgo 2003, s. 243].

### **Stany Zjednoczone**

To pierwszy i największy rynek funduszy etycznych. Nie ma na nim wyraźnego rozróżnienia na fundusze zielone i społecznie odpowiedzialne. Jest ok. 50 funduszy, w których dominują kwestie środowiskowe, a ogólna liczba funduszy etycznych wynosi mniej więcej 230. W roku 2001 zgromadziły one 153 bln dolarów. Do najbardziej znanych należą fundusze grupy Pioneer, Pax World, Citizens, Domini.

### **Wielka Brytania**

Rynek ten rozwinął się jako drugi i – podobnie jak w USA – uwzględniane są na nim kryteria zarówno ekologiczne, jak i społeczne. Do najpopularniejszych zaliczane są fundusze z grupy Friends Provident, NPI, Scottish, Jupiter Ecology.

### **Niemcy, Austria, Szwajcaria, Luksemburg**

Fundusze funkcjonujące na tych rynkach kierują się przede wszystkim kryteriami środowiskowymi. Rynek ten, jeśli chodzi o liczbę funduszy, jest większy niż rynek amerykański, ale wartościowo jest nieporównywalnie mniejszy. Główną przyczyną dużej dynamiki są korzystne dla etycznych inwestorów zmiany w polityce podatkowej, zwłaszcza w Luksemburgu. Najbardziej znane fundusze to: Pictet Global Sector Fund Water, UBS EF Eco Performance, Sarasin Oeko-Sar [Dziawgo 2001b].

### **Japonia**

Tu fundusze etyczne pojawiły się najpóźniej, ale charakteryzują się one intensywnym rozwojem. Najwięcej funduszy pojawiło się w latach 1999-2000. Do roku 2001 było ich ponad 10, a zgromadzone aktywa wynosiły ponad 1,5 mld euro. Największy fundusz to Nikko Ecofund. Przewidywano, że wchodzący na rynek fundusz pozyska docelowo 100 mln dol. Jednak już po dwóch tygodniach działalności zgromadzono 230 mln dolarów, a po 14 miesiącach (koniec paź-



dzielnika roku 2000) – 1 mld dolarów. Inwestorzy to głównie młode kobiety, które po raz pierwszy inwestują w papiery wartościowe [Dziawgo 2001a].

## 5. Perspektywy rozwoju funduszy etycznych

Ogólnie rzecz biorąc, inwestorzy mają stosunkowo niewielki wpływ na to, co konkretnie znajdzie się w portfelu inwestycyjnym. Mają jednak ogromny wpływ na politykę funduszu. Sytuacja ta ulega obecnie zmianie, co znalazło swój wyraz w wyodrębnieniu czwartego etapu rozwoju funduszy etycznych zorientowanych na zaspokojenie potrzeb indywidualnych klientów. Najprawdopodobniej takie podejście do klienta i konstruowanie oferty inwestycyjnej specjalnie dla niego będzie obowiązującym trendem w najbliższej przyszłości. Oczywiście oferta „skrojona na miarę” jest przedsięwzięciem kosztownym i jest przeznaczona tylko dla najbogatszych klientów, jednak i ci z nieco mniejszymi zasobami mogą realizować swoje etyczne priorytety poprzez inwestowanie w fundusze „tematyczne”. Przykładem mogą być fundusze poświęcone wyłącznie energii, np. Wind Found czy Solar Investment Fund. Inny przykład to tzw. fundusze drzewne, traktowane niekiedy jako produkty ubezpieczeniowe. Powstały w różnych krajach na początku lat dziewięćdziesiątych. Była to dodatkowa oferta standardowych funduszy, przez co uzyskiwały gwałtowny wzrost ich wartości marketingowej. Okres zwrotu w takich funduszach przewidziany jest na 25 lat i ma wynosić ponad 25%. Oczywiście możliwości osiągnięcia tak wysokiego zwrotu wzbudzają wątpliwości związane np. z niepewnością wielkości popytu, ryzykiem katastrof naturalnych czy negatywnymi efektami zewnętrznymi (np. wyjałowieniem ziemi uprawnej na skutek prowadzenia upraw monokulturowych) [Jeucken 2001, s. 98].

Innym nowym zjawiskiem jest specyficzna polityka inwestowania realizowana przez fundusze emerytalne poprzez „inwestowanie” celowe (*economically targeted investing*). Jest to sytuacja, w której bank (instytucja finansowa) lokuje stosunkowo niewielkie środki swojego portfela w obszary ważne społecznie, ale o dużym stopniu ryzyka lub niskim zwrocie: pożyczki hipoteczne na rozwój budownictwa socjalnego, pożyczki dla małego biznesu itp. W roku 1993 w USA 20 największych funduszy emerytalnych prowadziło właśnie takie działania.

W Polsce obecnie nie funkcjonuje żaden fundusz kierujący się w swoim działaniu kwestiami środowiskowymi czy społecznymi. Należy się jednak spodziewać, że sytuacja będzie się zmieniać w miarę wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństwa. Niewiele jest badań, które wskazałyby, na ile polskie społeczeństwo skłonne jest do inwestowania, kierując się kryteriami ekologicznymi lub społecznymi. Wyniki badań prowadzonych w roku 2002<sup>4</sup> wskazują, że Polacy w swoich

<sup>4</sup> Badania przeprowadzone przez TSN OBOP w roku 2002. Szerzej o wynikach badania w *Polish public opinion about investment-survey 2002*, w: [Dziawgo, Dziawgo 2003, s. 395-397].

decyzjach inwestycyjnych są skłonni uwzględniać również, oprócz kryteriów ekonomicznych, kryteria środowiskowe i społeczne. Do najczęściej wymienianych kryteriów należą: dbałość o pracowników, ochrona środowiska oraz stosunek do niepełnosprawnych. Najmniejsze znaczenie dla respondentów miało testowanie produktów na zwierzętach. W dalszym ciągu jednak zdecydowanie najważniejszym kryterium jest zysk ekonomiczny. Autorzy badań tłumaczą to sytuacją ekonomiczną kraju. Wraz ze wzrostem zamożności Polaków oraz rozwojem rynku finansowego należy się jednak spodziewać, iż również w Polsce powstaną fundusze ekologiczne.

## Literatura

- Dziawgo D., *Ekologiczne fundusze inwestycyjne i asset management*, „EkoFinanse” 2001a nr 3.  
 Dziawgo D., *Ekologiczne fundusze inwestycyjne na międzynarodowym rynku finansowym*, „EkoFinanse” 2001b nr 11.  
 Dziawgo L., Dziawgo D., *Finance and Natural Environment. Experience of Poland against the Background of Developed Market Economies*, Toruń 2003.  
 Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.  
 Jeucken M., *Sustainable Finance and Banking. The Financial Sector and the Future of the Planet*, Earthscan Publications Ltd, London 2001.  
 Schmidheiny S., Zorrquin F.J.L., *Financing Change. The Financial Community, Eco-efficiency, and Sustainable Development*, The MIT Press, Cambridge, London 1996.

## SOCIALLY RESPONSIBLE INVESTMENTS AS AN EXAMPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT REALIZATION IN FINANCIAL INSTITUTIONS

### Summary

Constantly growing world production makes natural sources become impoverished. In consequence the economic development can be seen as negative. This is one of the reasons why for many people not only more money and goods but also social and environmental aspects of high life quality play a very important role. This is the fundamental reason to create investment funds, which single out ethical enterprises in its investment portfolio. Such socially responsible investments have been developed since the seventy's having some stages. Currently the socially responsible investments share in the investments market is inappreciable. Funds, stimulated by their investors, can put pressure on enterprises to behave according to investors' expectations. For the investor investing in such funds it may have not only ethical values but can render comparable or higher profits like in traditional funds as well.

---

**Agnieszka Ciechelska** – mgr, asystentka w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Andrzej Graczyk**

## **EKONOMICZNE ASPEKTY OBOWIĄZKU WYKORZYSTANIA ENERGII ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH**

### **1. Wstęp**

Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych jest nie tylko jednym ze sposobów zmniejszenia emisji dwutlenku siarki powstającego przy spalaniu węgla czy paliw węglowodorowych, ale także umożliwia redukcję emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie importu energii pierwotnej i tym samym zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój obszarów wiejskich. Problemy te są wyeksponowane w zapisach jednej z dyrektyw Unii Europejskiej. W wyniku negocjacji i ustaleń z Komisją Europejską planu implementacyjnego Dyrektywy UE nr 2001/77/EC w sprawie promocji energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej rząd podjął się przygotowania w terminie do października 2003 r. projektu ustawy, która wsparłaby wdrożenie dyrektywy w Polsce<sup>1</sup>. Ostatecznie odrębna ustawa jednak nie powstała, a w celu dostosowania się do wymagań dyrektywy zostały wprowadzone odpowiednie zapisy w ustawach Prawo energetyczne i Prawo ochrony środowiska.

### **2. Regulacje prawne**

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>2</sup> definiuje w art. 3, pkt 20 pojęcie odnawialnego źródła energii. Jest to źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania

---

<sup>1</sup> Autor uczestniczył w połowie 2003 r. w pracach zespołu przygotowującego ten projekt.

<sup>2</sup> DzU nr 54, poz. 348 z późn. zm.

lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych.

W artykule 9a ustawy Prawo energetyczne określa się obowiązki przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedającego tę energię odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przedsiębiorstwo takie jest obowiązane uzyskać i przedstawić do umorzenia prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwo pochodzenia albo uiszczyć opłatę zastępczą. Zgodnie z art. 9e świadectwo pochodzenia jest potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii. Świadectwa pochodzenia wydaje prezes Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia są zbywalne i stanowią towar giełdowy, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. d Ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych<sup>3</sup>. Przeniesienie praw majątkowych wynikających ze świadectwa pochodzenia następuje z chwilą dokonania odpowiedniego zapisu w rejestrze świadectw pochodzenia.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, któremu przysługują prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia, umarza, w drodze decyzji, świadectwo pochodzenia w całości albo w części. Świadectwo pochodzenia umorzone do 31 marca danego roku kalendarzowego jest uwzględniane przy rozliczeniu wykonania obowiązku określonego w art. 9a w poprzednim roku kalendarzowym. Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia wygasają z chwilą jego umorzenia.

Sposób postępowania podmiotów w odniesieniu do świadectw pochodzenia reguluje Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego obowiązku uzyskiwania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej oraz zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii<sup>4</sup>. Zgodnie z paragrafem 3 rozporządzenia obowiązek, o którym mowa w art. 9a ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, uznaje się za spełniony, jeśli za dany rok udział ilościowy energii elektrycznej wynikającej ze świadectw pochodzenia, które przedsiębiorstwo przedstawiło do umorzenia, lub uiszczonych przez przedsiębiorstwo opłaty zastępczej, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej przez to przedsiębiorstwo odbiorcom końcowym, wynosi nie mniej niż udział określony na dany rok (od 3,1% w 2005 r. do 9,0% w latach 2010-2014).

<sup>3</sup> DzU nr 103, poz. 1099 z późn. zm.

<sup>4</sup> DzU nr 261, poz. 2187.

Obowiązek zakupu energii wytworzonej w źródłach odnawialnych przez przedsiębiorstwa energetyczne odgrywające rolę sprzedawcy z urzędu został określony w art. 9a ustawy Prawo energetyczne. W punkcie 6 stwierdza się, że sprzedawca z urzędu jest obowiązany do zakupu energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii przyłączonych do sieci znajdujących się w obszarze działania sprzedawcy z urzędu, oferowanej przez przedsiębiorstwa energetyczne, które uzyskały koncesje na jej wytwarzanie. W artykule 11 wspomnianego rozporządzenia w odniesieniu do sprzedawcy energii elektrycznej mowa o tym, że obowiązek zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, o którym mowa w art. 9a ust. 6 ustawy, uznaje się za spełniony, jeżeli sprzedawca z urzędu zakupił całą oferowaną mu ilość energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii przyłączonych do sieci elektroenergetycznej, znajdującej się w obszarze działania tego sprzedawcy.

### 3. Ekonomiczne aspekty regulacji

Regulacja prawna wprowadza dwa rodzaje obowiązków:

- 1) nałożenie na producentów energii obowiązku zapewnienia energii ze źródeł odnawialnych w strukturze dostaw,
- 2) nałożenie obowiązku zakupu określonej ilości energii odnawialnej przez dostawców energii.

Pierwsza forma regulacji, polegająca na nałożeniu na producentów energii obowiązku zapewnienia energii ze źródeł odnawialnych w strukturze dostaw, oznacza w istocie dywersyfikację struktury wytwarzania energii. Kryterium wyboru dla producenta energii jest maksymalizacja całkowitego zysku prywatnego producenta jako suma zysku z wytwarzania energii odnawialnej i zysku z wytwarzania energii konwencjonalnej. Oznacza to formalnie spełnianie warunku:

$$TNPB_k + TNPB_o = \max,$$

gdzie  $TNPB$  – to całkowita korzyść prywatna netto (zysk) producenta z produkcji energii „konwencjonalnej” –  $k$  i odnawialnej –  $o$ .

Warunkiem ograniczającym jest zapewnienie oferowanej energii odnawialnej w ilości nie mniejszej niż określona na dany rok w przepisach prawa.

Do nałożonego obowiązku producent może się dostosować:

- wytwarzając energię odnawialną we własnym zakresie,
- nabywając świadectwa pochodzenia od innego producenta energii odnawialnej.

Z rachunku ekonomicznego producenta może jednak wynikać, że opłacalne może być dla niego zwiększenie skali produkcji energii ze źródeł odnawialnych ponad limit wynikający z nałożonego obowiązku posiadania takiej energii w ofer-

cie. Wytwarzanie energii odnawialnej umożliwi mu wtedy nie tylko wywiązanie się z obowiązku posiadania jej we własnej ofercie, ale i jej sprzedaż innym producentom czy też sprzedaż świadectw pochodzenia. Możliwe jest zatem powstanie sytuacji, w której kierujący się zyskiem producenci energii odnawialnej zwiększają jej produkcję, nie zważając na koszty zewnętrzne. Brak bowiem ustawowych zabezpieczeń przed nieograniczonym zwiększaniem produkcji energii odnawialnej.

Nałożenie na dostawców energii (sprzedawców z urzędu) obowiązku zakupu całej wytworzonej na ich obszarze działania energii odnawialnej wymusza zmniejszenie zamówień na energię konwencjonalną, rośnie natomiast zakup energii ze źródeł odnawialnych. W rezultacie zmienia się poziom produkcji, a więc i korzyści netto producentów obu rodzajów energii. Na problem ten należy spojrzeć z punktu widzenia skutków dla społeczeństwa, które w wyniku regulacji zostaje obciążone wyższymi kosztami zaopatrzenia w energię. W odniesieniu do tego problemu można zastosować dwa kryteria:

- 1) minimalizację wielkości całkowitych kosztów zewnętrznych ( $TEC$ ),
- 2) maksymalizację całkowitej społecznej korzyści netto ( $NSB$ ).

Zastosowanie pierwszego kryterium polega na maksymalizowaniu różnicy między wielkością zmniejszonych całkowitych kosztów zewnętrznych z tytułu ograniczenia emisji ze źródeł konwencjonalnych ( $TEC_k$ ) i wielkością zwiększonych kosztów zewnętrznych z tytułu zwiększenia produkcji energii odnawialnej ( $TEC_o$ ). Formalnie można to zapisać:

$$\Delta TEC_k - \Delta TEC_o = \max,$$

przy warunku ograniczającym, że różnica ta musi być większa od zera.

Zastosowanie drugiego kryterium (maksymalizacji całkowitej społecznej korzyści netto) polega na maksymalizowaniu różnicy między wielkością zwiększonych korzyści społecznych netto z tytułu zwiększenia produkcji energii odnawialnej i wielkością zmniejszonych całkowitych korzyści społecznych netto z tytułu ograniczenia produkcji ze źródeł konwencjonalnych.

Składają się na to dwa elementy:

1. Zmniejszenie kosztów zewnętrznych przy zamianie energii konwencjonalnej na energię odnawialną.
2. Zmniejszenie korzyści prywatnych netto wskutek zamiany tej energii (koszty produkcji – bez uwzględnienia kosztów zewnętrznych – energii odnawialnej są zwykle wyższe).

Problem ten można też rozpatrywać w odniesieniu do poszczególnych rodzajów energii. Mianowicie: korzyść społeczna netto z tytułu zmniejszenia produkcji energii konwencjonalnej to różnica między wielkością ograniczonych kosztów zewnętrznych a wielkością zmniejszonych korzyści prywatnych. Oczywiście, ograniczenie produkcji energii powinno spełniać warunek:

$$NSB_k = \Delta TEC_k - \Delta TNPB_k,$$

przy warunku:

$$NSB_k \leq 0.$$

Oznacza to, że zmiana całkowitych kosztów zewnętrznych (formalnie ze znakiem minus), która wyraża korzyść dla społeczeństwa, musi być większa od zmiany korzyści prywatnych netto (również formalnie ze znakiem minus) wyrażającej całkowity koszt społeczny.

Natomiast w przypadku zwiększenia produkcji energii odnawialnej zwiększenie korzyści społecznej netto następuje w wyniku zwiększenia korzyści prywatnych, ale jednocześnie zwiększają się koszty zewnętrzne (jeśli produkcja ta powoduje dodatkowe emisje). Proces ten musi więc spełniać zależność:

$$NSB_o = \Delta TNPB_o - \Delta TEC_o,$$

przy warunku:

$$NSB_o \geq 0.$$

Łączny efekt dokonanej zamiany energii konwencjonalnej na energię odnawialną musi zapewniać przynajmniej niezmnieszenie łącznych korzyści społecznych netto ( $NSB_l$ ), czyli:

$$NSB_l \geq 0,$$

gdzie łączne korzyści społeczne netto z zamiany energii konwencjonalnej na odnawialną:

$$NSB_l = NSB_o - NSB_k.$$

Oznacza to, że:

$$\Delta TNPB_o - \Delta TEC_o - (\Delta TEC_k - \Delta TNPB_k) \geq 0,$$

stąd:

$$\Delta TNPB_o + \Delta TNPB_k - \Delta TEC_o - \Delta TEC_k \geq 0.$$

Gdy zwiększona produkcja energii odnawialnej nie powoduje dodatkowej emisji, powyższy warunek maksymalizacji korzyści społecznej netto z tytułu zamiany energii przybiera postać:

$$\Delta TNPB_o + \Delta TNPB_k - \Delta TEC_k \geq 0.$$

Końcowy warunek ma postać:

$$\Delta TNPB - \Delta TEC \geq 0,$$

gdzie:

$$\Delta TNPB = \Delta TNPB_k + \Delta TNPB_o,$$

$$\Delta TEC = \Delta TEC_k + \Delta TEC_o.$$

Wynika stąd, że:

$$\Delta TNPB \geq \Delta TEC.$$

Ten warunek wydaje się oczywisty. Jednak powszechne przekonanie o mniejszej szkodliwości energii odnawialnej powoduje zwrócenie uwagi głównie na problem kosztów zewnętrznych. Tymczasem równie istotna ze społecznego punktu widzenia jest kwestia zmian dobrobytu spowodowanych zmianami korzyści prywatnych producentów obu rodzajów energii. Wpływają z tego dwa wnioski:

1. Dopóki koszt energii odnawialnej nie zbliży się do kosztów energii konwencjonalnej, dopóty nie można przyjmować za pewnik, że zamiana energii konwencjonalnej na odnawialną jest korzystna społecznie.

2. Przy wspomnianych zamianach konieczne jest uwzględnianie kosztów zewnętrznych obu rodzajów energii.

Ponadto wyraźnie widać, że zastosowanie kryterium pierwszego (minimalizacji kosztów zewnętrznych) nie musi prowadzić do identycznego rozwiązania jak zastosowanie kryterium drugiego (maksymalizacji korzyści społecznych netto). Zwolennicy energii odnawialnej eksponują, oczywiście, pierwsze kryterium. Tymczasem w praktyce operuje się jedynie ogólnym stwierdzeniem o mniejszej szkodliwości energii odnawialnej. Możliwe jest jednak, że zakłady energetyczne, kierując się obowiązkiem zakupu określonej porcji energii odnawialnej, mogą wybrać zakup od producenta energii odnawialnej, który działa w otoczeniu, gdzie nawet niewielka emisja powstająca podczas produkcji takiej energii powoduje wyższe koszty zewnętrzne aniżeli emisja producenta energii konwencjonalnej. Nie ma bowiem zasady wyłączenia w pierwszej kolejności źródeł konwencjonalnych o najwyższych kosztach zewnętrznych oraz dopuszczania do obrotu źródeł energii odnawialnej, poczynając od tych o najniższych kosztach zewnętrznych.

Z kolei dostawcy energii – zakłady energetyczne – widzą przede wszystkim zmniejszenie ich korzyści netto, ze względu na wysokie koszty zakupu energii odnawialnej. Nie odczuwają żadnych korzyści ze zmniejszenia kosztów zewnętrznych. Nie mają powodów, by stosować drugie kryterium – maksymalizacji korzyści społecznych netto. Jest ono tym trudniejsze do spełnienia, im wyższe są koszty wytwarzania energii odnawialnej. W sytuacji, gdy zamierzeniem politycznym jest zwiększanie udziału tej energii w obowiązkowych zakupach dostawców energii, nieuchronne staje się sięganie po technologie o coraz wyższych kosztach wytwarzania. Dostawca nie ma wpływu na koszty wytwarzania energii



odnawialnej. Gdyby na rynku działali wyłącznie oferenci o bardzo wysokich kosztach, to i tak ich towar znajdzie nabywców, ponieważ nabywca musi go kupić. W rezultacie może dojść do bezwzględnego zmniejszenia korzyści społecznych netto.

#### 4. Uwagi końcowe

Ocena skutków ekonomicznych nałożenia obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych nie jest jednoznaczna. Z jednej strony wymuszenie zakupu takiej energii „zdejmuje” z rynku pewną ilość energii ze źródeł nieodnawialnych. Jeżeli jednak nie ma mechanizmu, który by zapewniał eliminację w pierwszej kolejności emisji powodującej najwyższe koszty zewnętrzne, to możliwe jest wyeliminowanie produkcji energii elektrycznej ze źródeł o najmniejszej emisyjności czy też kosztogenności w dziedzinie oddziaływań zewnętrznych. Najprostszym mechanizmem byłoby, oczywiście, zróżnicowanie opłat za emisję ze źródeł konwencjonalnych proporcjonalnie do poziomu marginalnych kosztów zewnętrznych. Gdy jednak opłata jest ustalana, jak obecnie w Polsce, według stawki jednolitej dla wszystkich źródeł, w najgorszej sytuacji znajdują się ci producenci, których koszty redukcji są najwyższe, a więc o najwyższym poziomie redukcji na jednostkę wyprodukowanej energii elektrycznej. Tym samym zakłady energetyczne będą musiały zwiększać zakupy energii ze źródeł odnawialnych, eliminując ze swego portfela zakupów energię z elektrowni o najniższym poziomie emisji dwutlenku siarki.

Ten sam problem pojawia się, gdy eliminowane byłyby zakupy energii elektrycznej ze źródeł, które w ogóle nie emitują szkodliwych substancji (elektrownie atomowe) lub czynią to w minimalnym stopniu (elektrownie gazowe). Aby uniknąć takich zachowań, należy wprowadzić administracyjne bariery, np. polegające na obowiązku eliminowania najpierw zakupów energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł o największej uciążliwości dla środowiska. Poparcia takiego sposobu w warunkach rosnącej liberalizacji rynku energii nie można jednak raczej przewidywać.

Drugi aspekt oceny wiąże się z brakiem pewności, że energia ze źródeł odnawialnych powoduje mniejsze koszty zewnętrzne niż energia konwencjonalna, którą energia odnawialna „zastępuje” w pakiecie zakupów zakładów energetycznych. Pewnym zabezpieczeniem przed taką sytuacją są świadectwa pochodzenia. Potwierdzają one jednak jedynie fakt wytworzenia energii w źródłach odnawialnych, nie określają natomiast stopnia uciążliwości tej produkcji dla środowiska. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której „brudniejsza” energia ze źródła odnawialnego zastąpi „czystsza” ze źródła konwencjonalnego. Wprawdzie wyniki badań wskazują na mniejszy stopień uciążliwości dla środowiska energii ze źródeł odnawialnych, ale niektóre formy pozyskiwania energii, szczególnie w warunkach

---

nieskomplikowanej technologii i ograniczonych możliwościach kontrolowania przebiegu procesu spalania, mogą cechować się wysoką emisyjnością (np. spalanie słomy).

Wydaje się zatem, iż potrzebny byłby inny rodzaj regulacji aniżeli zróżnicowanie opłat za emisję czy świadectwa pochodzenia energii. Musiałby się on opierać na certyfikowaniu energii elektrycznej ze względu na jej czystość dla środowiska.

## **ECONOMIC ASPECTS OF THE OBLIGATORY USE OF RENEWABLE ENERGY RESOURCES**

### **Summary**

Many regulations have been introduced to Polish law as a result of the EU Directive 2001/77/EC on the promotion of the electricity produced from renewable energy source in the internal electricity market. These changes are discussed in this article and the solutions applied are analyzed using the criterion of maximization of net social benefits. Based on this analysis, it can be argued that when the costs of renewable energy are not similar to the costs of conventional energy, it is not certain whether a change from conventional to renewable energy is socially beneficial. Furthermore, it is necessary to take into consideration the external costs of both types of energy. The introduction of renewable energy does not guarantee the elimination of emissions from the production of conventional energy causing the highest external costs. It may even be possible that renewable energy will replace the production of conventional energy with the lowest level of emission and external costs per unit.

---

**Andrzej Graczyk** – dr hab., prof. AE, kierownik Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Irena Rumianowska**

## **EUROREGIONALNY PROGRAM ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W EUROREGIONIE SPREWA–NYSA–BÓBR**

### **1. Wstęp**

Współpraca transgraniczna i międzynarodowa współpraca regionalna nabrały szczególnego znaczenia u progu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Procesy integracji europejskiej oraz transformacja systemowa w Polsce spowodowały, że zarówno kraj, jak i jego regiony stały się integralnymi elementami gospodarki europejskiej. Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do pobudzania współpracy transgranicznej i do przełamywania syndromu peryferyjnego położenia takich obszarów.

Szczególnym rodzajem regionów o ważnym znaczeniu dla procesu integracji Polski z Unią Europejską i dla współpracy z sąsiadami stały się euroregiony. Terminem tym określamy instytucje współpracy dwóch lub więcej jednostek reprezentujących regiony dwóch lub więcej państw. Mogą nimi być korporacje samorządowe (pojedyncze samorzady lub związki gmin) lub władze lokalne. Zawierają one ze sobą umowy współpracy przekraczającej granice jednego państwa. Termin *euroregion* nie występuje ani w oficjalnych dokumentach o wymianie transgranicznej pomiędzy państwami, ani też w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej, został natomiast unormowany w prawie wewnętrznym. Terminami oficjalnymi są *współpraca transgraniczna* i *regiony transgraniczne*. Terminem *współpraca transgraniczna* zwykle określa się każde wspólne uzgodnione działanie dwóch państw, które obejmuje regiony oraz gminy po obu stronach granicy. Dotyczy podejmowania współpracy lub wspólnych działań na określonym obszarze<sup>1</sup>. *Euroregion* stał się najczęściej używanym w prasie i literaturze określeniem na tę formę współdziałania, przy czym postanowiono charakteryzować nim ściślej

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej: informacje Centrum Informacji Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.cie.gov.pl>.

współpracę, na którą składają się wspólne stałe organy [*Euroregiony...* 1999, s. 19; Greta 2000, s. 224-229]. Współpraca euroregionalna w Unii Europejskiej koncentruje się głównie wokół problemów rozwoju regionalnego, rozwoju infrastruktury technicznej (przede wszystkim transportu), współdziałania w sferze społecznej, ochrony środowiska.

Rozwiązywanie wymienionych problemów wpisano w strategię euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr. Zgodnie z fizyczno-geograficzną specyfiką tego obszaru, jego profilem gospodarczym i szansami rozwoju, założenia te zostały nazwane strategią ekorozwoju. Ma ona na celu konsolidację mieszkańców tego regionu oraz wykorzystanie wszystkich jego możliwości, przy założeniu że dbałość o środowisko przyrodnicze jest podstawowym warunkiem wszelkich działań sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu i społecznemu [*Ekorozwój...* 2000, s. 5].

W dokumentach pilotażowego programu „Ekorozwój w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr” pojęcie *ekorozwój* utożsamiane jest generalnie ze zrównoważonym rozwojem. W założeniach programu uznano, że zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego środowisko naturalne regionu należy traktować jako potencjał rozwoju zwiększający jego ogólną efektywność oraz atut i szansę wyróżniającą dany region na tle innych obszarów. Jednakże w skomplikowanej sytuacji społeczno-gospodarczej, na którą składają się zapóźnienia cywilizacyjne i infrastrukturalne, konieczny jest kompromis między wymogami gospodarki i środowiska. Przygotowany pilotażowy program odnosił się do polskiej części euroregionu. Po uwzględnieniu kierunków rozwoju niemieckiej części wyspecyfikowane zostały przedsięwzięcia, które realizowane wspólnie przez partnerów polskich i niemieckich będą wpływały na rozwój gospodarczy i poprawę życia mieszkańców, z uwzględnieniem i poszanowaniem potencjału przyrodniczego regionu. Przygotowana strategia koncentruje się na latach 2000-2010.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasadności, warunków, możliwości i korzyści z wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr.

## **2. Zasadność realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego na poziomie euroregionu**

Podstawowe zasady rozwoju zrównoważonego, wśród których największą wagę mają prawa i obowiązki państw oraz obywateli wobec środowiska naturalnego i minimalizacja sfer ubóstwa, zostały sformułowane w Karcie ziemi (deklaracja z Rio de Janeiro). Realizacja zasad rozwoju zrównoważonego została zapisana w dokumentach Unii Europejskiej, a w Polsce w Konstytucji (art. 5) oraz w podstawowych dokumentach strategicznych, szczególnie w polityce ekologicznej państwa.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, przez pojęcie rozwoju zrównoważonego rozumie się „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”. Przyjmuje się, że rozwój zrównoważony oznacza równoczesne i równomierne osiągnięcie celów ekonomicznych, ekologicznych, społecznych, politycznych i przestrzennych. Aby te cele były nie tylko do pogodzenia, ale i wzajemnie się wspierały, konieczna jest międzynarodowa koordynacja i współpraca w aspekcie współpracy zarówno międzysektorowej, jak i terytorialnej.

Zachodzące obecnie procesy globalizacyjne i integracyjne pokazują, że świat staje się coraz mniejszy – zarówno w odniesieniu do relacji ekonomicznych i społecznych, jak również z perspektywy użytkowania i ochrony środowiska. Odzwierciedlają to przede wszystkim następujące zjawiska: po pierwsze, mamy do czynienia ze wzrastającą współzależnością gospodarczą, a po drugie, obok umiędzynarodowienia się procesów gospodarczych, a częściowo także w ich wyniku, również problemy środowiska przyrodniczego nabierają coraz bardziej międzynarodowego charakteru [Varbruggen, Jansen 1996, s. 247]. Oczywiście, nie wszystkie problemy ekonomiczne, społeczne oraz wynikające z ochrony i użytkowania środowiska przyrodniczego powinny być rozwiązywane w skali międzynarodowej. Największą efektywność osiągniemy, jeżeli strategię rozwiązywania dostosujemy do skali przestrzennej ich występowania.

We wprowadzaniu zasad rozwoju zrównoważonego podstawową rolę przypisuje się Agendzie 21, która zakłada konieczność integrowania celów środowiskowych, społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Zgodnie z zaleceniami Agendy 21, tworzone są programy realizacji zasad rozwoju zrównoważonego na poziomie kontynentów, krajów, regionów, gmin oraz miejscowości. Ich celem jest stworzenie warunków do ich wszechstronnego rozwoju, do umożliwienia harmonijnej koegzystencji człowieka i przyrody. Zwłaszcza w skali regionalnej w pełni manifestują się kompleksowe powiązania struktur przyrodniczych ze strukturami osadnictwa i gospodarki, stąd też opracowanie programu zrównoważonego rozwoju jest szczególnie przydatne dla każdego regionu. Sporządzone w duchu Agendy 21 dokumenty – elementy wspomnianego programu – będą szczególnie pomocne do wyodrębnienia indywidualnych cech danego terytorium, znalezienia jego specyficznych uwarunkowań i kierunków rozwoju [Borys 2003, s. 41-42].

Skala przestrzenna ma szczególne znaczenie podczas rozwiązywania problemów związanych z gospodarczym użytkowaniem oraz z ochroną środowiska przyrodniczego. Wymiar przestrzenny wyznacza zasięg systemu środowiskowego. Skala systemu środowiskowego może być określona na cztery różne sposoby [Borys 2003, s. 249-250]:

1) przez rozciągłość dobra środowiskowego lub systemu ekologicznego, takiego jak: las, jezioro, tereny bagienne, zlewnie rzek;

2) przez rodzaj transportu zanieczyszczeń (powietrze woda, gleba; na krótki lub długi dystans);

3) przez sieć przepływów handlowych, jeśli dane produkty są nośnikami oddziaływać na środowisko;

4) przez efekty psychologiczne, np. degradacja ekosystemów w pewnym kraju lub regionie oddziałuje na odczucia psychiczne ludzi w innym kraju lub regionie.

Ogólnie rzecz biorąc, można przyjąć, że pojęciem regionu określa się obszar wyodrębniony ze względu na pewne jednorodne cechy natury geograficznej, gospodarczej, społecznej lub kulturowej. Istotną, wspólną cechą regionów są elementy środowiska naturalnego, które stanowią wyróżnik danego obszaru i tworzą warunki do jego rozwoju. Wiele problemów związanych z gospodarowaniem środowiskiem przyrodniczym, komunikacją, infrastrukturą techniczną ma aspekt regionalny, co implikuje tworzenie regionalnych programów rozwoju zrównoważonego. Proces wdrażania takich koncepcji, zgodnie z założeniami agendy regionalnej, oznacza w praktyce budowanie [*Jak budować program...* 1998; *Zarządzanie zrównoważonym...* 2003]:

- współpracy partnerskiej na rzecz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju,
- systemu informacji o zasobach regionu,
- regionalnego programu zrównoważonego rozwoju regionu,
- społecznego monitoringu dla Agendy 21 w regionie.

Reasumując, można stwierdzić, że zasadność regionalnego ujmowania rozwoju zrównoważonego uwarunkowana jest dwoma podstawowymi przyczynami. Pierwsza wiąże się z integralnością środowiska przyrodniczego, którego części składowe nierzadko podzielone są pomiędzy różnego typu jednostki administracyjne. Granice administracyjne często rozcinają jednolite geosystemy wyznaczające współzależności procesów przyrodniczych całego regionu. Jednolite przyrodniczo obszary powinny być objęte jednolitą i kompleksową polityką środowiskowo-gospodarczo-przestrzenną. Druga przesłanka wynika z faktu, że wiele problemów związanych z terenami chronionymi, gospodarką wodną, gospodarką odpadami, ograniczeniem zanieczyszczeń wykracza zazwyczaj poza kompetencje poszczególnych gmin. Efekty zarówno ekonomiczne, jak i ekologiczne mogą być skutecznie rozwiązywane w skali, w której występują, zatem we współpracy pomiędzy gminami, powiatami, województwami [*Jak budować program...* 1998; *Zarządzanie zrównoważonym...* 2003]. Wymienione przesłanki determinują zasadność rozwiązywania licznych problemów wynikających z realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego na poziomie euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.

### 3. Warunki realizacji założeń rozwoju zrównoważonego w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr

**Krótką prezentacją euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.** Obszar pogranicza polsko-niemieckiego ma swój specyficzny charakter, który zawdzięcza zaszcłociom historycznym, w wyniku których przygraniczne regiony zachodnie stały się peryferiami państwa polskiego, co wpłynęło na mniejszy zakres ich industrializacji w porównaniu z innymi regionami Polski [Osekowski 2003; 1999]. Peryferyjny charakter miały także przygraniczne obszary byłego NRD, co było dodatkowym czynnikiem spowalniającym ich rozwój w porównaniu z RFN. Nie ma wątpliwości, że proces integracji Polski z Unią Europejską wpłynął korzystnie na polsko-niemiecką współpracę transgraniczną, co przejawia się w opracowywaniu wspólnych planów rozwoju, np. planów przestrzennego zagospodarowania, tworzeniu instytucji międzynarodowych, w tym instytucji edukacyjnych oraz promujących współpracę gospodarczą (np. Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki), a także euroregionów. Na zachodniej granicy Polski funkcjonują cztery euroregiony: euroregion Nysa, euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr, euroregion Viadrina i euroregion Pomerania. Euroregiony stały się ważną formą realizacji procesu integracji z Unią Europejską. Sprzyjają one przedsięwzięciom zmierzającym do poprawy sytuacji społeczno-kulturalnej i gospodarczej ludności zamieszkującej regiony graniczne oraz prowadzą do zredukowania barier związanych z istnieniem granic.

Umowę o utworzeniu euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr podpisano 21 października 1993 r. w Gubinie. Istotną rolę odegrały niemieckie i polskie stowarzyszenia gmin euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr (stowarzyszenie niemieckie powstało w 1992 r., a polskie w 1993 r.). Współpraca odbywa się na podstawie równości prawa obu stron z uwzględnieniem układu ramowego o ponadgranicznej współpracy pomiędzy gminami a stowarzyszeniami terytorialnymi.

Euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr zajmuje prawie centralne położenie w Europie Środkowej. Położony jest po obu stronach odcinka granicy niemiecko-polskiej, którą tworzy rzeka Nysa, a zachodnie i wschodnie ograniczenie stanowią rzeki Sprewa i Bóbr. Na terenie euroregionu znajduje się ponad 200 jezior o powierzchni ponad 1 ha każde. Lasy zajmują ponad 50% powierzchni euroregionu. Około 200 tys. hektarów lasów objętych jest ochroną, z tego 862 hektary zajmują rezerwaty, a na powierzchni 6,8 tys. hektarów znajdują się parki krajobrazowe: Łagowski i Gryżyński [*Euroregiony na...* 2001].

Obecnie w skład euroregionu wchodzi: ze strony polskiej – 56 gmin województwa lubuskiego i po jednej gminie z województw wielkopolskiego i dolnośląskiego oraz wojewoda lubuski jako członek wspierający; ze strony niemieckiej – 3 powiaty, 2 gminy i miasta Cottbus oraz Forst (leżące na obszarze Brandenburgii) – zob. mapa na rys. 1.





Charakterystyczne dla polskiego obszaru euroregionu było istnienie w wielu małych miejscowościach niewielkich zakładów przemysłowych wykorzystujących lokalne zasoby surowcowe, np. zakłady ceramiki budowlanej, tartaki, huty szkła [*Euroregiony na...* 2001, s. 141]. Wiele z nich nie mogło sprostać zachodzącym w Polsce przemianom gospodarczym, co spowodowało ich likwidację. Nie zachowały swojej pozycji rynkowej również wielkie przedsiębiorstwa przemysłu elektromaszynowego. Na uwagę zasługuje zmodernizowana fabryka płyt wiórowych „Kronopol” w Żarach, realizująca koncepcję ekorozwoju. W efekcie zachodzących w ostatnich latach procesów dominującą rolę w euroregionie zyskał sobie przemysł rolno-spożywczy, a także leśnictwo i przemysł drzewny.

Sieć dróg kołowych w polskiej części euroregionu jest w zasadzie równomiernie rozmieszczona i funkcjonalna, chociaż pożądana jest budowa obwodnic oraz w odniesieniu do znacznej ich części konieczne są remonty. Na terenie regionu istniała sieć ok. 500 km linii kolejowych o znaczeniu krajowym i ok. 200 km linii regionalnych [*Euroregiony na...* 2001, s. 141-142]. Obecnie zlikwidowano znaczną część połączeń kolejowych na tym terenie, a węzły kolejowe straciły znaczenie. W miejsce likwidowanych połączeń kolejowych nie wprowadzono częstokroć żadnych alternatywnych połączeń komunikacyjnych. W euroregionie wykorzystywane są również wodne i powietrzne szlaki komunikacyjne. Główna rzeka regionu – Odra – jest żeglowna na całym odcinku przebiegającym przez obszar euroregionu (porty w Nowej Soli, Cigacicach, Krośnie Odrzańskim i Uradzie). Nieopodal Zielonej Góry, w Babimoście, znajduje się duże lotnisko przystosowane do przyjmowania dużych samolotów i ich odpraw w ruchu krajowym i zagranicznym [*Euroregiony na...* 2001, s. 141-142].

Polska część euroregionu ma charakter przemysłowo-rolniczy, przy czym do korzystnych czynników do rozwoju rolnictwa można zaliczyć długi okres wegetacji, łagodny klimat, przygraniczne położenie i bliskość dużych aglomeracji miejskich (w tym berlińskiej). Mniej korzystnym czynnikiem są mało urodzajne gleby i często występujące niedobory opadów [*Euroregion...* 1998]. Co ważne, euroregion ma sprzyjające warunki do rozwoju turystyki: duże obszary leśne, liczne jeziora i szlaki wodne, liczne obiekty zabytkowe oraz bogate zasoby europejskiego dziedzictwa kulturowego, a także atrakcje turystyczne [*Euroregiony na...* 2001, s. 143].

Niemiecka część euroregionu rozciąga się w południowo-wschodniej części landu Brandenburgia: od lasów nad górną Sprewą na północnym wschodzie do Nysy na wschodzie i do łańcucha wzgórz stanowiących wał dolnołużycki na południu. Charakteryzuje się licznymi jeziorami, rzekami, torfowiskami i rozległymi lasami. Również tu istnieją dogodne warunki do rozwoju turystyki zgodnej z wymogami ochrony środowiska. Podstawowe atuty niemieckiej części euroregionu to: wytyczone szlaki turystyczne, rozwinięta sieć ścieżek rowerowych, zabytkowe kościoły, kaplice i inne zabytki kultury, muzea. Do największych atrakcji regionu można zaliczyć zaporę wodną w Sprembergu, stawy

w Peitz, ogród różany w miejscowości Forst, a także muzea i izby regionalne, gdzie prezentowane są zwyczaje i świadectwa historii Serbów Łużyckich [*Euroregiony...* 1999; *Euroregion...* 1998]. Największe miasto – Cottbus – to centrum administracyjne, kulturalne, edukacyjne i gospodarcze.

Niemiecka część euroregionu charakteryzuje się znacznie większym zurbanizowaniem i uprzemysłowieniem, przy czym dużą rolę ma gospodarka energetyczna, której podstawą są złoża węgla brunatnego (kopalnie odkrywkowe i dwie elektrownie). Dziesiątki lat górnictwa węgla brunatnego nadały znacznej części terenów charakter pokopalniany. W tym kontekście coraz większego znaczenia nabiera konieczność przywrócenia do dawnego stanu nadmiernie przekształconego górniczo krajobrazu oraz uregulowania zakłóconych stosunków hydrologicznych. Długie tradycje ma na tym terenie przemysł tekstylny i szklarski [*Euroregiony...* 1999; *Euroregion...* 1998]. Część niemiecka ma też lepiej rozwiniętą i utrzymaną w lepszym stanie infrastrukturę techniczną i szlaki komunikacyjne.

**Cel utworzenia euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.** Zgodnie z podpisaną umową „Nadrzędnym celem Euroregionu jest wszechstronna działalność na rzecz obszarów przygranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec, ich sanacji ekologicznej, rozkwitu gospodarczego i kulturalnego oraz stałej poprawy warunków życia ich mieszkańców, w tym zniwelowanie istniejących różnic w sytuacji ekonomicznej” [Umowa o utworzeniu..., art. 2, pkt 1].

Osiągnięcie wyznaczonego celu euroregionu ukierunkowane jest na [*Euroregion...* 1992; *Program...* 1993]:

- współdziałanie z niemieckimi podmiotami działalności komunalnej i wspólnotami komunalnymi w ramach euroregionu,
- harmonizowanie działalności komunalnej w zakresie programowania rozwoju terenów objętych działalnością euroregionu,
- przyspieszenie rozwoju i wzajemne dostosowanie systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej o ponadgranicznym zasięgu oddziaływania,
- zwiększanie potencjału ekonomicznego euroregionu przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych,
- tworzenie korzystnych warunków do ponadgranicznej współpracy różnych podmiotów w dziedzinie kultury, nauki, oświaty, turystyki i rekreacji, zdrowia, opieki społecznej oraz innych przyjętych przez członków stowarzyszenia,
- współdziałanie w zapobieganiu oraz zwalczaniu katastrof i klęsk żywiołowych,
- integrację ludności całego regionu poprzez tworzenie warunków i sprzyjanie rozwojowi bezpośrednich kontaktów osobistych pomiędzy mieszkańcami sąsiadujących ze sobą krajów,
- stałe informowanie opinii publicznej po obu stronach o celach, zasadach, programach i konkretnych przedsięwzięciach w zakresie współpracy transgranicznej.

Aby osiągnąć wymienione cele, powołano w euroregionie cztery stałe grupy robocze: gospodarki, komunikacji i turystyki, rolnictwa, leśnictwa i ochrony środowiska, młodzieży, sportu, oświaty i kultury, informacji.

**Źródła finansowania przedsięwzięć euroregionalnych.** Funkcjonowanie euroregionu po stronie polskiej finansowane jest ze składek gmin członkowskich oraz ze środków UE przeznaczanych na zarządzanie projektami. Obszar euroregionu jest włączony do programu INTERREG i PHARE, co umożliwiło korzystanie w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii z odpowiednich środków finansowych i doświadczeń innych regionów europejskich.

Obecnie pobudzaniu współpracy transgranicznej i przełamywaniu syndromu peryferyjnego położenia takich obszarów służy inicjatywa Wspólnoty INTERREG. Środki tego programu mogą być wydatkowane m.in. na [Szlachta 2005]:

- studia związane z planami rozwojowymi traktującymi obszary przygraniczne jako jedną jednostkę geograficzną,
- wsparcie dla transgranicznej współpracy w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw,
- rozwój turystyki, w tym na terenach wiejskich,
- lokalne zintegrowane systemy infrastrukturalne,
- przedsięwzięcia ochrony środowiska przyrodniczego,
- rozwój społeczno-ekonomiczny terenów wiejskich,
- wzrost produktywności rolnictwa i transgranicznego handlu produktami rolnymi,
- założenie i rozwój organizacji handlowych, stowarzyszeń profesjonalnych oraz transgranicznych grup planistycznych,
- poprawę infrastruktury komunikacyjnej,
- współpracę na polu edukacji i kultury, wsparcie dla szkoleń zawodowych,
- współpracę w zakresie ochrony zdrowia,
- przedsięwzięcia w zakresie energetyki, telekomunikacji i transportu uzupełniające transeuropejskie sieci infrastrukturalne,
- przedsięwzięcia osłabiające konsekwencje różnic językowych w zakresie procedur administracyjnych oraz systemów prawnych,
- prace przygotowawcze służące uruchomieniu transgranicznych przedsięwzięć planistycznych.

Wsparcie dotyczy regionów typu NUTS III położonych wzdłuż granic. Sytuacja będzie zasadniczo korzystniejsza na obszarach położonych wzdłuż wewnętrznych granic UE, czyli z Niemcami, Czechami, gdzie partnerzy po drugiej stronie granicy będą dysponowali także środkami europejskimi.

#### 4. Cele ekorozwoju w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr i ich osiągnięcie

Z inicjatywy rady regionu opracowano jego strategię rozwoju uwzględniającą fizyczno-geograficzną specyfikę tego obszaru, jego profil gospodarczy i szanse rozwoju. Ucieleśnieniem przyjętej strategii rozwoju jest realizacja programu pilotażowego „Ekorozwój w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr”. Celem tego priorytetowego przedsięwzięcia jest rozwój zrównoważony euroregionu pod względem ekonomicznym, społecznym i kulturalnym, z racjonalnym wykorzystaniem i zachowaniem szczególnie cennych walorów środowiska naturalnego oraz ich odtworzeniem tam, gdzie została naruszona równowaga mieszcząca się w pojęciu zrównoważonego rozwoju. Efektami tych działań mają być wzrost poziomu jakości życia mieszkańców odpowiadający regionalnym aspiracjom i standardom europejskim oraz przyspieszenie procesów integracji transgranicznej zgodnie z ideą powołania euroregionu [*Ekorozwój... 2000*].

Rozwój zrównoważony został przyjęty jako podstawowy kierunek rozwoju na lata 1998-2010, a euroregion stał się instytucją promującą ideę współpracy transgranicznej w tym zakresie. Założono, że realizacja wszystkich przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu i społecznemu winna odbywać się ze szczególną dbałością o środowisko naturalne. Uznanie kryteriów ekologicznych za priorytetowe ma szczególne znaczenie, ponieważ charakter środowiska naturalnego euroregionu sprawia, że powinno być ono zarówno przedmiotem ochrony, jak również źródłem korzyści i ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego [Narekiewicz 2002, s. 60-61]. Pilotażowy program strukturalny „Ekorozwój w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr” skutkowało objęciem województwa lubuskiego w latach 1999-2000 programem PHARE-INRED, mającym na celu wzmocnienie instytucji i administracji regionu pod kątem budowy strategii rozwoju i programów wspieranych funduszami Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Zgodnie z priorytetami odnoszącymi się do całego województwa lubuskiego oraz na podstawie oceny możliwości rozwoju obszarów nadgranicznych sformułowano następujące cele rozwoju [*Ekorozwój... 2000*]:

1. Zapewnienie przestrzennej, gospodarczej, społecznej i ekologicznej spójności euroregionu, a także jego ścisłego powiązania z sąsiednimi regionami Polski i Niemiec.

2. Rozwijanie przedsiębiorczości w euroregionie, a w szczególności takie wzmocnienie miejscowej gospodarki, które pozwoli jej na uzyskanie bardziej równoważnych relacji współpracy produkcyjnej, handlowej i inwestycyjnej z partnerami niemieckimi.

---

<sup>2</sup> Informacje biura euroregionu w Gubinie.

3. Podwyższenie poziomu wykształcenia dzięki zmianie struktury kształcenia na poziomie średnim oraz rozwojowi szkolnictwa wyższego, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji ekologicznej, a także kształtowania postaw proekologicznych i rozwijanie oraz promowanie wiedzy o środowisku naturalnym i kulturowym regionu.

4. Racjonalne i efektywne gospodarcze wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego euroregionu głównie służące rozwojowi turystyki i rekreacji, a także takie ukierunkowanie działalności gospodarczej na obszarze euroregionu, by nie zakłócała ona równowagi ekologicznej i nie zmniejszała potencjału przyrodniczego.

**Ad 1. Przestrzenna, gospodarcza, społeczna i ekologiczna spójność euroregionu.** Podejmowanie działań prowadzących do osiągnięcia spójności przestrzennej, społecznej, gospodarczej i ekologicznej w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr wynika z następujących przesłanek [*Ekorozwój...* 2000, s. 13]:

1. Istnieją duże dysproporcje pomiędzy poziomem rozwoju polskiej i niemieckiej części euroregionu. Wyrazem tego jest niższy poziom życia mieszkańców polskiej części euroregionu, niższy poziom technologiczny i organizacyjny, gorszy stan infrastruktury. Kapitałowa i technologiczna przewaga wyżej rozwiniętej niemieckiej części euroregionu prowadzi do tego, że strona polska jest przede wszystkim dostarczycielem głównie nisko kwalifikowanej pracy i zasobów przyrodniczych.

2. Po roku 1989 obserwuje się zbliżenie i nawiązywanie intensywniejszych kontaktów pomiędzy mieszkańcami polskiej i niemieckiej części regionu. Trudno jednak mówić o takim przełamaniu barier pomiędzy społecznościami, które przyniosłoby istotne zacieśnienie kontaktów gospodarczych.

3. Region objęty strategią zapisaną w [*Ekorozwój...* 2000] charakteryzuje się silnym wewnętrznym zróżnicowaniem gospodarczym. Zachodni pas euroregionu (z wyjątkiem miast położonych na granicy) charakteryzuje się niskim poziomem rozwoju. W wyniku urynkowania gospodarki polskiej, rosnącej konkurencji rynkowej, przekształceń w miejscowym przemyśle niektóre gminy i miasta borykają się ze znacznymi trudnościami ekonomiczno-społecznymi. Równie niepokojąca sytuacja dotyczy znacznych obszarów wiejskich, które po likwidacji PGR-ów oraz odpływie migracyjnym ludności z rolnictwa indywidualnego tracą wszelką aktywność gospodarczą, ubożeją i pozostają na uboczu zmian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych zachodzących w kraju i w Europie. Można wskazać jednak w regionie pozytywne przykłady przedsiębiorczości, polegające na realizacji przedsięwzięć gospodarczych czy skutecznej promocji miast.

4. Czynnikiem spowalniającym rozwój współpracy gospodarczej z sąsiadami, realizację przedsięwzięć gospodarczych i społecznych jest relatywnie słabo rozwinięta infrastruktura transportowo-komunikacyjna euroregionu, przy czym istnieją znaczne dysproporcje pomiędzy jej kondycją po stronie niemieckiej i polskiej. W związku z tym modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowo-komunikacyjnej jest jednym ze strategicznych celów województwa lubuskiego i euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.

**Przedsięwzięcia dotyczące infrastruktury komunikacyjnej i transportowej.** Szanse rozwoju regionu uzależnione są od modernizacji i rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej zarówno drogowej, kolejowej, jak i wodnej i lotniczej, a także od usprawnienia funkcjonowania przejść granicznych (zwiększenie ich liczby i poprawa organizacji).

Znaczna część planowanych i realizowanych przedsięwzięć z zakresu rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i transportowej (drogi, koleje, drogi wodne, komunikacja lotnicza) ma istotne znaczenie zarówno dla euroregionu, jak i kraju, co wymaga aktywności administracji rządowej, a także wojewódzkiej w obszarze projektowania i finansowania. Przez teren euroregionu przebiegają autostrady i drogi krajowe: autostrada A2 Świecko–Poznań–Warszawa–Terespol; autostrada A12/A4 Olszyna–Katowice–Przemyśl, droga ekspresowa Szczecin–Zielona Góra–Lubawka. Co prawda, wymienione przedsięwzięcia nie są elementami przygotowanej strategii dotyczącej ekorozwoju, ale bez wątpienia będą miały duży wpływ na jej wdrażanie, nie można ich zatem pomijać. Realizacja każdego z tych przedsięwzięć będzie generować określone skutki gospodarcze i społeczne (np. zmniejszenie bezrobocia) oraz wpłynie na stan środowiska naturalnego euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr. Obok rozwoju infrastruktury drogowej, konieczne są modernizacja i szersze wykorzystanie linii kolejowych, co pozwoli na odciążenie dróg kołowych i drogowych przejść granicznych. Wymienione przedsięwzięcia muszą przebiegać przy uwzględnieniu ich negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze zarówno na etapie wyboru lokalizacji, jak i stosowanych zabezpieczeń technicznych [*Ekorozwój...* 2000, s. 14 i nast.].

Obszar euroregionu związany jest z rozciągłością dobra środowiskowego, jakim jest zlewnia rzeki Odry. Gospodarcze wykorzystanie Odry wymaga wielu inwestycji, takich jak: budowa mostów, połączeń promowych, przystani, regulacja biegu rzeki. Przedsięwzięcia związane z przebudową szlaku wodnego Odry wykraczają poza obszar euroregionu – są przedmiotem ponadregionalnego programu rządowego, jednakże jego wdrażanie pociąga za sobą dwojakiego rodzaju następstwa euroregionalne. Z jednej strony, realizacja programu stwarza warunki do współpracy polskich i niemieckich portów rzecznych, wykorzystanie drogi wodnej w transporcie wodnym oraz możliwość wykorzystania Odry do celów turystycznych. Ponadto następstwem regulacji rzek Odry i Nysy Łużyckiej oraz modernizacji i rekonstrukcji wałów przeciwpowodziowych będzie zmniejszenie zagrożenia powodziowego [*Ekorozwój...* 2000, s. 15 i nast.]. Z drugiej strony, należy pamiętać o zagrożeniach środowiska naturalnego, jakie mogą być następstwem zbyt daleko posuniętej ingerencji w naturalny bieg rzek przepływających przez euroregion.

Rozwój polskiej części regionu oraz jego ściślejsze powiązanie z regionami Niemiec i z innymi regionami w Polsce wymaga budowy i rozbudowy sieci telekomunikacyjnych.

**Przedsięwzięcia o charakterze ekologicznym.** Spójność ekologiczna związana jest z podejmowaniem w gminach przedsięwzięć ekologicznych, a przede wszystkim z budową i modernizacją sieci wodno-kanalizacyjnej, budową oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów, przedsięwzięciami w dziedzinie recyklingu, rekultywacją terenów ze starych zanieczyszczeń, gazyfikacją itp. Efektywność realizacji niektórych z wymienionych przedsięwzięć będzie większa, gdy będą one realizowane we współpracy z partnerami niemieckimi.

Dzięki wsparciu finansowemu z funduszu PHARE w minionych latach możliwe było przeprowadzenie kilkudziesięciu projektów, takich jak: budowa sieci wodno-kanalizacyjnej, sieci gazowniczej, wysypisk śmieci i oczyszczalni ścieków, rozbudowa i unowocześnienie infrastruktury komunikacyjnej, rozbudowa bazy turystycznej. W euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr dało się zauważyć spore zainteresowanie gmin Funduszem Małych Projektów Inwestycyjnych (SIPF), co związane jest z dużym zapotrzebowaniem na środki finansowe konieczne na inwestycje o charakterze komunalnym. Istotną przeszkodą jest fakt, że większość gmin nie dysponuje środkami wymaganymi jako wkład własny do projektu<sup>3</sup>.

**Przedsięwzięcia o charakterze kulturalnym, sportowym, turystycznym i gospodarczym.** Środki pochodzące z funduszu PHARE CBC stworzyły niektórym samorządom lokalnym, organizacjom *non profit* i organizacjom publicznym szansę realizacji przedsięwzięć o charakterze kulturalnym, sportowym, turystycznym oraz gospodarczym. Szczególną rolę w wykorzystaniu funduszy pomocowych odegrał Fundusz Małych Projektów Euroregionalnych (SPF), który wdrażany jest w euroregionie od roku 1995. Środki z tego funduszu nie są przeznaczane na przedsięwzięcia inwestycyjne; służą głównie tworzeniu i rozwijaniu kontaktów przygranicznych (projekty miękkie). Posłużyły one zatem wspieraniu wymiany młodzieży, imprez kulturalnych i sportowych, tworzeniu społecznych i gospodarczych instytucji euroregionalnych oraz promowaniu idei integracji europejskiej wśród społeczności lokalnej. Podstawowe trudności związane z ich wykorzystaniem wiążą się z rosnącymi z roku na rok wymaganiami stawianymi przed beneficjentami. Chodzi tu przede wszystkim o wzrastającą liczbę i szczegółowość niezbędnych dokumentów, zmiany zasad realizacji i rozliczeń projektów, problemy związane z obowiązującym systemem grantów. Pomimo wielu szkoleń i konsultacji, beneficjentom dużo trudności sprawia sprostanie stawianym wymaganiom, o czym świadczy liczba projektów odrzuconych z przyczyn formalnych [Fiedorowicz 2003].

Przeгляд dotychczasowych przedsięwzięć pozwala na następujące spostrzeżenie: widoczne jest małe zainteresowanie niezmiernie ważnymi dla współpracy

---

<sup>3</sup> Informacje zawarte w materiałach źródłowych i sprawozdaniach dotyczących funkcjonowania euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.

transgranicznej przedsięwzięciami, tj. rozwojem gospodarczym i turystyką oraz demokracją lokalną. Najwięcej wniosków realizowanych jest w priorytecie „wymiana kulturalna i sportowa” [Fiedorowicz 2003]. Obecnie przedsięwzięcia prowadzące do tworzenia i wspierania spójności gospodarczej, społecznej, ekologicznej i przestrzennej mogą być realizowane przy wsparciu z programu INTERREG III.

**Ad 2. Rozwój i wspieranie przedsiębiorczości w euroregionie.** Rozwój zrównoważony oznacza tworzenie ładu ekonomicznego, wyznaczającego strategiczne cele i środki wpływające na efektywny rozwój gospodarczy. W przeszłości w euroregionie funkcjonowały duże zakłady przemysłowe branży odlewniczej, włókienniczej, chemicznej. Obok nich, w małych miejscowościach znajdujących się w polskiej części euroregionu, istniały niewielkie zakłady przemysłowe wykorzystujące lokalne zasoby surowcowe, np. zakłady ceramiki budowlanej, tartaki, huty szkła [*Euroregiony na...* 2001, s. 41]. Wiele przedsiębiorstw nie mogło sprostać zachodzącym w Polsce przemianom gospodarczym i uległo likwidacji, co w połączeniu z przemianami w rolnictwie oraz ze zmianami w przygranicznym handlu i obsłudze przejść granicznych, wywołanych wejściem Polski do UE, spowodowało wzrost bezrobocia w województwie lubuskim powyżej średniej krajowej. Najgorzej przedstawia się sytuacja w gminach w zachodnim pasie przygranicznym. W efekcie następujących przemian dominującą rolę w euroregionie zyskał przemysł rolno-spożywczy, a także leśnictwo i przemysł drzewny. Zakłady przemysłowe zlokalizowane w małych miejscowościach dysponują zazwyczaj przestarzałą technologią, ograniczonymi możliwościami kapitałowymi, co budzi niewielkie zainteresowanie ze strony inwestorów. Jednak to one stanowią często jedyne źródło dochodów lokalnych społeczności i pozostają głównym miejscem zatrudnienia mieszkańców. W opracowanej koncepcji rozwoju zakłada się, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw pozostanie głównym kierunkiem zmian struktury przemysłu w regionie, dlatego też konieczna jest pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw w celu wykorzystania lokalnego potencjału. Konieczne są działania umożliwiające pracownikom adaptację do zmian w przemyśle i w systemie produkcji oraz przedsięwzięcia mające na celu zwalczanie bezrobocia oraz umożliwiające ludziom młodym wejście w życie zawodowe. Pożądanym kierunkiem zmian jest wzrost znaczenia usług oraz rozwój tych branż produkcji przemysłowej, które opierają się na nowocześniejszych, mniej energochłonnych, proekologicznych technologiach produkcji [*Ekorozwój...* 2000, s. 16-17].

Pozytywne efekty dla rozwoju przedsiębiorczości mogą przynieść kontakty i wymiana doświadczeń z przedsiębiorcami niemieckimi. Zatrudnienie (legalne i nielegalne) w przemyśle, budownictwie i usługach po niemieckiej stronie granicy stanowi już dzisiaj źródło dochodów wielu mieszkańców regionu. Rozwój gospodarczy polskiej części regionu pozostaje w pozytywnym związku z inwestycjami i realizacją przedsięwzięć przez niemieckich przedsiębiorców lub przepro-



wadzanych w kooperacji z nimi. Przy współpracy euroregionu z samorządami utworzono w niektórych gminach punkty informacyjno-promocyjne, a w większych miastach euroregionu tworzone są, we współpracy z Polsko-Niemieckim Towarzystwem Wspierania Gospodarki, centra wspierania przedsiębiorczości oraz punkty promocji i informacji gospodarczej dotyczące transgranicznej kooperacji. Prowadzone są szkolenia w zakresie korzystania z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Władze regionu inicjują i wspierają imprezy promocyjne i targowe oraz spotkania kooperacyjne dla polskich i niemieckich przedsiębiorców<sup>4</sup>.

Dostosowania do wspólnej polityki rolnej wymagają zmian sytuacji terenów wiejskich. Warunki agrarne, a zwłaszcza niska urodzajność gleby, nie sprzyjają istnieniu dużych, towarowych gospodarstw rolnych, dlatego też rozwój gospodarczy regionu będzie oznaczać zmniejszenie mocy produkcyjnej w rolnictwie oraz liczby osób tam zatrudnionych. W pasie nadgranicznym oraz na innych terenach o słabej jakości gleb racjonalne wykorzystanie komponentów środowiska przyrodniczego skłania do zalesiania terenów, co może stwarzać dodatkowe pozytywne warunki do rozwoju transgranicznej bazy turystycznej, pod warunkiem że podejmowane będą jednocześnie inwestycje infrastrukturalne oraz przedsięwzięcia usprawniające powstawanie małych firm i ułatwiające dostęp mieszkańcom wsi do usług i służb publicznych [*Ekorozwój...* 2000, s. 6]. Poprawa jakości życia w regionie może nastąpić wtedy, gdy zostaną stworzone miejsca pracy poza rolnictwem, np. w małym biznesie, turystyce, agroturystyce.

### **Ad 3. Podwyższenie poziomu wykształcenia i świadomości ekologicznej.**

Wdrażanie i realizacja zasad zrównoważonego rozwoju nie są możliwe bez odpowiedniej edukacji społeczeństwa polegającej na różnych formach kształcenia młodzieży i doksztalcania dorosłych oraz bez kształtowania świadomości ekologicznej. W związku z tym w strategii dotyczącej ekorozwoju w euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr zapisane zostały działania dotyczące edukacji i świadomości ekologicznej, przy czym wyeksponowano te, które mogą być i są realizowane we współpracy z partnerami niemieckimi. Wśród przedsięwzięć wdrażanych przez euroregion priorytetowe znaczenie mają [*Ekorozwój...* 2000, s. 14-15; materiały z konferencji Stowarzyszenia Gmin RP Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr]:

- zacieśnianie współpracy pomiędzy polskimi i niemieckimi podmiotami w dziedzinie kształcenia (uczelnie wyższe z regionu) i doksztalcania zawodowego (np. Centrum Ustawicznego Kształcenia w Zielonej Górze, Fundacja Przedsiębiorczości w Żarach, Centrum Kształcenia dla Dorosłych w Cottbus i Eurocentrum w Guben); współpraca polega przede wszystkim na organizowaniu spotkań i wizyt studyjnych oraz na wymianie słuchaczy;
- zastępowanie schyłkowych kierunków kształcenia kierunkami mieszczącymi się w przyjętej strategii rozwoju (turystyka, ekonomika małej przed-

---

<sup>4</sup> Informacje zawarte w materiałach źródłowych i sprawozdaniach dotyczących funkcjonowania euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr.

siębiorczości), ze szczególnym uwzględnieniem programów nauki języków obcych;

- rozwijanie proekologicznych kierunków kształcenia (np. programy ochrony środowiska na Uniwersytecie Zielonogórskim, metodyka kształcenia ekologicznego w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Zielonej Górze);
- transgraniczne inicjatywy ekologiczne i prozdrowotne;
- inicjowanie i wspieranie modelowych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska, takich jak: polsko-niemieckie warsztaty ekologiczne, sympozja i konferencje naukowe, polsko-niemieckie warsztaty naukowe, edukacja przez praktyczne poznanie funkcjonowania nowoczesnych technologii w dziedzinie oczyszczania ścieków, gospodarowania odpadami itp.

**Ad 4. Racjonalne wykorzystanie środowiska naturalnego.** Jednym z celów trwałego, zrównoważonego rozwoju jest budowa ładu ekologicznego, a zatem określenie uwarunkowań oraz strategicznych celów ochrony i racjonalnego korzystania ze środowiska naturalnego, gwarantujących zachowanie cennych walorów przyrodniczych, a także odtworzenie ich tam, gdzie zostały one zdegradowane. Racjonalne gospodarowanie środowiskiem i jego ochronę można przedstawić w postaci następujących działań<sup>5</sup>:

1. Ochrona środowiska naturalnego: powietrza, wody, gleby:

- ochrona przed zanieczyszczeniami wód powierzchniowych i podziemnych,
- polsko-niemieckie, transgraniczne współdziałanie w zakresie przywracania bilansu wodnego zakłóconego przez górnictwo odkrywkowe węgla brunatnego oraz w zakresie adaptacji terenów pokopalnianych,
- inwestycje w budowę oczyszczalni ścieków, systemów wodociągów i kanalizacji,
- inwestycje w dziedzinie mechaniczno-biologicznych systemów przerobu odpadów, szczególnie systemów zdecentralizowanych,
- innowacyjne działania transgraniczne w zakresie recyklingu,
- zintegrowanie działań na rzecz ochrony środowiska w planowaniu komunikacyjnym, miejskim, przestrzennym i energetycznym,
- transgraniczna charakterystyka obszarów emisji zanieczyszczeń (ocena działań i wdrażanie norm UE).

2. Zachowanie zasobów przyrody:

- zintegrowane planowanie i działanie dotyczące rozwoju obszarów chronionych,
- poszerzenie obszarów o wysokich walorach przyrodniczych oraz racjonalne wykorzystanie zasobów leśnych,
- wspieranie projektów turystycznych w połączeniu z ochroną krajobrazu i przyrody.

---

<sup>5</sup> Informacje zawarte w materiałach źródłowych i sprawozdaniach dotyczących funkcjonowania euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.

3. Transgraniczna ochrona przeciwpożarowa, przed klęskami żywiołowymi i katastrofami:

- zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpożarowej poprzez tworzenie i optymalizację transgranicznego systemu alarmowania i informacji,
- budowa specjalistycznych obiektów oraz wyposażenia niezbędnego do współpracy transgranicznej,
- poprawa działań dotyczących walki z powodzią i zwalczania awarii zatruwających środowisko wodne,
- współdziałanie przy usuwaniu awarii przemysłowych i skutków wypadków podczas transportu ładunków niebezpiecznych na obszarze przygranicznym.

Powodzenie w realizacji wymienionych działań zależy od intensywnej współpracy polsko-niemieckiej. Rozciągłość takich dóbr przyrodniczych, jak: lasy, wody gruntowe, zlewnie rzek Odry i Nysy Łużyckiej, a także transgraniczne przemieszczanie się zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby wymagają działań wykraczających poza granice administracyjne gmin, powiatów i muszą być rozwiązywane na poziomie euroregionu we współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi, np. euroregionami Silesia, Pomerania czy Viadrina, a także z władzami województw lubuskiego, zachodniopomorskiego i dolnośląskiego przy aktywnej współpracy z władzami Brandenburgii.

**Problemy eksploatacji zasobów naturalnych.** Istotnym problemem, który musi zostać rozwiązany zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego, jest eksploatacja zasobów naturalnych. W polskiej części euroregionu eksploatacja surowców energetycznych jest znikoma. Nie można jednak pominąć wpływu na środowisko naturalne intensywnej eksploatacji surowców skalnych oraz gospodarki leśnej (pozyskiwanie drewna). Wciąż znaczny, chociaż malejący, wpływ na zanieczyszczenie środowiska ma zanieczyszczenie powietrza przez przemysł przygraniczny na terenie Niemiec (kopalnie węgla brunatnego, elektrownie) przenoszone przez występujące najczęściej wiatry zachodnie oraz emisję gazów i pyłów z zagłębia miedziowego. Na stan wód powierzchniowych negatywnie wpływa zanieczyszczenie głównych rzek: Odry, Nysy Łużyckiej, Bobru.

Intensywne wydobywanie węgla brunatnego, głównie w Niemczech, spowodowało znaczne szkody ekologiczne, których zasięg w środowisku euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr jest następujący<sup>6</sup>:

- powierzchnia zdegradowanych obszarów wynosi ok. 50 tys. hektarów,
- naruszenie stosunków wodnych, spowodowane głównie obniżeniem się poziomu wód gruntowych podczas odwadniania kopalni,
- deficyt wody w Zagłębiu Łużyckim obejmujący zarówno straty statyczne wód gruntowych, jak i wodę niezbędną do wypełniania wyeksploatowanych wyrobisk,

<sup>6</sup> Informacja o wpływie na środowisko elektrowni i kopalni odkrywkowych węgla brunatnego znajdujących się w regionie przygranicznym. Berlin–Warszawa 1996 r.

- powstanie tzw. pojezierza antropogenicznego, na które składają się sztuczne zbiorniki wodne powstałe w wyrobiskach powęglowych (ok. 7 tys. m<sup>2</sup> – ok. 100 zbiorników po stronie polskiej i 330 po stronie niemieckiej).

Likwidacja wymienionych szkód, a zwłaszcza odtworzenie zrównoważonych warunków hydrologicznych na terenach i dorzeczach objętych wpływem górnictwa węgla brunatnego, może się odbywać tylko w warunkach bardzo ścisłej współpracy z partnerem niemieckim.

**Przesłanki rozwoju turystyki.** Walory przyrodnicze regionu, rozległe lasy zasobne w grzyby i jagody, doliny rzek, liczne malowniczo położone jeziora, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, stwarzają warunki do rozwoju turystyki. Niezwykle ważną rolę ma do odegrania transgraniczna promocja turystyki. Stworzenie sprawnej sieci informacji turystycznej na terenie całego euroregionu, rozwój bazy materialnej, budowa obiektów rekreacyjnych, promocja agroturystyki to najważniejsze czynniki prowadzące do tego, aby turystyka, wraz z całym zespołem związanych z nią usług, stała się jednym z najważniejszych czynników ekonomicznego rozwoju regionu. Rozwojowi turystyki w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr sprzyjają następujące przedsięwzięcia, które są realizowane od kilku lat przy wsparciu z funduszy PFARE CBC:

1) projekt „Ścieżki rowerowe” – realizowany we współpracy ze stroną niemiecką projekt tras rowerowych biegnących przez tereny euroregionu po polskiej i niemieckiej stronie,

2) projekt „Eurolas” – projekt poprawy kondycji i ochrony przeciwpożarowej lasów przygranicznych.

Projekt „**Ścieżki rowerowe**” zaliczany jest do tzw. twardych projektów, a jego celem jest stworzenie tras rowerowych biegnących przez tereny euroregionu po polskiej i niemieckiej stronie. Sieć ścieżek rowerowych ma łączyć się poprzez przejście graniczne Gubin–Guben i projektowane przejście Zasięki–Forst. Ich budowa wpisuje się w promocję turystyczną regionu i stwarza szersze podstawy działań w zakresie sportu i rekreacji. Wybudowane ścieżki częściowo przebiegają przez miasta, a częściowo przez piękne obszary leśne. Uruchomienie procedury średnich projektów infrastrukturalnych pozwoliło na rozpoczęcie realizacji połączenia ścieżek w sieć dróg rowerowych na terenie euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr, wydanie map, folderów, połączenie ze ścieżkami rowerowymi w sąsiednich euroregionach, połączenie z międzynarodową ścieżką R1 przez Świecko do Poznania, rozwój turystyki i infrastruktury towarzyszącej ścieżkom rowerowym [*Ścieżki rowerowe... 2004*].

**„Eurolas”.** W ramach tzw. twardych projektów euroregion realizuje ważny dla środowiska naturalnego projekt inwestycyjny „Eurolas”. Ma on charakter transgraniczny i dotyczy przede wszystkim ochrony przeciwpożarowej lasów. Projekt obejmuje następujące działania: zapobieganie pożarom, ich kontrolę i zwalczanie, wymianę informacji z zakresu ochrony lasów i zwalczania szkodników leśnych. W przedsięwzięciu szczególną wagę przywiązuje się do efektów ekologicznych,

projekt realizowany jest zatem w powiązaniu z innymi programami dotyczącymi gospodarczego użytkowania środowiska naturalnego. Urząd Gospodarki Leśnej w Peitz i Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze opracowały projekt kompleksowy dla całego terenu leśnego euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr. W celu pilotowania projektu utworzona została komisja polsko-niemiecka. Podpisano porozumienie w sprawie współdziałania w realizacji projektu „Eurolas” pomiędzy Stowarzyszeniem Gmin RP Euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr, Urzędem Wojewódzkim w Zielonej Górze, Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych, Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej. W latach 1996-2003 projekt „Eurolas” finansowany był po stronie polskiej z funduszy PHARE CBC, środków własnych Lasów Państwowych, środków samorządów lokalnych, nadleśnictwa, straży pożarnej oraz środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, po stronie niemieckiej natomiast ze środków z funduszu INTERREG. Projekt pozostaje w ścisłym związku z projektem ponadgranicznej ochrony środowiska w zakresie zwalczania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych na terenie euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr. Realizacja przedsięwzięcia „Eurolas”, oprócz ewidentnych korzyści ekologicznych, umożliwi osiągnięcie następujących efektów: skrócenie czasu swobodnego rozwoju pożarów leśnych do 20 minut, ograniczenie liczby pożarów poprzez edukację społeczeństwa, zwiększenie bazy turystycznej stanowiącej zaplecze turystyczne dla mieszkańców Unii Europejskiej [*Eurolas...* 2000]. Obecnie wdrażanie tego projektu jest możliwe, podobnie jak inne przedsięwzięcia dotyczące środowiska naturalnego, dzięki wsparciu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III – województwo lubuskie, priorytet „środowisko naturalne”.

## 5. Zakończenie

Ponad dziesięć lat funkcjonowania euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr pozwala na stwierdzenie, że jego utworzenie było korzystne dla społeczności lokalnej obszarów przygranicznych. Nawiązanie współpracy euroregionalnej pozwoliło na uzyskanie pewnego wsparcia finansowego z programów PHARE CBC i INTERREG II, a obecnie INTERREG III przy realizacji przedsięwzięć, które korzystnie wpływają na warunki życia w euroregionie.

Celem działań euroregionu jest uzyskanie rozwoju zrównoważonego tego obszaru granicznego pod względem ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i przestrzennym w powiązaniu z racjonalnym wykorzystaniem i zachowaniem szczególnie cennych walorów środowiska naturalnego. Program rozwoju zrównoważonego obejmuje również sanację obszarów ekologicznie zdegradowanych we współpracy z partnerem niemieckim. Przygotowania do programu pilotażowego „Ekorozwój w euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr” i jego uruchomienie to przedsięwzięcie ambitne i wprowadzające wiele korzystnych dla regionu roz-

wiązań. Jednakże pełna realizacja koncepcji rozwoju zrównoważonego jest możliwa w długim okresie. Na uwagę zasługują przedsięwzięcia usprawniające infrastrukturę techniczną, przede wszystkim w sferze transportu i komunikacji. Zrealizowano i planuje się realizację ważnych dla regionu inwestycji w zakresie infrastruktury komunalnej, w tym budowę oczyszczalni ścieków i usprawnienie gospodarki odpadami. Za szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionu i integracji jego mieszkańców należy uznać projekt budowy ścieżek rowerowych oraz projekt „Eurolas” zapewniający skuteczniejszą ochronę zasobów leśnych euroregionu. Przygotowano i przeprowadzono wiele tzw. miękkich projektów o charakterze kulturalnym, oświatowym i społecznym, których celem jest zacieśnienie więzi pomiędzy mieszkańcami gmin tworzących euroregion. Warto również wspomnieć o działaniach w zakresie promocji euroregionu oraz inicjatywach służących nawiązywaniu współpracy gospodarczej, takich jak: utworzenie Banku Informacji Gospodarczej, coroczne Łużyckie Targi Euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr oraz „Rozmowy na przejściu granicznym” służące prezentacji firm i nawiązywaniu współpracy między nimi. Działania te nie wpłynęły jednak w istotny sposób na rozwój gospodarczy regionu.

Największe szanse korzystnego rozwoju euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr związane są z jego potencjałem przyrodniczo-turystycznym i znacznym potencjałem administracyjnym, edukacyjnym, kulturalnym Zielonej Góry. Realizacja przedsięwzięć zapisanych w projekcie przekłada się na poprawę warunków życia mieszkańców euroregionu, co oznacza, że wpisuje się on w osiągnięcie celu nadrzędnego funkcjonowania euroregionów.

## Literatura

- Borys T., *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Ekorozwój w Euroregionie „Sprewa–Nysa–Bóbr”. Projekt Pilotażowy*, red. G. Grzelak, Gubin 2000.
- Euroregiony na granicach Polski*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr*, „Ekopartner” 1998 nr 3.
- Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr (cele i warunki działania)*, Urząd Wojewódzki, Zielona Góra, listopad 1992.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa–Wrocław 1999.
- Eurolas*, [www.euroregion-snb.pl/dzialalnosc](http://www.euroregion-snb.pl/dzialalnosc).
- Fiedorowicz Cz., *Rola i znaczenie euroregionów w procesie przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, Konferencja nt. „Lubuskie w Unii Europejskiej”, Zielona Góra, czerwiec 2003.
- Greta M., *Integracja sąsiedzka. Znaczenie euroregionów*, [w:] *Integracja europejska*, red. W. Marszałek, Wyd. UŁ, Łódź 2000.

- Hładkiewicz W., *Szanse regionu lubuskiego w Unii Europejskiej*, Konferencja nt. „Lubuskie w Unii Europejskiej”, Zielona Góra, czerwiec 2003.
- Jak budować program ekorozwoju w regionie. Agenda 21*, t. II, red. T. Borys, „Zielony Region”, Wyd. Fundacja Karkonoska, Warszawa-Jelenia Góra 1998.
- Narękiwicz J., *Współpraca transgraniczna na przykładzie Euroregionu „Sprewa-Nysa-Bóbr”*, [w:] *Problemy handlu zagranicznego i gospodarki światowej*, Zeszyty Naukowe nr 333, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.
- Oseńkowski Cz., Szczegóła H., *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim*, „Studia Zachodnie” 1999 nr 4.
- Oseńkowski Cz., *Pogranicze polsko-niemieckie w przededniu rozszerzenia Unii Europejskiej*, Konferencja nt. „Lubuskie w Unii Europejskiej”, Zielona Góra, czerwiec 2003.
- Program działania euroregionu*, www.euroregion-snb.pl.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994 nr 3.
- Strzelczyk M., *Współpraca transgraniczna Polski i Niemiec*, Konferencja nt. „Rola samorządności lokalnej w integracji europejskiej”, Instytut Kształcenia Zawodowego w Warszawie, Warszawa 1997.
- Szlachta J., *Znaczenie funduszy europejskich dla rozwoju regionalnego Polski*, www.rcie.zgora.pl/pliki/opracowania/znaczenie\_funduszy\_europ\_dla\_rozwoju\_regional\_polski.pdf, 2005.
- Ścieżki rowerowe w euroregionie „Sprewa-Nysa-Bóbr”*, www.euroregion-snb.pl.
- Umowa o utworzeniu euroregionu Sprewa–Nysa–Bóbr.
- Varbruggen H., Jansen H.M.A., *Międzynarodowa akcja polityki ochrony środowiska*, [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996.

## **EURO-REGIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT PROGRAMME IN THE SPREWA–NYSA–BÓBR EUROREGION**

### **Summary**

The paper describes objectives and conditions of sustainable development principles realization in the Sprewa–Nysa–Bóbr Euroregion. In the Euroregion, there are common elements of environment (catchments, forest areas, hydrological system, natural resources) as well as common problems connected with environment pollution and ecological effects of mining activities. Sufficient problems' solution requires co-operation and co-working of Polish and German partners. Currently, the programme „Sustainable development in Euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr” is being led in. The programme includes the following objectives: assuring spatial, economic, social and ecological cohesion of the region, enterprise support, improving the educational level and ecological awareness and the rational use of environment resources.

---

**Irena Rumianowska** – dr, adiunkt w Katedrze Mikroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Stanisław Czaja, Agnieszka Becla**

## **WYBRANE PROBLEMY PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO (NA PRZYKŁADZIE GMIN I SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH REGIONU WAŁBRZYSKIEGO)**

### **1. Wstęp**

Przełom XX i XXI stulecia można scharakteryzować jako okres poszukiwania nowych strategii rozwoju. Doświadczenia kilku wcześniejszych dekad pokazały, że preferowane wówczas „filozofie” rozwoju (wzrostu) ekonomicznego nie doprowadziły do założonych, pożądanych celów, generując dodatkowo trudne problemy społeczne i ekonomiczne (np. w sferze podziału produktu) oraz ekologiczne (np. degradację komponentów środowiska przyrodniczego). Bardzo wyraźnie pokazały to raporty przygotowane na zlecenie Klubu Rzymskiego<sup>1</sup>, wywołując szeroką, globalną dyskusję nad przyszłością Ziemi i ludzkiej cywilizacji. Spowodowało to poszukiwania nowych ujęć, z których najbardziej znanym jest strategia zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*).

Jedną z cech tej strategii jest wskazówka metodyczna – „myśl globalnie, działaj lokalnie”. Pozwala to przzenieść wiele zasad, celów i przedsięwzięć na poziom społeczności lokalnych w dowolnym regionie świata. Po pierwszym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w roku 1992 upowszechniono dokument realizacyjny – Agendę 21, zawierający wiele propozycji na XXI stulecie. Dokument ten wymagał przygotowania odpowiednich lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego. Było to zadanie na kilka, kilkanaście lat.

Celami artykułu są identyfikacja i ocena problemów przygotowania i realizacji lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w gminach i społecznościach lokalnych na terenie dawnego województwa wałbrzyskiego w latach 1993-2004. Obszar ten obejmuje 41 gmin usytuowanych na terenie trzech subregionów (zob. tab. 1): wałbrzysko-noworudzkiego (11 gmin), świdnicko-ząbkowickiego (20 gmin) i kłodz-

---

<sup>1</sup> Szczegółne znaczenie miały tu dwa pierwsze raporty. Por. [Meadows i in. 1973; Mesarović, Pestel 1977].



Tabela 1. Gminy regionu wałbrzyskiego objęte badaniem

Subregion	Gmina	Charakter gminy	Charakterystyka
Wałbrzyski	Boguszów-Gorce	miejska	gmina na terenie dawnego zagłębia
	Czarny Bór	wiejska	rolnicza z elementami przemysłu
	Głuszycza	miejsko-wiejska	rolnictwo i uzdrowisko
	Jedlina Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Mieroszów	miejsko-wiejska	rolnictwo, górnictwo i turystyka
	Nowa Ruda	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, stare zagłębie
	Radków	miejsko-wiejska	turystyka, przemysł
	Stare Bogaczowice	wiejska	rolnictwo
	Szczawno Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Wałim	wiejska	rolnictwo, turystyka
Wałbrzych	miejska	przemysł, usługi, stare zagłębie	
Kłodzki	Bystrzyca Kłodzka	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, turystyka
	Duszniki Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Kłodzko	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo, turystyka
	Kudowa Zdrój	miejska	uzdrowisko, turystyka
	Łądek Zdrój	miejsko-wiejska	uzdrowisko, rolnictwo, przemysł
	Lewin Kłodzki	wiejska	rolnictwo, turystyka
	Międylesie	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Polanica Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Stronie Śląskie	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Szczytna	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
Świdnicko- ząbkowicki	Bardo	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Bielawa	miejska	przemysł, usługi
	Ciepłowody	wiejska	rolnictwo
	Dobromierz	wiejska	rolnictwo
	Dzierżoniów	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo
	Jaworzyna Śląska	miejsko-wiejska	przemysł, transport, rolnictwo
	Kamieniec Ząbkowicki	wiejska	rolnictwo, transport
	Marcinowice	wiejska	rolnictwo
	Niemcza	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł
	Pieszyce	miejska	przemysł
	Piława Górna	miejska	przemysł
	Przeworno	wiejska	rolnictwo
	Stoszowice	wiejska	rolnictwo
	Strzegom	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, usługi
	Świdnica	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo, turystyka
	Świebodzice	miejska	przemysł, usługi
	Ząbkowice Śląskie	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, usługi
	Ziębice	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, usługi
Złoty Stok	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, turystyka	
Zarów	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów gminnych, miejskich i miejsko-gminnych.

kiego (10 gmin). Były wśród nich gminy miejskie (11), wiejskie (10) oraz miejsko-wiejskie (20). Badania prowadzono zarówno w okresie funkcjonowania województwa wałbrzyskiego (do roku 1998), jak i po reformie administracyjnej, która włączyła cały region do województwa dolnośląskiego, tworząc na nim struktury powiatowe (starostwa) w Świdnicy, Dzierżoniowie, Ząbkowicach Śląskich, Kłodzku i Wałbrzychu.

Badane gminy charakteryzowały się licznymi lokalnymi problemami ekologicznymi, związanymi z różnymi komponentami środowiska przyrodniczego. Zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego emitowane są z niskiej emisji (lokalne kotłownie), przez lokalny i tranzytowy ruch samochodowy, palenie traw, ognisk i śmieci oraz palenie odpadów. Tego typu źródła emisji pozostały do dziś, a nawet w ostatnich latach wzrosło ich znaczenie. W regionie wałbrzyskim powodowane to było dwiema istotnymi przyczynami: (1) wzrostem cen ropy naftowej, wysokiej jakości węgla kamiennego i koksu, gazu opałowego i energii elektrycznej oraz (2) dostępem do pozyskiwanego nielegalnie węgla opałowego pochodzącego z tzw. biedaszybów.

Wody powierzchniowe, mimo że część z nich stanowią potoki górskie, we wszystkich badanych gminach charakteryzują się względnie wysokim poziomem zanieczyszczeń. Pochodzą one ze ścieków komunalno-bytowych zrzucanych bezpośrednio do potoków i rzek, ze spływów powierzchniowych ( nawożenie rolnicze oraz hodowla), z dzikich wysypisk i nielegalnego wylewania nieczystości (np. gnojowicy), z działających zakładów produkcyjnych, ze stacji paliw oraz ze składowisk odpadów. Wszystkie gminy regionu wałbrzyskiego mają dość duże problemy z siecią wodociągową i kanalizacyjną. Nawet jeżeli ona istnieje, to jest technicznie zużyta i wymaga gruntownej modernizacji. W starych dzielnicach miast oraz na obszarach wiejskich znaczny odsetek (od 30 do 100%) mieszkańców nie ma dostępu do sieci kanalizacyjnej z oczyszczalniami ścieków.

W zakresie odpadów przemysłowych i komunalnych sytuacja jest dość podobna we wszystkich badanych gminach. Odpady te są w 3/4 wywożone na wysypiska bez wstępnej segregacji. Na przełomie XX i XXI w. (lata 1998-2004) wzrosła liczba gmin i miejscowości, w których wprowadzono różne systemy segregacji odpadów. Obecnie segregacja taka obejmuje ok. 1/5 ogólnej masy odpadów komunalnych. Nadal jednak spotyka się zjawisko nielegalnej depozycji takich odpadów przez mieszkańców (*midnight dumping*).

W gminach i poszczególnych miejscowościach zakłócany jest również klimat akustyczny. Zakłócenia te płyną ze źródeł ponadnormatywnego hałasu. Pochodzi on głównie z komunikacji samochodowej, zakładów przemysłowych, źródeł socjalnych (np. festyny, gastronomia, dyskoteki i zawody sportowe) oraz komunikacji kolejowej. Istniejąca sieć dróg i tras kolejowych, zbudowana kilkadziesiąt lat temu, kiedy potrzeby transportowe były inne, przebiega przez centra miejscowości, bez możliwości budowy obwodnic czy reorganizacji ruchu. Jeśli się weźmie pod uwagę przygraniczne położenie regionu, to okaże się, że jest on obszarem inten-

sywnej aktywności transportu tranzytowego (w kierunku przejść granicznych), co dodatkowo zwiększa zagrożenie hałasem i zanieczyszczeniami komunikacyjnymi (smog transportowy, spływy z tras itp.)<sup>2</sup>.

W badanych gminach regionu wałbrzyskiego istnieje jeszcze jeden problem związany z funkcjonowaniem środowiska przyrodniczego, a wywołany w konsekwencji długookresowych oddziaływań antropogenicznych – deforestacji. Chodzi o zagrożenia powodziowe. Wszystkie badane gminy mają obszary o podwyższonym ryzyku powodziowym. To kolejne poważne wyzwanie ekologiczne. Przypadki szkód powodziowych mają miejsce w badanym regionie corocznie i łączą się ze spływami roztopowymi na wiosnę, nawałnymi opadami w lecie oraz jesiennymi spływami wód deszczowych i roztopowych w warunkach wiatrów fenowych [Grabowska 2002].

Należy pamiętać, że badane gminy położone są na obszarze wielowiekowej działalności gospodarczej i osadniczej. Ponadto są to tereny górskie i podgórskie zajęte przez wrażliwe i bardzo wrażliwe ekosystemy. Tego typu ekosystemy mają swoje zalety i tworzą określone możliwości dla gospodarczego wykorzystania ich walorów (np. w postaci turystyki i działalności uzdrowiskowej). Wymagają jednak szczególnej ochrony i bardzo umiejętnego gospodarowania ich zasobami. W ramach prowadzonych przez autorów wieloletnich badań weryfikowano hipotezę, na ile władze samorządowe i lokalne społeczności prowadziły działalność opartą na zasadach rozwoju zrównoważonego na podstawie właściwie przygotowanych dokumentów. Jest to również szczególny przypadek sprawdzenia często głoszonych przez polityków i niektórych badaczy oraz publikowanych w środkach masowego przekazu poglądów, że w Polsce nastąpił istotny wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa i decydentów, który przekłada się na postawy proekologiczne w działalności gospodarczej i codziennym życiu.

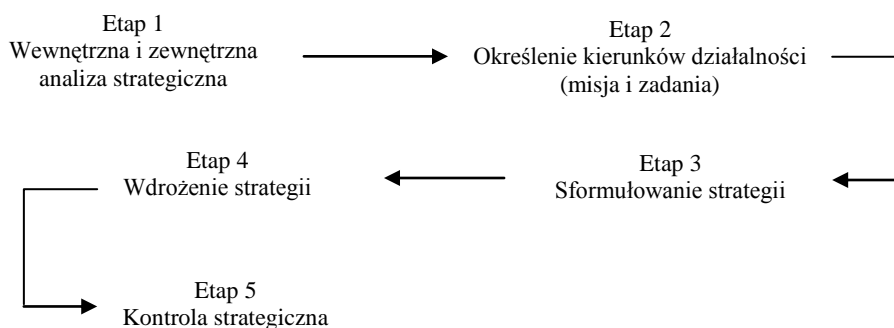
## **2. Procedura przygotowywania i realizacji strategii rozwoju lokalnego oraz towarzyszących jej dokumentów**

Poprawna procedura przygotowania i realizacji strategii, bez względu na to, czego ona dotyczy, obejmuje i powinna obejmować kilka zasadniczych etapów. Potwierdzają to liczne studia teoretyczno-analityczne oraz doświadczenia procedur implementacyjnych w zakresie strategii i zarządzania strategicznego [*Regionalne...* 2004]. Etapy te można zestawić następująco (rys. 1).

Etap pierwszy obejmuje analizę strategiczną. Dotyczy ona podmiotu (w wymiarze przestrzenno-rodzajowym) strategii oraz otoczenia zewnętrznego. To nie-

---

<sup>2</sup> W połowie lat dziewięćdziesiątych na zlecenie Harvard Institute for International Development przeprowadzono studium wpływu transportu na środowisko przyrodnicze na przykładzie Nowej Rudy. Por. [Czaja i in. 1997].



Rys. 1. Etapy zarządzania strategicznego

Źródło: opracowanie własne.

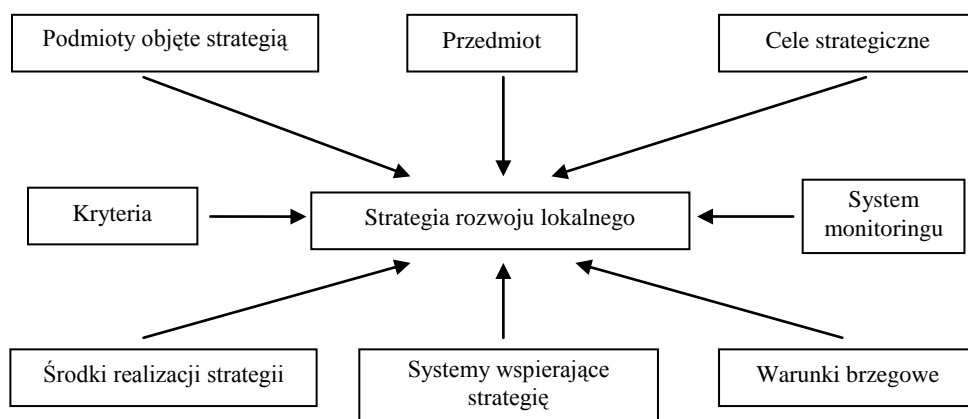
zwykle ważny etap. Tworzy informacyjną bazę pozostałych etapów procesu przygotowania i realizacji strategii. Podmioty zajmujące się przygotowaniem strategii rozwoju lokalnego dość specyficznym traktują ten etap. Nie prowadzą często dokładnych, lokalnych studiów i prac inwentaryzacyjnych, ograniczając się do danych zgromadzonych i zamieszczanych w materiałach statystycznych GUS czy Banku Danych Regionalnych. Jest to poważny błąd metodologiczno-informacyjny i metodyczny, którego skutki są bardzo istotne dla całej dalszej procedury przygotowania oraz realizacji strategii. Z 41 badanych gmin regionu wałbrzyskiego ani jedna nie miała np. właściwie przygotowanej inwentaryzacji przyrodniczej<sup>3</sup>. Żadna badana gmina nie ma również aktualizowanego, a często jakiegokolwiek banku informacji lokalnych. Błędy pomiarowe znaleźć można w planach i mapach geodezyjnych, na bazie których powinny być przygotowane plany zagospodarowania przestrzennego i wydawane są różne decyzje administracyjne. Baza danych o zasobach ekonomicznych gminy powinna obejmować informacje o wszystkich głównych rodzajach zasobów, a przede wszystkim o zasobach ludzkich, kapitałowych, informacyjnych, przyrodniczych i kulturowych. Ponieważ strategia ma charakter ekorozwojowy, szczególnie ważne są informacje o zasobach przyrodniczych, zwłaszcza pochodzące z przyrodniczej inwentaryzacji gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego.

Etap drugi obejmuje określenie kierunków działalności, czyli celów i priorytetów bazowych. W przypadku lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego te bazowe cele oraz priorytety wiążą się z koncepcją (idea) zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>. Tu

<sup>3</sup> Szeroko o znaczeniu inwentaryzacji przyrodniczej dla strategii rozwoju zrównoważonego pisze K. Dubel w pracy [Dubel 1995].

<sup>4</sup> Problematyka idei zrównoważonego rozwoju jest bardzo częstym przedmiotem wielu opracowań wydawanych od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Powstawały one na bazie realizowanych wówczas projektów badawczych i konferencji naukowych. Por. [Wskaźniki... 1999-2000].

też należy zauważyć, że w wielu przypadkach, które były przedmiotem omawianej analizy, etap ten nie spełniał podstawowych wymagań metodycznych. W wielu dokumentach (75% wszystkich analizowanych) nie rozróżnia się priorytetów, zasad, celów czy działań. Stosowano znaczną swobodę pojęciową, bez wyjaśnienia poszczególnych kategorii czy wykorzystywanych metod. Brak jest właściwie opracowanej struktury wewnętrznej strategii, a zawiera ona różne elementy o odmiennym charakterze i znaczeniu dla samej strategii (rys. 2). Brak poprawnej struktury wpływa na jakość finalnego dokumentu oraz na sposoby osiągania poszczególnych celów.



Rys. 2. Elementy strategii rozwoju lokalnego

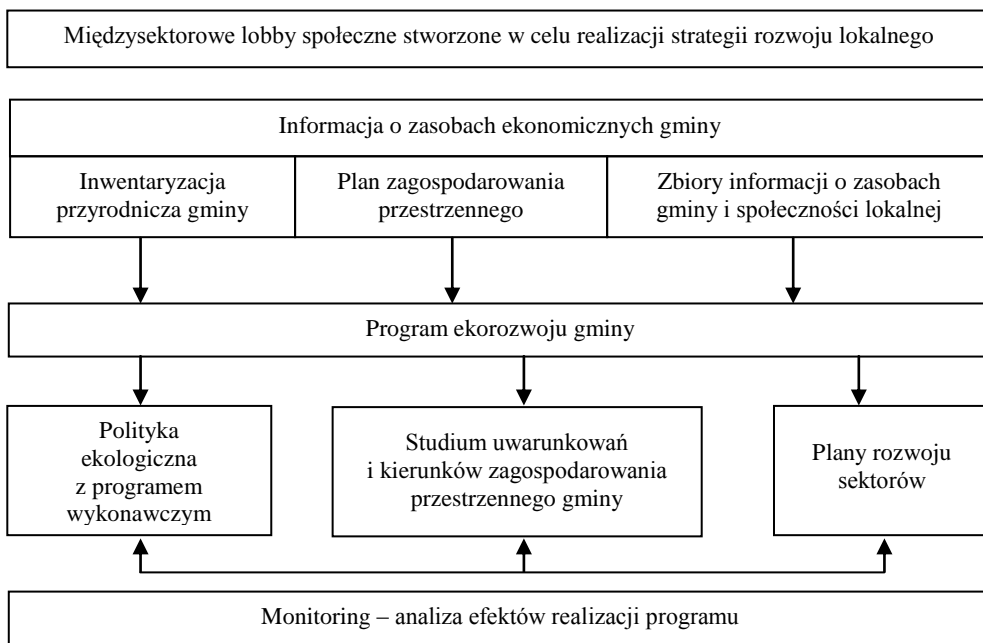
Źródło: opracowanie własne.

Etap trzeci obejmuje sformułowanie strategii. Dotyczy on wszystkich podstawowych elementów strukturalnych i funkcjonalnych lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego, takich jak: przedmiot strategii, cele, podmioty, instrumenty i mechanizmy realizacji, systemy wspierające oraz bariery ograniczające, a także środki realizacyjne (nakłady i koszty) oraz kryteria realizacji czy jej kontroli (rys. 2). Dwie szczególnie ważne kwestie wymagające uwzględnienia na tym etapie zarządzania strategicznego to: (1) przygotowanie właściwej postaci dokumentacyjnej strategii oraz (2) uspołecznienie procesu formułowania strategii (szeroka partycypacja obywatelska).

Etap czwarty to wdrożenie strategii. Na poziomie lokalnym obejmuje on takie przedsięwzięcia, jak: stworzenie międzysektorowego lobby społecznego na rzecz realizacji strategii, zgromadzenie określonych informacji o zasobach ekonomicznych gminy, przygotowanie programu ekorozwoju gminy oraz systemu monitoringu (rys. 3). Sukces każdej próby realizacji wybranej strategii wiąże się nie tylko z wielkością i dopasowaniem struktury zasobów ekonomicznych do przyjętych celów strategii i poszczególnych przedsięwzięć, ale również z metodami realizacji

i konsekwencją w działaniu. Czynnikiem warunkującym sukces realizacji jest więcej, ale nie są one przedmiotem poniższej oceny.

Stworzenie międzysektorowego lobby społecznego odpowiedzialnego za realizację strategii rozwoju jest niezwykle ważnym elementem skutecznego wdrażania lokalnej strategii. Oznacza podwójny wymiar partycypacji obywatelskiej – akceptacji samej strategii oraz sposobów jej realizacji. W pewnym sensie jest to najważniejszy wymiar uspołecznienia strategii rozwoju zrównoważonego. Lobby powinno obejmować wszystkie lokalnie ważne formy aktywności społecznej czy gospodarczej, a zwłaszcza lokalny biznes, działacze samorządowych (samorządu terytorialnego i gospodarczego), organizacje pozarządowe i inne formy stowarzyszenia ludności, system edukacji i wychowania, wspólnoty religijne i ich przywódców, środowiska akademickie i kulturalne oraz gospodarstwa domowe.



Rys. 3. Lokalna Agenda 21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Borys 1998].

Na bazie powyższych informacji tworzy się program rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) gminy i związane z nim:

- 1) politykę ekologiczną gminy wraz z programem wykonawczym,
- 2) strategię rozwoju lokalnego wraz z dokumentami o przedsięwzięciach inwestycyjnych,

3) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Całość powinna być powiązana w etapie piątym systemem monitoringu, w ramach którego analizowane będą efekty realizacji programu ekorozwoju. System taki zawiera podsystem monitoringu społecznego oraz podsystem aktualizacji programu. Strategia rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) nie polega na osiągnięciu w pewnym skończonym czasie określonych celów ekonomicznych, społecznych czy ekologicznych. System monitoringu powinien opierać się na gminnym zestawie wskaźników ekorozwoju, wykorzystując przy okazji raporty i konferencje monitorujące [Regionalny... 2003].

### **3. Problemy przygotowania i realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju)**

Przygotowanie strategii rozwoju oznacza konieczność identyfikacji wielu elementów i określenia ich roli dla samej strategii, zwłaszcza w trakcie jej realizacji. Obejmuje ona: (1) przedmiot strategii, (2) podmioty realizujące i beneficjentów, (3) cele i priorytety, (4) środki (zasoby ekonomiczne) realizacji, (5) warunki brzegowe związane z otoczeniem, (6) systemy wspierające strategię, (7) system monitoringu i kontroli realizacji strategii oraz (8) kryteria wyboru i oceny poszczególnych elementów strategii (rys. 2).

Przedmiotem każdej strategii jest określona wizja przyszłego rozwoju gminy oraz sposoby jej realizacji. Jeżeli strategia dotyczy zrównoważonego rozwoju, to przedmiotem jest stworzenie takich warunków, aby kolejny poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego osiągać w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym.

Wśród podmiotów objętych strategią należy uwzględnić zarówno tych, którzy realizują poszczególne przedsięwzięcia i cele, oraz tych, którzy są beneficjentami. Na poziomie lokalnym będą to władze samorządowe, podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe, organizacje pozarządowe czy grupy społeczne. Są one elementami obu stron realizacji strategii lokalnego rozwoju.

Niezwykle istotnym elementem każdej strategii są strategiczne cele (priorytety). Powinny one odzwierciedlać zarówno najbardziej pożądane przez lokalną społeczność zjawiska, zwłaszcza te, które łączą się z dobrobytem ekonomiczno-społecznym, jak i te, które są najtrudniejszymi problemami wymagającymi rozwiązania w określonej perspektywie. Dotyczy to szczególnie tych niepożądanych zjawisk, które obniżają poziom jakości życia i powodują zachwianie harmonii między ładem ekonomicznym, ekologicznym, społecznym i przestrzennym. Charakter tych pożądanych i niepożądanych zjawisk powoduje, że strategiczne cele obejmują krótki (do roku), średni (3-5 lat) i długi okres. Ważnym zagadnieniem jest również liczba tych strategicznych priorytetów. Jest ona uzależniona od wielości tych zjawisk i możliwości realizacyjnych (zasobów ekonomicznych) danej społeczności. Aby wdrożenie strategii było możliwe, celów takich nie może być zbyt wiele.

Niezwykle istotnym elementem każdej strategii są środki realizacji. Obejmują one przede wszystkim zasoby ekonomiczne, te będące w posiadaniu lokalnej społeczności oraz zewnętrzne, które w różnej postaci mogą wspierać daną społeczność. Najważniejsze są tu zasoby ludzkie obejmujące ludzi wraz z ich umiejętnością wykonywania pracy, kwalifikacjami i predyspozycjami. Wspiera je system edukacji społecznej. Ważne są również zasoby kapitałowe, a wśród nich maszyny, urządzenia, narzędzia czy wyposażenie infrastrukturalne oraz zasoby finansowe. Zasoby przyrodnicze w postaci kapitału naturalnego są dla każdej strategii lokalnego rozwoju niezwykle ważne. Lokalna społeczność może je w różny sposób wykorzystywać. Powinna jednak zawsze przestrzegać pewnych podstawowych zasad<sup>5</sup>. We współczesnych społecznościach, które nabierają charakteru społeczeństwa informacyjnego, rośnie również rola informacji (wiedzy). Jej zasoby są uzależnione przede wszystkim od aktywności poszczególnych osób i grup społecznych. W społeczeństwie informacyjnym istotne są również zasoby kulturowe, powiększane przez system demokratycznego sprawowania władzy i podejmowania decyzji czy system partycypacji obywateli w procesach podejmowania decyzji. Szczególnie

Tabela 2. Podstawowe grupy kosztów, korzyści i możliwe źródła wsparcia finansowego strategii

Rodzaj	Elementy składowe
Koszty strategii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• koszty przygotowania strategii (programu realizacyjnego)</li> <li>• koszty przygotowania do wdrażania</li> <li>• koszty wdrażania</li> <li>• koszty realizacji</li> <li>• koszty nadzwyczajne</li> </ul>
Korzyści ze strategii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• korzyści z przygotowania strategii</li> <li>• korzyści pojawiające się w trakcie osiągania poszczególnych celów (zadań)</li> <li>• korzyści strategiczne (długookresowe) i międzygeneracyjne</li> <li>• korzyści nieprzewidywalne (identyfikowane po ich wystąpieniu)</li> <li>• uniknięte koszty</li> </ul>
Środki wspierające	<ul style="list-style-type: none"> <li>• środki finansowe wytworzone w ramach strategii</li> <li>• środki bezzwrotnego wspierania strategii pochodzących z budżetów czy fundacji</li> <li>• środki finansowe budżetowe przeznaczone na osiągnięcie celów strategii przez sektor publiczny (administrację rządową i samorządową)</li> <li>• środki finansowe i rzeczowe własne uruchamiane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe oraz kredyty</li> <li>• środki wspierające pochodzące z pomocy zagranicznej i ekokonwersji</li> </ul>

<sup>5</sup> Chodzi tu o następujące zasady: (1) zasada bilansowania zasobów i rozchodów, (2) nieuszczerplania zasobów kapitału naturalnego, zwłaszcza podstawowego kapitału naturalnego, (3) zachowania różnorodności komponentów kapitału naturalnego, (4) substytuowania kapitału naturalnego innymi formami kapitału, (5) minimalizacji źródła entropii, (6) racjonalnego korzystania z zasobów kapitału naturalnego (stosowanie kryterium maksymalizacji użyteczności osiągniętej z kapitału naturalnego) oraz (7) efektywności wykorzystania elementów kapitału naturalnego (nadwyżki korzyści nad kosztami). Zastąły one omówione w pracy: [Czaja, Becla 2002, rozdz. 2.4].



Źródło: opracowanie własne.

ważne są wewnętrzne zasoby ekonomiczne. Natomiast zasoby zewnętrzne można uznać za uzupełniające.

Nie bez znaczenia przy realizacji strategii rozwoju lokalnego są warunki brzegowe oraz systemy wspierające strategię. Do pierwszych zaliczyć można system prawa krajowego i unijnego, politykę ekonomiczną państwa, a zwłaszcza politykę regionalną czy proces integracji europejskiej, a w pewnej mierze proces globalizacji. Systemy wspierające strategię obejmują wsparcie ekonomiczno-finansowe, w tym mechanizm konkurencji rynkowej, wsparcie informacyjno-edukacyjne, logistyczne oraz prawne i organizacyjno-instytucjonalne.

Konstruując strategię rozwoju lokalnego, należy również uwzględnić system monitoringu kontrolujący sposób realizacji samej strategii oraz kryteria oceny. Wśród tych ostatnich ważne są takie kryteria, jak: (1) skuteczność realizacji, (2) efektywność ekonomiczna, (3) akceptowalność społeczna, (4) sprawiedliwość społeczna i (5) wykonalność administracyjna. Wymienione elementy, problemy i wyzwania dotyczą również lokalnej strategii ekorozwoju (rozwoju zrównoważonego), tworzonej na bazie Agendy 21 (por. rys. 3).

Niezwykle istotnym problemem tworzenia i realizacji lokalnej strategii rozwoju jest strona finansowa. Łączy się ona z głównymi grupami kosztów oraz środków wspierających strategię (tab. 2). Ich szczegółowa prezentacja nie jest przedmiotem opracowania, ale wymiar finansowy będzie jeszcze omówiony w dalszej części. Warto jedynie wspomnieć, że dobór celów i zadań oraz sposobów ich osiągania nie może łamać podstawowej zasady ekonomiczności – zasady racjonalności, zgodnie z którą szeroko rozumiane korzyści powinny przewyższać koszty alternatywne danego celu (zadania). W innym przypadku nie ma bowiem sensu mówić o wzroście dobrobytu społeczno-ekonomicznego w wyniku osiągnięcia danego celu (zadania). Strona zasobowo-kosztowa nie jest atutem przygotowanych dokumentów strategicznych. Z wyjątkiem planów inwestycyjnych i corocznych budżetów gminnych żaden z badanych dokumentów strategicznych nie miał opracowanej strony ekonomicznej, nie wspominając o montażu finansowym czy stosowaniu zasad inżynierii finansowej.

#### **4. Doświadczenia nabyte podczas przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego w regionie wałbrzyskim**

Zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny i Polski Klub Ekologiczny [Kalbarczyk 2001] informacje pokazują, jaka sytuacja występuje w gminach i lokalnych społecznościach w Polsce w zakresie przygotowania i realizacji gminnych

strategii rozwoju zrównoważonego. Można zidentyfikować trzy zasadnicze przyczyny podejmowania takich działań w gminach:

1) potrzeby lokalnych społeczności (np. określenia dróg przyszłego rozwoju czy rozwiązania lokalnych problemów);

2) wymagania prawne (ustawowe nakazy przygotowania odpowiednich dokumentów);

3) uwarunkowania zewnętrzne („moda”, pożądane posiadanie itp.).

Problemy identyfikowane w gminach jako najważniejsze dla lokalnej społeczności łączyły się, w świetle różnych badań, ze środowiskiem przyrodniczym. Do problemów takich zaliczano w Polsce i w skali regionu wałbrzyskiego takie kwestie, jak:

- bezrobocie i trudności lokalnego rynku pracy (3/4 ogółu gmin w Polsce i wszystkie badane gminy w regionie wałbrzyskim),
- budowa takich urządzeń infrastruktury związanej z ochroną środowiska, jak: sieć wodociągowa, kanalizacyjna czy wysypiska śmieci (występowały one w 3/4 gmin w Polsce, zwłaszcza w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz 80% badanych gmin regionu wałbrzyskiego),
- budowa i rozbudowa lokalnych dróg (40% gmin w Polsce i wszystkie gminy regionu wałbrzyskiego),
- niedostatek środków na pomoc społeczną (1/3 gmin w Polsce i wszystkie gminy regionu wałbrzyskiego).

Rzadkie były natomiast sugestie, że dobrze jest przygotować strategię przyszłego rozwoju, aby rozpoznać własne możliwości i zaplanować oraz świadomie realizować taki rozwój. Częściej prace nad lokalnymi strategiami rozwoju podejmowano, aby spełnić wymagania prawne płynące np. z ustaw lub uchwał rady gminy.

W drugiej części okresu badań wzrosło znaczenie innych przyczyn realizacji prac nad dokumentami strategicznymi. Szczególnie dwie powtarzały się z większą częstotliwością: (1) władze danej gminy nie chciały być gorsze niż inne gminy – „moda”, (2) projekty przedsięwzięć, dla których szuka się wsparcia finansowego ze środków unijnych, muszą mieć oparcie w lokalnych strategiach rozwoju (muszą z nich wynikać).

Przygotowywanie dokumentów strategicznych oraz bieżące rozwiązywanie problemów ekologicznych wymagają odpowiedniej kadry w urzędach gminnych. Obsada personalna w badanych gminach wzbudza jednak wiele wątpliwości. Jest jednocześnie potwierdzeniem ogólnej sytuacji kadrowej w gminach. Po pierwsze, w poszczególnych urzędach gminnych oraz instytucjach podległych władzom samorządowym pracuje zbyt mało osób zajmujących się środowiskiem przyrodniczym, biorąc pod uwagę zakres istniejących problemów. W 32 badanych urzędach gminnych problemami tymi zajmowała się tylko jedna osoba, w 7 – dwie osoby, natomiast 3 osoby były odpowiedzialne za problemy ekologiczne w dwóch gminach (Świdnica, Wałbrzych). Po drugie, osoby zajmujące się problemami środowi-

skowymi nie miały często odpowiedniego wykształcenia. W 38 badanych gminach regionu wałbrzyskiego osoby zajmujące się faktycznie zagadnieniami ekologicznymi oraz formalnie odpowiedzialne za te kwestie nie miały specjalistycznego, wyższego czy nawet średniego wykształcenia. Ich wiedza była wynikiem pewnych praktycznych doświadczeń oraz samokształcenia. Jeśli się weźmie pod uwagę rozmiary i złożoność lokalnych i globalnych problemów ekologicznych, to tego typu wiedza jest dalece niedostateczna, tym bardziej że tempo zdobywania nowej wiedzy i kwalifikacji jest zbyt wolne. Tego typu niedostatki przekładały się na świadomość złożoności lokalnych problemów środowiskowych oraz możliwości ich rozwiązywania. Wywiady prowadzone z urzędnikami w badanych gminach potwierdziły trzy następujące spostrzeżenia:

1. Urzędnicy zajmujący się problemami ekologicznymi mieli znikomą wiedzę na temat stanu lokalnego środowiska przyrodniczego. Bardziej szczegółowe pytania w tym zakresie potwierdzają ten fakt. Nie dysponowali również szerszą wiedzą ekologiczną, ekonomiczną czy prawną.

2. Urzędnicy zajmujący się problemami ekologicznymi w poszczególnych gminach nie wykazywali się samodzielnością i inwencją w zakresie rozwiązywania poszczególnych problemów środowiskowych.

3. Urzędnicy byli bardziej zainteresowani utrzymaniem swojego miejsca pracy, co nie łączyło się bezpośrednio z jakością wykonywania obowiązków.

W efekcie tworzyła się sytuacja, którą można określić mianem 3N (nieumiejętność – niechęć – niezajomość), a to utrudnia zarówno bieżące rozwiązywanie problemów środowiskowych, jak i przygotowanie lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego.

Tabela 3. Odsetek gmin mających (strategie) programy rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) w Polsce i regionie wałbrzyskim (w %; stan z roku 2001)

Wyszczególnienie	Razem	Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Polska				
Tak	15,6	25,7	17,8	12,8
Nie	84,4	74,3	82,2	87,2
Region wałbrzyski				
Tak	24,4	36,4	15,0	30,0
Nie	75,6	63,6	85,0	70,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań i danych GUS.

Badania prowadzone przez GUS i Polski Klub Ekologiczny w skali kraju oraz przez autorów odnośnie do regionu wałbrzyskiego pozwalają określić, jaki odsetek gmin ma strategie rozwoju zrównoważonego (tab. 3). W przypadku gmin regionu wałbrzyskiego wartości te są wyższe niż w skali Polski, chociaż nie oznacza to, że wszystkie etapy zostały zrealizowane poprawnie, a osiągnięte wyniki można uznać

za zadowolające. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku gmin regionu wałbrzyskiego miała miejsce merytoryczna weryfikacja posiadanych dokumentów strategicznych, co nie wystąpiło w badaniach ogólnokrajowych.

Przedstawione w dalszej części artykułu wnioski związane są z doświadczeniami autorów z czterdziestu jeden gmin regionu wałbrzyskiego, z okresu 1993-2004. Doświadczenia te pozwalają na sformułowanie kilku podstawowych wytycznych, które należy uwzględnić przy realizacji strategii lokalnego rozwoju (ekorozwoju). Można je sformułować następująco:

1. Stworzenie realistycznej strategii.
2. Popularyzacja strategii i promocja gminy.
3. Akceptacja strategii przez społeczność lokalną i lokalnych liderów.
4. Stworzenie programów wykonawczych.
5. Przygotowanie montażu finansowego.
6. Przygotowanie i wdrożenie systemu kontroli realizacji strategii ze względu na kryteria skuteczności i efektywności.
7. Realizacja strategii na bazie konsensusu politycznego i społecznego.

Służyły one jednocześnie jako kryteria oceny poszczególnych dokumentów strategicznych przygotowanych na zlecenie gmin lub przez organy gminne. Oceny takiej dokonano dla wszystkich czterdziestu jeden gmin regionu wałbrzyskiego.

Pierwsza z wytycznych eksponuje problem realistyczności strategii. Oznacza ona takie jej cechy, które pozwalają osiągać poszczególne zadania i cele, zwłaszcza dające się opisać określonymi wskaźnikami i stanami finalnymi. Realistyczność strategii łączy się także z potrzebą przygotowania strategii na podstawie własnych zasobów ekonomicznych. Nie należy tworzyć strategii rozwoju zrównoważonego, wykorzystując jedynie zewnętrzne źródła zasilania zasobowego. Doświadczenia gmin regionu wałbrzyskiego pokazują, że lokalne władze nie tylko nie tworzą bazy strategii na podstawie własnych zasobów, ale mają znikomą wiedzę na temat takich zasobów i możliwości ich wykorzystania gospodarczego. Oceniając dokumenty strategiczne poszczególnych gmin, można potwierdzić powyższy wniosek. Władze gminne w regionie wałbrzyskim nie są w stanie dostarczyć wyczerpującej informacji nawet w tak ważnych kwestiach, jak zasoby wód leczniczych w gminach uzdrowiskowych. Strategie rozwoju lokalnego w gminach zawierają wiele elementów podważających ich realistyczność, zarówno w zakresie celów (rodzaju i liczby), jak i zasobów realizacyjnych. Wykorzystując kryterium realności, można sformułować wniosek, że gminy regionu wałbrzyskiego nie dysponują dobrze (poprawnie) przygotowanymi strategiami rozwoju. Ani jeden dokument tego typu nie spełniał w pełni tego kryterium. Pojawia się pytanie – dlaczego gminy nie weryfikowały realności swoich strategii? Wśród potencjalnych odpowiedzi pojawiają się najczęściej dwie: (1) dokumenty strategiczne nie odgrywają większej roli w codziennej działalności organów samorządowych i nie są również ważne dla członków lokalnych społeczności oraz (2) lokalne władze nie mają dostatecznych rzeczywistych kompetencji, aby dokonać weryfikacji dokumentów strategicznych z punktu widzenia

ich realności, a same dokumenty zostały przygotowane na ich zlecenie ze względu na obowiązki prawne lub konieczność posiadania przy okazji ubiegania się o środki zewnętrzne. Często sama strategia tworzona jest wyłącznie w celu pozyskania środków zewnętrznych, zwłaszcza unijnych. Posiadanie takiej strategii jest jednym z głównych warunków, które muszą być spełnione, aby ubiegać się o środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Niektóre organy samorządowe są przekonane o realności swoich strategii, nie podejmują się jednak ich realizacji. Można zatem jedynie dokonać teoretyczno-analitycznej i obrachunkowej weryfikacji ich realności.

Druga wytyczna kładzie nacisk na wykorzystanie strategii zrównoważonego rozwoju do promocji gminy. To niedoceniany i mało wykorzystywany element w działalności gminy. Osoby i komórki organizacyjne zajmujące się wizerunkiem gminy są często słabo przygotowane i mało aktywne. W efekcie posiadana przez gminę strategia nie jest elementem takiej promocji, co z reguły obniża zainteresowanie inwestorów daną gminą, zwłaszcza mniejszych, słabiej zorientowanych w lokalnych możliwościach inwestycyjnych. Ani inwestorzy, ani władze gminy nie poszukują się wzajemnie. W ten sposób tracone są określone możliwości. W przypadku badanych gmin ponad połowa (25 przypadków) nie wykorzystywała swoich strategii do innych przedsięwzięć niż przygotowywanie wniosków o środki pomocowe lub pochodzące z unijnych funduszy strukturalnych.

Innym problemem jest natomiast popularyzacja samej strategii. Jest to jedno z najslabszych ogniw tworzenia i realizacji lokalnych strategii ekorozwoju. Potwierdzają to następujące argumenty. Pierwszym jest znikome zainteresowanie mieszkańców procesem tworzenia strategii. Na kilkudziesięciu spotkaniach odbytych w różnych gminach regionu wałbrzyskiego średnia liczba uczestników nie przekraczała dwudziestu osób, przy średniej liczbie mieszkańców około dwudziestu tysięcy. Drugim są wyniki badań przeprowadzonych przez autorów wśród mieszkańców gmin regionu wałbrzyskiego, które mają strategię rozwoju lokalnego. Ponad 90% respondentów nie miało pojęcia o istnieniu takiej strategii i o jej elementach składowych (zwłaszcza celach). Odpowiedzialność za taki stan leży po obu stronach – wśród mieszkańców i władz gminnych. Przy tak niskim poziomie wiedzy o lokalnych strategiach rozwoju lokalnego zastanawiający jest fakt niewykorzystywania takich strategii jako podstawy programów wyborczych i opartych na nich wizji przyszłości. Świadczy to o niskim poziomie intelektualnym i słabym przygotowaniu politycznym uczestników życia politycznego. Analiza programów przedstawianych w kampaniach wyborczych potwierdza ten stan. Są to z reguły niekoherentne wewnętrznie zestawy „pobożnych życzeń”, często powielające hasła ogól-

nokrajowych partii lub plagiaty innych programów (przypadek programu burmistrza Świebodzic)<sup>6</sup>.

Trzecia wytyczna dotyczy akceptacji strategii przez społeczność lokalną i lokalnych liderów. Łączy się to z koniecznością tworzenia międzysektorowego lobby w celu zapewnienia ekorozwoju. W tych gminach sudeckich, które tworzyły podstawy ekorozwoju, takie formy były kreowane, chociaż ich jakość była daleka od pożądanej. Strategia rozwoju zrównoważonego wymaga interdyscyplinarnej wiedzy, która jest rzadko prezentowana w małych ośrodkach miejskich.

Każda strategia, będąc dokumentem kierunkowym, w etapie realizacji musi się opierać na dobrze przygotowanych programach wykonawczych. O konieczności ich stworzenia mówi czwarta wytyczna. Jak pokazuje praktyka badanych gmin sudeckich, jest to bardzo trudny problem. Wymaga bowiem umiejętności precyzyjnego zidentyfikowania elementów związanych z daną strategią. W gminach regionu wałbrzyskiego nie przygotowywano dokumentów, które powinny towarzyszyć strategii rozwoju zrównoważonego, dotyczących gospodarowania zasobami energetycznymi oraz bezpieczeństwa energetycznego lokalnych społeczności i gospodarek. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jest epizodyczne i wiąże się z inicjatywami poszczególnych gospodarstw domowych czy przedsiębiorstw. Żadna z 41 badanych gmin nie miała jakiegokolwiek programu, którego celem byłby rozwój energetyki odnawialnej (niekonwencjonalnej). 31 gmin nie miało programu gospodarki odpadami, a dziesięć pozostałych nie spełniało wszystkich zasad, jakie stawiane są programom kompatybilnym ze strategiami rozwoju zrównoważonego oraz programom zintegrowanej gospodarki odpadami [*Strategia...* 2001a; 2001b].

Piąta wytyczna obejmuje ważną kwestię. Dotyczy ona sposobów finansowania poszczególnych zadań (przedsięwzięć) oraz dostępnych źródeł finansowania. Można realizować bardzo różne scenariusze w tym zakresie. Jak pokazuje inżynieria finansowa i montaż finansowy, dane przedsięwzięcie może być od strony finansowej rozmaicie wykonywane. Właściwy dobór źródeł (rodzaj, rozmiary czy ryzykowność), sposób ich stosowania (kolejność wykorzystania) czy dyscyplina finansowa przekładają się na ogólny koszt danego przedsięwzięcia oraz na efektywność realizacji całej strategii rozwoju zrównoważonego. Montaż finansowy pozwala na przygotowanie odpowiedniego scenariusza wsparcia finansowego przed jego rozpoczęciem. Umiejętności w tym zakresie są dość ograniczone na poziomie decydentów w małych miastach i gminach. Często nie są one w ogóle brane pod uwagę. Badania przeprowadzone przez autorów pokazują, jak znaczne mogą być redukcje kosztów danego przedsięwzięcia [Czaja, Becla 2000, s. 49-63].

Szóstą wytyczną dotyczy przygotowania i wdrożenia systemu kontroli realizacji ze względu na kryteria skuteczności i efektywności. To kolejny słaby punkt dotychczasowej praktyki realizacji strategii rozwoju zrównoważonego na poziomie

---

<sup>6</sup> Sprawa ta była podnoszona przez lokalną i regionalną prasę, a także była przedmiotem audycji radiowych i telewizyjnych.

gmin i społeczności lokalnych. W przypadku niektórych gmin sudeckich mamy kilkuletnie doświadczenia w zakresie realizacji strategii rozwoju lokalnego, pozwalające na sformułowanie ocen dotychczasowej praktyki. W tych przypadkach system monitoringu nie działa w ogóle lub jest niedostateczny. Wyniki i wnioski nie są przedstawiane organom władzy samorządowej oraz brak jest jakiegokolwiek ich prezentacji na forum społeczności lokalnej. Nie dokonuje się również ocen efektywności poszczególnych przedsięwzięć.

Niedostateczny poziom uspołecznienia procesu przygotowania dokumentów strategicznych, połączony z różnymi interesami grupowymi oraz politycznymi, powoduje, że nie powstaje sytuacja *consensusu* społeczno-politycznego, niezbędnego warunku skuteczności, w procesie realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego. Każda zmiana lokalnych władz wywołuje wówczas zawieszenie lub rezygnację z osiągania poszczególnych celów, a często także przedsięwzięć, w tym rozpoczętych inwestycji.

Brak wielu elementów niezbędnych do właściwej realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego nie oznaczał, że w latach 1993-2004 nie wykonano w gminach regionu wałbrzyskiego określonych proekologicznych przedsięwzięć. Były to takie inwestycje, jak:

- budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci kanalizacyjnej (35 gmin regionu),
- budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci wodociągowej (30 gmin),
- modernizacja kotłowni węglowych (17 gmin),
- edukacja ekologiczna (32 gminy),
- budowa oczyszczalni (33 gminy),
- budowa lub rozbudowa sieci gazociągowej (14 gmin),
- budowa lub modernizacja składowisk odpadów (10 gmin),
- budowa ujęcia wody (8 gmin),
- ścieżki rowerowe (11 gmin),
- budowa wałów i innych instalacji przeciwpowodziowych (7 gmin),
- rekultywacja lub likwidacja wysypiska (3 gminy),
- walka z hałasem (6 gmin),
- zakup kontenerów i segregacja odpadów (28 gmin).

Wszystkie gminy regionu podczas określonych działań proekologicznych korzystały ze środków ekologicznych funduszy celowych. Nie dysponowały jednak informacjami, jak znaczące były to środki w całym badanym okresie. Na poziomie urzędów gminnych nie prowadzi się takiej ewidencji. Trudno być zaskoczonym, skoro gminy nie potrafiły określić wielkości środków niezbędnych na planowane przedsięwzięcia środowiskowe. Jeżeli nawet odpowiedź taka była formułowana, to urzędnicy samorządowi nie potrafili uzasadnić kwot tych w jakikolwiek racjonalny sposób.

W poszczególnych gminach różnie oceniano możliwości poprawy środowiska przyrodniczego. Łącznie je z:

- 1) sytuacją finansową gminy (wszystkie gminy regionu),

- 2) wiedzą i świadomością ekologiczną miejscowej ludności (38 gmin),
- 3) pomocą finansową Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (31 gmin),
- 4) skutecznym egzekwowaniem istniejącego prawa (10 gmin),
- 5) wolą polityczną władz centralnych i położeniem większego nacisku na ochronę środowiska (10 gmin),
- 6) zaostrzeniem przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska (5 gmin),
- 7) większą aktywnością władz gminnych w zakresie ochrony środowiska (2 gminy),
- 8) wiedzą i świadomością urzędników (1 gmina),
- 9) presją i naciskiem organizacji ekologicznych (3 gminy).

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych oraz początek XXI stulecia przyniosły odwrotne tendencje. Ograniczały się przypadki korzystania przez władze gminne z innych, np. zwrotnych, źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych. Organy samorządowe tłumaczą się najczęściej ograniczonymi możliwościami budżetu i/lub zadłużeniem gminy, które uniemożliwia zaciąganie kredytów. Pojawił się jeszcze jeden powód – zwiększenie możliwości korzystania ze środków pomocowych, a w ostatnim okresie również z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W efekcie rozwinęła się postawa, którą można by nazwać „strategią żebraczego kapelusza”. Zgodnie z nią władze gminne i niektóre grupy społeczne rezygnują z poszukiwania własnych możliwości realizacji rozmaitych przedsięwzięć i nastawiają się na korzystanie z pomocy zewnętrznej. Wszystkie niepowodzenia tłumaczone są brakiem lokalnych możliwości. Zupełnie nie rozumie się też zasad leżących u podstaw unijnej polityki regionalnej, zwłaszcza zasady subsydiarności, zgodnie z którą pomaga się tym, którzy chcą sobie sami pomóc w rozwiązywaniu lokalnych problemów.

Niepokojący może być fakt, że nie obserwowano w tym okresie wzrostu kompetencji władz samorządowych. Niedostateczne kompetencje są nadal powszechne, mimo że nie prowadzi się badań w tym zakresie. Mechanizm demokracji wyborczej, zgodnie z teorematem niemożności K. Arrowa [Kamiński 1980, rozdz. 4], nie gwarantuje w polskich warunkach doboru odpowiednio wykwalifikowanych kadr samorządowych. Obowiązujące rozwiązania prawne także nie ograniczają możliwości wyboru osób niekompetentnych. Ponadto zezwalały na wybór osób z prawomocnymi wyrokami sądowymi, co zostało zmienione dopiero w roku 2005. Nie istnieje także żaden mechanizm oceny rzeczywistych kompetencji urzędników samorządowych, co pozwala na łączenie wyborów politycznych z przyznawaniem posad urzędniczych.

Cechą charakterystyczną jest również fakt, że rozwój demokracji samorządowej w Polsce nie łączy się ze wzrostem zakresu partycypacji obywatelskiej. Nadal jest ona na niskim poziomie, co w efekcie daje zupełnie irracjonalne wybory osobowe i brak zainteresowania uczestnictwem obywateli w procesach podejmowania decyzji. Niski jest zatem poziom uspołecznienia tych procesów.



Podobna jest sytuacja w zakresie poziomu świadomości ekologicznej i edukacji. Pomimo powszechnego występowania problematyki ekologicznej w środkach masowego przekazu, nie obserwuje się zamykania społecznej luki ekologicznej. Rozumie się ją jako rozbieżność (dychotomię) między deklarowanymi poglądami a zachowaniami życiowymi. Jest to bez wątpienia wyraz niedostatecznego poziomu świadomości ekologicznej i oddziaływania edukacji w tym zakresie. Tworzą się w takich warunkach bariery mentalne i syndromy [Czaja, Becla 2003, s. 51-63], generujące trudności w osiąganiu poszczególnych celów i realizacji przedsięwzięć, powstają też określone nadzwyczajne koszty. W sferze przedsięwzięć proekologicznych obserwujemy również zjawiska asymetrii informacji i istnienia barier informacyjnych. To bardzo interesujący problem wymagający dodatkowych studiów empirycznych [Becla 2004].

## 5. Zakończenie

Autorzy podjęli próbę identyfikacji i oceny problemów przygotowania i realizacji lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w gminach i społecznościach regionu wałbrzyskiego, które służyły weryfikacji hipotezy, na ile organy władzy samorządowej i mieszkańcy kierowali się w swojej aktywności ekonomicznej i pozaekonomicznej zasadami rozwoju zrównoważonego, wynikającymi z lokalnych dokumentów strategicznych. Badania obejmowały okres 1993-2004, w skali 41 gmin regionu. Można na ich podstawie sformułować kilka wniosków. Dotyczą one oczywiście sytuacji w badanym regionie, a uogólnienia wymagają szerszego sprawdzenia.

Po pierwsze, wiele uproszczeń i błędów znaleźć można na poszczególnych etapach procesu zarządzania strategicznego. Dotyczą one przygotowywania i wykorzystywania lokalnej bazy danych, określania priorytetów i wyboru celów strategicznych. Przed takimi błędami nie ustrzegł się ani jeden zespół przygotowujący dokumenty lokalnej strategii rozwoju. Często podmioty przygotowujące strategię rozwoju lokalnego (rozwoju zrównoważonego) traktowały to zadanie w sposób wyłącznie komercyjny, bez właściwego rozpoznania lokalnej sytuacji i lokalnych warunków. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, kiedy podmioty takie wybierano w drodze przetargu publicznego. Znaczny odsetek firm konsultingowych traktował taką działalność w sposób usługowy, nie dysponując odpowiednim przygotowaniem merytorycznym i nie prezentując właściwego poziomu rzetelności wykonania zadania. Władze lokalne nie były też przygotowane do prawidłowego odbioru merytorycznego przygotowanych dokumentów.

Po drugie, proces przygotowania dokumentów strategicznych nie charakteryzował się pożądanym poziomem uspołecznienia. Nie jest to wina jedynie władz samorządowych, chociaż ich działania w tym zakresie są niedostateczne, ale również niskiego poziomu aktywności obywatelskiej. Mieszkańcy nie są zainteresowani lokalnymi strategiami, co ogranicza lokalną społeczną bazę procesu zarzą-

dzania strategicznego. Jest to bardzo interesujący problem wymagający rozwiniętych badań socjologicznych.

Po trzecie, dokumenty programowe są często niewłaściwie przygotowane. Analizie poddane były zarówno materiały o charakterze kierunkowym, strategicznym, jak i uzupełniające czy realizacyjne. Brak im przede wszystkim harmonogramów wykonawczych, określenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację montażu zasobowego (w tym finansowego). Trudno je zatem poddać dokładniejszej analizie z punktu widzenia kryteriów skuteczności realizacyjnej czy efektywności ekonomicznej poszczególnych przedsięwzięć. Kwestia zasobowo-finansowa poszczególnych strategii rozwoju lokalnego jest ich najsłabszą stroną, a to stawia pod znakiem zapytania ich zasadność i możliwości realizacyjne.

Po czwarte, przygotowywanym dokumentom strategicznym nie towarzyszą systemy monitorujące. Ponieważ nie istnieje presja społeczna i dostateczna wola polityczna osiągnięcia celów i realizacji przedsięwzięć tworzących lokalne strategie rozwoju zrównoważonego, nie istnieje także potrzeba monitorowania i kontroli stopnia ich wykonania.

Poza dyskusją pozostawiamy sporne kwestie związane z oceną, czy dana strategia rozwoju lokalnego i towarzyszące jej dokumenty wykonawcze spełniają wymagania stawiane strategiom rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju). Jest to bardzo ciekawy problem dyskutowany na łamach literatury oraz na różnych forach dyskusyjnych. Właściwe podejście do procesu przygotowania dokumentów strategicznych, ich aktualizacja oraz realizacja strategii rozwoju zrównoważonego na poziomie gmin i społeczności lokalnych są jednymi z ważniejszych wyzwań najbliższych lat w Polsce, również w kontekście stosunku Unii Europejskiej do tej problematyki. Jak pokazują przedstawione wyniki badań dotyczących regionu wałbrzyskiego, aktualny stan wymaga znacznych zmian i modyfikacji. Aby je wykonać, należy zidentyfikować ograniczenia i błędy, sformułować propozycje zmian i je wdrożyć.

## Literatura

- Becla A., *Gospodarowanie informacją ekologiczną na poziomie społeczności lokalnej i gminy (aspekty teoretyczne)*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2004.
- Borys T., *Jak budować programy ekorozwoju*, seria poradników dla gmin, t. 1, Warszawa-Jelenia Góra 1998.
- Czaja S., Becla A., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław 2002.
- Czaja S., Becla A., *Możliwości wykorzystania inżynierii finansowej w doborze źródeł finansowania inwestycji proekologicznych*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 875, AE, Wrocław 2000.
- Czaja S., Becla A., *Próba identyfikacji i klasyfikacji form współpracy i konfliktów (syndromów) powstających przy rozwiązywaniu problemów ekologicznych*, [w:] *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, Wrocław 2003.

- Czaja S. i in., *Wpływ transportu na środowisko (studium dla Nowej Rudy)*, Nowa Ruda-Wrocław-Opole 1997.
- Dubel K., *Powszechna inwentaryzacja przyrodnicza gmin*, Krosno 1995.
- Grabowska M., *Finansowanie systemu zapobiegania i likwidacji szkód powodziowych w Polsce*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2002.
- Informator gospodarczy województwa wałbrzyskiego*, Wałbrzych 1995.
- Kalbarczyk R., *Raport „Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku”*, Polski Klub Ekologiczny, Okręg Mazowiecki, Warszawa 2001.
- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980.
- Meadows D. i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.
- Mesarović M., Pestel E., *Ludzkość w punkcie zwrotnym*, Warszawa 1977.
- Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2002.
- Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004.
- Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, Białystok 2003.
- Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, 2001a.
- Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, red. M. Żygadło, Wydawnictwo Wielkopolskiego Oddziału Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań 2001b.
- Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999-2000.

## **CHOSEN PROBLEMS OF PREPARING AND REALIZING OF LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGIES (FOR INSTANCE COMMUNITIES AND LOCAL SOCIETIES OF THE WAŁBRZYCH REGION)**

### **Summary**

The article presents chosen problems of preparing and realizing of local sustainable development strategies. The analysis was carrying out for the Wałbrzych region for the 41 communities.

---

**Stanisław Czaja** – dr hab., prof. AE w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Agnieszka Becla** – dr, adiunkt w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Jerzy Ładysz**

## **ZAGRANICZNA WSPÓLPRACA PARTNERSKA I TERYTORIALNA NA PRZYKŁADZIE POGRANICZA POLSKO-NIEMIECKIEGO**

### **1. Wstęp**

Do najcharakterystyczniejszych zjawisk mających miejsce we współczesnym życiu społecznym i gospodarczym Europy można zaliczyć procesy integracyjne oraz rozwój zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej. Najbardziej rozpowszechnionym rodzajem współpracy zagranicznej samorządów w krajach Unii Europejskiej jest współpraca transgraniczna. Stanowi ona szansę wszechstronnego rozwoju sąsiadujących ze sobą obszarów oddzielonych granicą państwową.

Idea współpracy jednostek samorządu terytorialnego, wykraczająca poza granice państwowe, pojawiła się w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej. Jej wyrazami były pojawienie się euroregionów i podobnych do nich instytucji współpracy transgranicznej oraz narastanie procesów decentralizacyjnych i dążeń regionów do zwiększenia swej autonomii.

Wzrost aktywności jednostek samorządu terytorialnego wpisuje się w ogólne zjawisko ostatnich dekad, jakim jest wzrost intensywności, zakresu oraz liczby uczestników stosunków międzynarodowych. Większej złożoności tych stosunków międzynarodowych towarzyszy ich decentralizacja [Kuźniar 2001]. Do coraz szerszej grupy pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych zalicza się regiony i społeczności lokalne oraz organizacje zrzeszające [Pupiuk-Rysińska 2001].

Wśród źródeł wzrostu zagranicznej aktywności jednostek samorządu terytorialnego można wyróżnić dwie grupy zjawisk. Pierwsza wiąże się z globalizacją, wzrostem znaczenia wymiany międzynarodowej i nasilającą się integracją regionalną oraz silnie związaną z tymi procesami rosnącą współzależnością podmiotów współpracy międzynarodowej i zagranicznej. Współzależność ta, będąca wynikiem internacjonalizacji wielu dziedzin życia społecznego, występuje na poziomach globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, przyczyniając się do rozwoju współpracy zagranicznej samorządów oraz powstawania organizacji zrzeszających

jednostki samorządowe różnych państw. Tworzące się stowarzyszenia służą wymianie doświadczeń między samorządami, bliższemu poznawaniu się oraz realizacji wspólnych inicjatyw. Pełnią one rolę przedstawicielstw władz samorządowych i społeczności lokalnych wobec podmiotów ponadnarodowych, a z czasem też krajowych.

Druga grupa zjawisk związana jest z rosnącą rolą podmiotów regionalnych i lokalnych na scenie krajowej i europejskiej oraz z ich nasilającą się rywalizacją. Wiąże się to z promowaną w Unii Europejskiej decentralizacją wielu dziedzin polityki ekonomicznej państw członkowskich polegającą na przekazywaniu uprawnień na coraz niższe szczeble – zgodnie z zasadą subsydiarności. Zwiększenie uprawnień władz regionalnych i lokalnych idzie w parze ze zwiększeniem puli środków dostępnych w ramach wspólnotowej polityki regionalnej na przezwycięzenie problemów strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów. Wzrost znaczenia samorządów regionalnych i lokalnych przejawia się m.in. w tworzeniu przez nie ciał przedstawicielskich, we wsparciu finansowym, formalnoprawnym oraz organizacyjnym ze strony instytucji wspólnotowych, dzięki czemu rośnie zagraniczna aktywność samorządów.

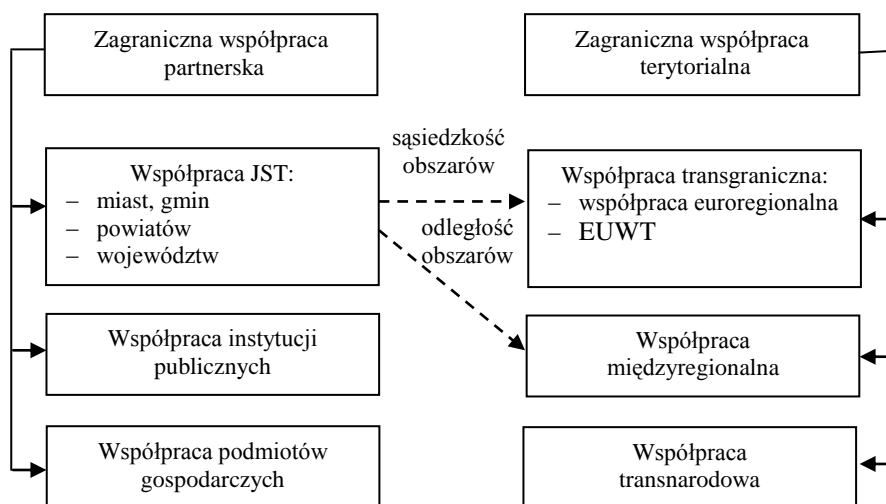
Zmiany okresu transformacji ustrojowej wzmocniły pozycję samorządu terytorialnego także w Polsce. Umożliwiły one polskim jednostkom samorządu terytorialnego intensyfikację, a w niektórych przypadkach zapoczątkowanie współpracy zagranicznej w różnych dziedzinach życia: nie tylko w sferze społecznej i ekologicznej, ale coraz bardziej w sferze gospodarczej i planowania przestrzennego.

W wyniku wspomnianych procesów w krajach UE istotnej decentralizacji uległy kontakty zagraniczne. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia uregulowań prawnych, które przyznawały niesuwerennym jednostkom terytorialnym – regionom (województwom), powiatom, miastom i gminom – kompetencje w zakresie nawiązywania bezpośrednich kontaktów z ich odpowiednikami w innych państwach, jak również upoważniły je do uczestniczenia w międzynarodowych organizacjach i zrzeszeniach podmiotów lokalnych i regionalnych. Wówczas kontakty zagraniczne w Europie przestały być wyłącznie domeną organów centralnych. Coraz częściej uczestniczą w nich zarówno organy administracji rządowej, samorządy, jak i organizacje społeczne i zawodowe. Nie należy tego jednak utożsamiać z decentralizacją ściśle rozumianej polityki zagranicznej państwa, gdyż pozostaje ona nadal w gestii organów centralnych.

## **2. Podstawy teoretyczne współpracy partnerskiej i terytorialnej**

Zagraniczna współpraca partnerska jednostek regionalnych i lokalnych może przybrać formę współpracy transgranicznej (przygranicznej) lub międzyregionalnej (rys. 1). Podstawowa różnica między tymi dwiema formami współpracy terytorialnej dotyczy zasięgu przestrzennego: współpraca transgraniczna oznacza współpracę jednostek samorządowych różnych państw sąsiadujących ze sobą poprzez

wspólną granicę, współpraca międzyregionalna może się odbywać na znaczną odległość.



Rys. 1. Relacje pojęciowe między zagraniczną współpracą partnerską a współpracą terytorialną  
Źródło: opracowanie własne.

Współpraca transgraniczna jest dobrze opisana w literaturze przedmiotu. W myśl art. 2 Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, znanej także jako Konwencja madrycka, za współpracę transgraniczną (przygraniczną) uważa się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej ilości umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń, uwzględniając poszanowanie przewidzianych przez prawo wewnętrzne każdej z umawiających się stron właściwości w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również z poszanowaniem przepisów dotyczących kontroli i nadzoru, którym podlegają wspólnoty i władze terytorialne”<sup>1</sup>. Zarówno z tego artykułu, jak i innych (art. 1, art. 9, ust. 2) oraz z preambuły i ze szczegółowych wzorów umów zawartych w konwencji wynika, że chodzi o współpracę stowarzyszeń/związków samorządowych lub władz samorządowych jednostek terytorialnych przylegających wzajemnie do granicy. Regulacje Konwencji madryckiej legły u podstaw współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na obszarze Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Konwencja ramowa została sporządzona w Madrycie 21 maja 1989 r. Polska ratyfikowała ją bez debaty sejmowej 26 listopada 1991 r., podpisała ją 19 stycznia 1993 r.; konwencja weszła w życie 19 czerwca 1993 r. (DzU 1993 nr 61). Pełny tekst konwencji zob. np. w: [Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1999, s. 260].

Bardziej szczegółowo oddają istotę tego pojęcia zawarte przez Polskę umowy i porozumienia dotyczące współpracy transgranicznej z państwami sąsiednimi. Współpraca transgraniczna oznacza w nich „wszystkie uzgodnione przedsięwzięcia natury ekonomicznej, społecznej, prawnej, technicznej, naukowej, kulturalnej i innej, zmierzające do umocnienia i rozwoju stosunków między władzami regionalnymi i lokalnymi obu państw, jak również zawarcie stosownych porozumień” [*Porozumienie między...*, art. 1]. Cytowana definicja wyraźnie ogranicza podmioty współpracy transgranicznej w Polsce do władz regionalnych i lokalnych.

Cechami wyróżniającymi tę formę współpracy terytorialnej są:

- 1) sąsiedzkość kontaktów (przyległość obszarów), tzn. że dotyczy ona bezpośrednio przylegających do siebie obszarów przygranicznych,
- 2) lokalny lub regionalny poziom współpracy.

Współpraca transgraniczna jest istotnym elementem integracji europejskiej. Przyczynia się ona również do rozwiązywania wielu specyficznych problemów obszarów przygranicznych. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych wyróżnia przede wszystkim: problemy graniczne, codzienny ruch wahadłowy ludności, konieczność rozbudowy niezbędnej infrastruktury lokalnej o szerokim zasięgu przestrzennym, problemy znoszenia ograniczeń handlowych, słaby rozwój gospodarczy spowodowany peryferyjnym położeniem, problemy ochrony środowiska naturalnego, konieczność usuwania barier kulturowych i językowych itp.

Współpraca transgraniczna to długotrwały proces, w efekcie którego społeczności regionalne i lokalne oraz organizacje samorządu terytorialnego są w stanie jednoczyć swe siły w dążeniu do rozwiązywania wspólnych problemów, mimo dzielącej je granicy.

Pojęcie współpracy partnerskiej (*cooperation partnership*) nie należy do precyzyjnie zdefiniowanych w literaturze przedmiotu. Najczęściej zalicza się do niej różne formy zagranicznego współdziałania na szczeblu miast, gmin i powiatów, które występują pod nazwami współpracy zagranicznej, kontaktów zagranicznych, kontaktów partnerskich, współpracy partnerskiej oraz związków bliźniaczych. Analizując przesłanki podejmowania zagranicznej współpracy partnerskiej, można zauważyć, że powinna ona odpowiadać m.in. następującym kryteriom:

- powinna być oparta na racjonalnie częstych kontaktach, które pozwalałyby opracować i realizować wspólne projekty,
- nie powinna być zbyt kosztowna, co przemawia za współpracą z partnerami geograficznie nieodległymi,
- powinna dawać wymierne korzyści ekonomiczne i rozwojowe,
- powinna sprzyjać możliwościom wykorzystania dostępnych na ten cel wspólnotowych funduszy,
- powinna angażować mieszkańców, a nie tylko ich władze polityczne.

Jak wynika z relacji wykazanych na rys. 1, współpraca transgraniczna jest obok współpracy międzyregionalnej najważniejszym rodzajem współpracy partnerskiej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zagraniczna współpraca partnerska instytucji publicznych innych niż samorządy może dotyczyć instytucji *non profit*, instytucji pożytku publicznego, szkół na wszystkich szczeblach edukacji.

Zagraniczna współpraca partnerska podmiotów gospodarczych dotyczy przede wszystkim współpracy instytucji biznesowych i okołobiznesowych. Mogą ją prowadzić poszczególne podmioty gospodarcze, jak również organizacje przedsiębiorców, izby przemysłowo-handlowe, międzynarodowe stowarzyszenia z poszczególnych branż (np. polsko-niemiecko-czeski euroregion tekstylny) oraz inne instytucje otoczenia biznesu<sup>2</sup>. Różni się ona od współpracy sieciowej w ramach tzw. klastrów istnieniem podstaw formalnoprawnych tej współpracy w postaci dobrowolnych umów, porozumień określających jej obszary, zasady, okres trwania itd.

Współpraca partnerska jednostek samorządowo-terytorialnych (JST) może dotyczyć różnorodnych zagadnień, m.in. takich jak: wymiana informacji, współpraca bibliotek publicznych, wymiana doświadczeń na polu administrowania i zarządu gminą, sport, turystyka i wypoczynek, kultura i sztuka, współpraca szkół oraz wymiana młodzieży.

Cele współpracy partnerskiej mogą być różne, są one ustalane przez władze reprezentujące partnerskie JST. Istotne przy tym jest, aby zainicjowana współpraca przyczyniła się do pobudzenia wzajemnych kontaktów nie tylko między władzami JST, ale przede wszystkim między mieszkańcami obszarów uczestniczących we współpracy, co pozwala im się lepiej poznać, a także pozbyć się negatywnych stereotypów o innych narodach.

Współpraca partnerska jest sformalizowana – jest prowadzona na podstawie umowy (*cooperation agreement*), w której określa się cel, obszar, okres, przedmiot współpracy. Bardziej dokładny opis podejmowanych działań zawarty jest w planach operacyjnych (*action plans*). Ważną cechą charakterystyczną zagranicznej współpracy partnerskiej jest równorzędność partnerów zlokalizowanych w różnych krajach.

### 3. Współpraca partnerska na pograniczu polsko-niemieckim

Polskie JST uczestniczą w wielu porozumieniach o współpracy partnerskiej z władzami zagranicznych JST w całym świecie. Przede wszystkim są to porozumienia z krajami Europy Zachodniej: Niemcami, Francją, Holandią i Danią. Obok krajów europejskich – bardziej dostępnych do prowadzenia intensywnych kontaktów – polskie jednostki samorządowe współpracują z partnerami z tak odległych krajów, jak: USA, Chiny, Izrael, Meksyk, Kanada, Kamerun [Mikułowski-Pomorski 2005, s. 76].

---

<sup>2</sup> Przykładem współpracy partnerskiej instytucji otoczenia biznesu jest współpraca Izby Rzemiosła z Düsseldorfu i Mazowieckiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości.



Najbardziej rozwinięta polsko-niemiecka współpraca samorządów lokalnych to ok. 651 partnerstw samorządów lokalnych (według spisu MSZ z grudnia 2004 r.). Do roku 2005 podpisano 12 umów o współpracy między polskimi województwami i niemieckimi landami. Obecnie istnieje prawie 1000 partnerstw polskich i niemieckich szkół, ok. 450 partnerstw szkół wyższych. Z pewnością ich liczba się zwiększy.

Jak wynika z badań, w roku 2004 ponad połowa polskich gmin miała międzynarodowe kontakty, co jest tendencją rosnącą w stosunku do roku 2000. Rok później nawiązywanie współpracy uzyskało nową dynamikę – średnio w ciągu roku nawiązywano 10% obecnych kontaktów. Dawniej głównymi partnerami były gminy z Niemiec, Francji czy Holandii, obecnie zaś przybywa partnerów włoskich, słowackich, ukraińskich, rosyjskich, węgierskich, litewskich i białoruskich. Po przystąpieniu Polski do UE liczba związków zwiększyła się o 8%, przy czym nawiązywano kontakty z gminami z sąsiadujących państw unijnych, co istotne, z Ukrainą. Nastąpiła koncentracja współpracy z krajami ościennymi, ale nie tylko.

Współpraca partnerska ma różny charakter: od spontanicznych kontaktów mieszkańców zaprzyjaźnionych miast czy kontaktów kulturalnych, po ścisłą współpracę opartą na wiedzy specjalistycznej, programach i inicjatywach wspólnotowych.

Idea nawiązywania bezpośrednich kontaktów między miastami i gminami powstała po zakończeniu drugiej wojny światowej i miała służyć przełamaniu spowodowanych przez wojnę barier pomiędzy narodami i ludźmi. W latach systemu sowieckiego istniały wprawdzie kontakty między samorządami Polski i Niemiec, ale były one ściśle kontrolowane i ich zakres był ustalany przez władze państwowe. Po upadku żelaznej kurtyny nastąpiła ogromna zarówno jakościowa, jak i ilościowa zmiana w kontaktach między miastami i gminami po obu stronach Odry. Przełom polityczny lat 1989-1990 przyniósł gwałtowny wzrost liczby kontaktów – nawiązanie nowych i odnowienie starych, już istniejących, w nowym europejskim duchu.

Polskie miasta i gminy do współpracy partnerskiej najbardziej upodobały sobie Niemcy (tab. 1). Powodem jest bliskość geograficzna i zbieżność interesów. Partnerami zostają nie tylko miasta przygraniczne leżące nad Odrą, ale także miasta, które borykają się z podobnymi problemami (Konin).

Jak wykazała ankieta przeprowadzona przez Związek Miast Polskich wśród miast członkowskich, w maju roku 2001 współpraca z niemieckimi partnerami dotyczyła głównie takich dziedzin, jak: kultura, sport, wymiana młodzieży i wymiana gospodarcza. W ostatnich latach nastąpiło ożywienie współpracy w zarządzaniu lokalnym i ochronie środowiska. Miasta partnerskie korzystają chętnie z doświadczeń swoich partnerów w rozwiązywaniu konkretnych lokalnych problemów.

Związek Miast Polskich organizuje cyklicznie wraz ze swoim odpowiednikiem w Niemczech – Niemiecką Sekcją Rady Gmin i Regionów Europy oraz Deutscher

Tabela 1. Liczba umów partnerskich polskich JST według krajów w 2004 r.

Kraj	Liczba partnerstw	Kraj	Liczba partnerstw
Niemcy	651	Portugalia	7
Francja	210	Estonia	6
Holandia	149	Meksyk	6
Czechy	136	Kanada	5
Dania	117	Chile	4
Słowacja	106	Norwegia	4
Ukraina	89	Jugosławia	4
Szwecja	87	Japonia	3
Włochy	82	Brazylia	3
Węgry	75	Kazachstan	3
Litwa	74	Irlandia	3
Wielka Brytania	70	Słowenia	2
Rosja	64	Uzbekistan	2
USA	46	Moldawia	2
Białoruś	36	Gruzja	1
Austria	26	Korea Płd.	1
Belgia	26	Luksemburg	1
Finlandia	18	Malezja	1
Hiszpania	18	Malta	1
Izrael	13	Maroko	1
Łotwa	13	Mongolia	1
Rumunia	10	Palestyna	1
Chiny	9	Peru	1
Chorwacja	9	Szkocja	1
Szwajcaria	9	Turcja	1
Bułgaria	8	Razem:	2224
Grecja	8		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Twining... 2005, aneks 1, s. 38; serwis internetowy Ministerstwa...].

Staedtetag – konferencje tematyczne i kongresy miast partnerskich Polski i Niemiec. W roku 1996 miał miejsce w Goerlitz/Zgorzelcu I Kongres Miast Partnerskich, kolejne odbyły się w Gubinie (1997 r.), Słubicach/Frankfurcie (1998 r.) oraz Gdańsku (2001 r.). Oprócz wymienionych kongresów bilateralnych, w ramach Trójkąta Weimarskiego, delegacja polskich miast uczestniczyła w roku 2000 w Kongresie w Ludwigsburgu, który gościł miasta i gminy partnerskie z Niemiec, Francji i Polski. Spotkania te służyły wymianie doświadczeń ze współpracy poszczególnych miast, wyznaczaniu nowych kierunków współpracy w kontekście stosunków międzypaństwowych.

#### 4. Współpraca partnerska JST w euroregionie Nysa na podstawie badań

Kontakty partnerskie podejmują najczęściej gminy z regionów przygranicznych (ok. 80% gmin przygranicznych w Polsce prowadzi taką współpracę). Ważną rolę w nawiązaniu współpracy odgrywają euroregiony obejmujące swym zasięgiem wszystkie polskie pogranicza.

Najstarszym euroregionem w Polsce jest polsko-niemiecko-czeski euroregion Nysa (ERN). Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa (SGP ERN) powstało w wyniku inicjatywy działaczy komunalnych sąsiadujących obszarów przygranicznych w maju 1991 r. i według stanu z 1 maja 2006 r. zrzesza 44 miasta i gminy, a także 7 powiatów.

W styczniu 2006 r. zostały przeprowadzone badania ankietowe mające na celu diagnozę współpracy partnerskiej prowadzonej w ramach euroregionu, a także mające odpowiedzieć na pytania: jakie polskie miasta, gminy i powiaty współpracują z ich odpowiednikami za granicą, jakie ważniejsze wydarzenia (przedsięwzięcia) były i będą w przyszłości realizowane wspólnie z partnerem zagranicznym, jakie dziedziny współpracy są preferowane, a także kto ją realizuje i za pomocą jakich źródeł finansowania. Badaniem objęto 52 miasta, gminy i powiaty polskie stowarzyszone w SGP euroregionu Nysa. Odpowiedzi udzieliło 61,5% badanych jednostek, z czego ok. 93% wykazało, iż wdraża przedsięwzięcia w zakresie współpracy zagranicznej. Na podstawie ankiety ustalono, że miasta, gminy i powiaty stowarzyszone w SGP ERN współpracują z partnerami z 18 państw. Głównymi krajami partnerskimi ze względu na liczbę jednostek prowadzących współpracę ze swoimi odpowiednikami w Polsce były: Niemcy, Czechy, Dania i Ukraina. Wśród państw uczestniczących we współpracy znalazły się też takie, dla których odległość nie jest czynnikiem ograniczającym: Francja, Grecja, Szwecja, Finlandia, Rosja, Estonia, Włochy, USA, Meksyk, Holandia, Litwa, Węgry, Słowenia.

Jak się wydaje, współpraca z odległymi w sensie geograficznym partnerami jest uzasadniona w przypadku dużych gmin miejskich (aglomeracji, metropolii), kiedy staje się ona formą promocji Polski lub wspiera współpracę w ramach światowej sieci metropolitalnej. Innym racjonalnym powodem takiej współpracy powinno być posiadanie na terenie gmin unikatowych zasobów, które zwykle wzbudzają zainteresowanie gmin odległych, podobnie wyposażonych. Wyjaśnia to część współpracy z odległymi partnerami mającymi podobne zasoby gospodarcze, kulturowe czy doświadczenia historyczne oraz podobne problemy. Istnieją jednak obawy, że te „egzotyczne” partnerstwa mogą wynikać po części z nieuzasadnionych aspiracji władz gmin i mają charakter fasadowy.

Znaczna jest liczba zagranicznych jednostek terytorialnych, z którymi polskie miasta, gminy i powiaty należące do SGP ERN utrzymują ścisłe kontakty: ok. 18,5% współpracujących ma po jednym partnerze, 29,7% ma dwóch partnerów,

11,1% – trzech, 14,8% – czterech, 7,4% – pięciu, 7,4% – sześciu, 3,7% – ośmiu i aż 7,4% – dziesięciu. Przy tym średnia liczba partnerów zagranicznych przypadających na jedną jednostkę samorządową w Polsce wynosi ok. 3,0.

W kontaktach partnerskich miasta, gminy i powiaty stowarzyszone w SGP ERN wykazują dużą inicjatywę, tzn. ponad połowa gmin utrzymujących kontakty zagraniczne nawiązała je z własnej inicjatywy, a tylko ok. 30% wykorzystało inicjatywę partnera. Dużą rolę odgrywały tu pomoc partnerów społecznych, prywatne kontakty mieszkańców gmin i istniejąca wcześniej współpraca.

Najczęstszą dziedziną współpracy partnerskiej badanych JST jest kultura. Na drugim miejscu jest edukacja, na trzecim – turystyka i sport. Niestety, szczególnie ważna dla JST współpraca w sferze gospodarczej jest gorzej rozwinięta niż wcześniej wymienione.

Jedną z barier rozwoju współpracy partnerskiej JST z obszaru polskiej części ERN jest brak w strukturze organizacyjnej tych jednostek osoby, która byłaby odpowiedzialna za prowadzenie współpracy. W Polsce tylko nieliczne jednostki samorządu terytorialnego mają stanowiska do spraw integracji europejskiej, współpracy z zagranicą czy do spraw funduszy unijnych (łącznie mniej niż 10%) [Serwis internetowy Sejmu RP...]. W tej sytuacji kontakty zagraniczne należą do kompetencji kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek podporządkowanych. Na podstawie badań stwierdzono, że niemal połowa jednostek samorządowych z obszaru części polskiej ERN (46,4%) samodzielnie realizuje przedsięwzięcia w zakresie współpracy partnerskiej, a pozostałe jednostki (53,6%) prowadzą ją za pośrednictwem placówek oświatowych, kulturowych, urzędów pracy, służb ochrony i stowarzyszeń lub z udziałem społeczności lokalnych. Nowym ważnym wykonawcą współpracy zagranicznej stają się stanowiska do spraw promocji. Wśród badanych podmiotów jedynie 14,3% ma w tym celu powołane specjalne stanowiska i referaty ds. promocji, rozwoju czy zajmujące się współpracą zagraniczną. Szczególnym przypadkiem jest Bogatynia, która tworząc Związek Miast „Mały Trójkąt Bogatynia – Hradec nad Nysą – Zittau”, przekazała kompetencje w zakresie współpracy na trójnarodowe grupy projektowe Związku Trzech Miast, w skład których wchodzi burmistrzowie i kadra kierownicza poszczególnych urzędów, pracownicy rządowi oraz przedstawiciele lokalnych organizacji społecznych, instytucji kultury i sportu związanych z samorządami.

Jak się wydaje, obecna organizacja organów samorządowych odpowiedzialnych za prowadzenie współpracy partnerskiej uzależniona jest od liczby partnerów zagranicznych i potrzeb w zakresie współpracy, od rodzaju wspólnych przedsięwzięć, od stopnia zaangażowania w partnerstwo, jak również od możliwości nawiązywania nowych kontaktów partnerskich. Dlatego można wyciągnąć wniosek, że współpracę partnerską powinny prowadzić na początkowym etapie władze miast, gmin czy powiatów, a gdy efekty okażą się już zachęcające – powinny one powierzać zadania w zakresie współpracy odpowiednim wydziałom lub tworzyć specjalne stanowiska, które potraktują współpracę partnerską nie tylko jako metodę

promocji czy działania na rzecz integracji europejskiej, ale również jako działalność wspierającą realizację zadań statutowych danej jednostki.

Kolejną barierą rozwoju współpracy partnerskiej są ograniczone środki finansowe badanych JST. Często nawet zapewnienie kilkunastoprocentowego wkładu własnego uniemożliwia realizację wspólnych przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy UE. Wśród badanych podmiotów 65,4% współpracujących miast, gmin i powiatów korzysta z własnych środków finansowych, rozwijając kontakty zagraniczne, i mimo iż istotną rolę odgrywa też finansowe wsparcie partnera, udział ten wynosi jedynie 7,7%. Środki unijne wykorzystywane są w niemal 85% kontaktów. W kilku przypadkach jednostki samorządowe korzystały ze środków pochodzących z fundacji, takich jak: Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Bosh, Eurokommunale itp. Wśród innych źródeł finansowania znajdują się środki instytucji współuczestniczących we współpracy, np. szkół lub stowarzyszeń.

## 5. Podsumowanie

Jeśli przed rokiem 1989 współpraca partnerska i terytorialna w Polsce w znacznej mierze opierała się na zasadzie współpracy państw socjalistycznych, to w okresie transformacji systemowo-ustrojowej współpraca stała się realizacją haseł „otwarcia na świat” i „wchodzenia do Europy”. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dostarczyło nowych impulsów do rozwoju zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej. Polepszenie warunków podejmowania i prowadzenia współpracy, m.in. możliwość swobodnego przekraczania granic, wspieranie poszczególnych rodzajów współpracy ze środków wspólnotowych, przyczyniło się do intensyfikacji kontaktów zagranicznych. Obecnie, w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, potencjalni partnerzy zagraniczni są bardziej skłonni do kontaktów z partnerami z Polski. Najszybciej rozwija się współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych z ich partnerami w Niemczech. Współpraca partnerska i terytorialna jest pozytywnie oceniana w środowisku samorządowym oraz w gremiach naukowych. Znaczenie współpracy terytorialnej zostało dostrzeżone przez władze Unii Europejskiej, czego wyrazem zostało nadanie jej rangi jednego z trzech celów polityki spójności UE na lata 2007-2013. Współpraca partnerska i terytorialna daje nowe możliwości rozwiązywania wspólnych problemów uczestniczących w niej podmiotów, warto więc inicjować nowe formy współpracy partnerskiej i terytorialnej, poszerzać dotychczasowe, tradycyjne dziedziny współpracy i poszukiwać nowych obszarów współpracy.

W Polsce należy konsekwentnie wykorzystywać pozytywne doświadczenie zagraniczne, zwłaszcza przez państwa UE, w prowadzeniu tego rodzaju współpracy z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań krajowych. Można mieć nadzieję,

że cenne doświadczenia polsko-niemieckiej współpracy partnerskiej i terytorialnej zostaną wykorzystane na wschodniej granicy Polski, będącej w części wschodnią granicą UE. W przyszłości należy się spodziewać dalszego rozwoju i intensyfikacji zagranicznej współpracy partnerskiej i terytorialnej w Unii Europejskiej i na jej granicach zewnętrznych.

## Literatura

- Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Mikulowski-Pomorski J., *Międzynarodowa współpraca gmin bliźniaczych. Komentarz do badań PISM*, Warszawa 2005.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej*.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, tom III, Morpol, Lublin 1999.
- Pupiuk-Rysińska I., *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Serwis internetowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.pol-niem.pl/start.php?page=1150102000>.
- Serwis internetowy Sejmu RP, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/kis-14-2.htm>.
- Twinning – współpraca miast bliźniaczych*, Wyd. UKIE, Warszawa 2005.

## FOREIGN PARTNER AND TERRITORIAL CO-OPERATION – CASE STUDY OF POLISH-GERMAN BORDERLAND

### Summary

The accession to the European Union gave new impulses to the further development of foreign partner and territorial co-operation in Poland. The most intensive in comparison with the rest of country is the Polish-German co-operation of the local self-governments. At the beginning of 2006 there has been conducted poll research. The aim of the research was to make the diagnosis of partner co-operation realized in the frame of the Euroregion Nysa. Responses to the poll allow to answer such questions as: which Polish cities, gminas and poviats have partners abroad, which events were most important and have to be realized in the future together with the foreign partner, which fields of co-operation are favored, who realizes this co-operation and which sources of financing are used.

---

**Jerzy Ładysz** – dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.

**Zbigniew Dokurno**

## **DLUGOFALOWY WZROST GOSPODARCZY JAKO FUNDAMENT STABILNOŚCI POLITYCZNEJ PAŃSTW**

### **1. Próba redefinicji współczesnego państwa w historycznym kontekście filozofii politycznej**

Historia znaczenia terminu „państwo” może stanowić temat odrębnej monografii. W zwartej syntezie warto wyjść od dychotomicznego podziału w ramach filozofii politycznej obejmującego [Popkin, Stroll 1994, s. 93]:

- **teorie klasyczne**, skupione na formułowaniu terminu odzwierciedlającego państwo jako byt idealny, doskonały (teorie państwa Platona, T. Hobbesa, J. Locke’a, J.S. Milla, K. Marksa),
- **teorie współczesne**, oparte na tzw. analizie filozoficznej skłaniającej się ku pozytywnemu, a nie normatywnemu objaśnianiu danej kategorii (teorie państwa M. Webera, K. Poppera, R. Nozicka, J. Rawlsa, Z. Baumana).

Porządek badawczy obliguje choćby do zwięzłej charakterystyki idei przedstawionych w poszczególnych teoriach, odsyłając bardziej zainteresowanego czytelnika do literatury źródłowej.

Czołowym prekursorem filozofii politycznej w ramach teorii klasycznych jest Platon. W swoim słynnym dziele *Państwo* [Platon 1958] przedstawia on doskonałą charakterystykę społeczeństwa autorytarnego, udzielając odpowiedzi na pytanie dotyczące definicji państwa, jak również na jedno z podstawowych pytań polityki dotyczące tego, kto powinien sprawować rządy. **Zdaniem Platona państwo jest wspólnotą społeczną rządzoną przez arystokrację.** Wyznacznikiem przynależności do klasy arystokratycznej miał być poziom intelektualny, stanowiący konfirmację rozumu w skali społecznej. Państwo w koncepcji platońskiej **jest wielkim indywiduum, złożonym z trzech klas: władców – intelektualistów (filozofów), którzy nim zarządzają, wojowników, którzy go bronią, oraz pozostałych obywateli zapewniających mu materialne przetrwanie.** O przynależności do klasy intelektualistów zarządzających państwem decyduje proces wieloletniej selekcji

obejmującej sprawdzian nie tylko kompetencji intelektualnych, ale również moralnych i charakterologicznych, a częściowo nawet fizycznych. Filozofia polityczna Platona rodzi wiele antydemokratycznych, a nawet autorytarnych argumentów, ignorując częściowo fakt, iż obiektywny interes publiczny składa się z subiektywnych interesów jednostek. Ponadto przesłanka idealizująca kondycję moralną arystokracji stwarza naturalne zagrożenie przeistoczenia się władzy autorytarnej w system totalitarny. Dodatkowo pojawia się pytanie o uzasadnienie absolutnego poznania arystokratów w świetle argumentu o niepewności ludzkiego poznania.

Mimo iż władza absolutna, w związku z naturą człowieka, narażona jest na skażenie złem, to jest to zło nieporównanie mniejsze niż to, które panuje w kraju porażonym anarchią. Pogląd ten kultywowany przez T. Hobbesa (1588-1679) wynika z egoistycznej natury człowieka, która w warunkach pełnej swobody ujawnia się kosztem pozostałych jednostek. **Spółeczeństwo, a w konsekwencji i państwo, jest specyficznym kompromisem rodzącym prawa społeczne konieczne do przetrwania.** Władza jest konieczna do poszanowania zawartego kompromisu. Dobitnie przedstawił to Hobbes w *Lewiatanie*: „Upoważniam i przekazuję prawo do kierowania mną temu człowiekowi lub temu zespołowi ludzi pod warunkiem, że ty też przekażesz mu to prawo i w ten sam sposób upoważnisz go do wszelkich działań. Gdy to się stanie, wielość ludzi, zjednoczona w jedną osobę, nazywa się państwem, po łacinie *civitas*. I tak powstaje ten wielki Lewiatan, a raczej (mówiąc z większym szacunkiem) ten bóg śmiertelny, któremu, pod władztwem Boga Nieśmiertelnego, zawdzięczamy nasz pokój i obronę. [...] I w nim tkwi istota państwa, które jest jedną osobą, której działań i aktów każdy członek jakiejś dużej wielości stał się mocodawcą, przez ugody, jakie ci ludzie zawarli między sobą w tym celu, by ta osoba mogła użyć siły ich wszystkich i ich środków, jak to będzie uważała za korzystne dla ich pokoju i wspólnej obrony”. [Hobbes 1954, s. 152-153].

Polemika z przedstawioną hobbesowską wizją państwa skłania do pytania, na ile ludzkie motywacje opierają się wyłącznie na egoizmie, a na ile np. wynikają z altruizmu. Można też zapytać, na ile taka wizja uwzględnia dynamikę interesów ludzkich w czasie, a co za tym idzie – na ile władza absolutna jest w stanie tę zmienność uwzględnić w swoich prawach. Ponadto krytyka tej koncepcji w kontekście historyczno-antropologicznym uwzględniającym brak zorganizowanej instytucji państwa w wielu dobrze i zgodnie funkcjonujących społeczeństwach plemiennych [Tansey 1997, s. 40-41] (np. plemię Tiv w przedkolonialnej Nigerii liczące ponad milion członków [Bohannon 1965]) prowadzi do wniosku, iż władza absolutna niekoniecznie i nie zawsze odgrywa rolę normy absolutnej w kształtowaniu systemów politycznych.

Przedstawione dotychczas klasyczne koncepcje państwa opartego na władzy absolutnej można poddać ostrej krytyce. Jej efektem była kolejna koncepcja klasyczna, stanowiąca fundament współczesnych demokracji oraz społeczeństw obywatelskich, zaproponowana przez J. Locke’a (1632-1704). Wedle tego autora koncepcja stanu natury jako stanu wojny wszystkich ze wszystkimi w imię egoistycz-



nych interesów jest nie do przyjęcia. Zdaniem Locke'a, stan natury nie jest stanem wojny, ale ze względu na niedoskonałość niesie pewne zagrożenia w postaci tzw. efektów zewnętrznych w sposób naturalny skłaniających ludzi do budowy społeczeństw, w ramach których powołuje się instytucje wyrażające i zarazem chroniące interes publiczny potencjalnie zagrożony w warunkach anarchii. **Państwo jest wynikiem swobodnej, wolnej umowy po to, aby chronić społeczeństwo obywatelskie przed stanem wojny, który mógłby się pojawić w pewnych okolicznościach, ale który nie jest wcale cechą immanentną społeczeństw**, tak jak to było w koncepcji Hobbesa. W takich okolicznościach **państwo jest zarządzane na podstawie praw zatwierdzonych przez przedstawicieli społeczeństwa w wolnych wyborach**, a nie kaprysy absolutnych monarchów. Gwarancją przeciwdziałania koncentracji władzy jest funkcjonalny podział władzy na legislaturę, sądownictwo i władzę wykonawczą. Najwyższą władzę w tej koncepcji miała mieć władza ustawodawcza.

Warto podkreślić znaczenie powołanej przez Locke'a tzw. **doktryny praw**, zgodnie z którą istnieją pewne obszary ludzkiego postępowania niepodlegające władzy, np. w postaci swobody uczuć religijnych, wolności słowa itd. Doktryna ta jednak prowokuje do głębszego pytania, na ile wolność może mieć charakter absolutny, podobnie jak wcześniej krytykowana władza absolutna. Krytyka tej koncepcji doprowadziła do wniosku, iż granica wolności danego człowieka jest oznaczona granicami wolności pozostałych obywateli, a tym samym obszar bezwzględnych swobód obywatelskich jest wyznaczony w drodze zgody większości obywateli, która jest wyrazem interesu publicznego<sup>1</sup>.

Dobrym przykładem określenia granic działania doktryny praw Locke'a może być tworzony pod wpływem bieżących, tragicznych zamachów terrorystycznych w Londynie projekt ograniczenia prawa do tajemnicy treści korespondencji i rozmów telefonicznych, do którego próbuje się nakłaniać w poszczególnych państwach europejskich opinię publiczną pozostającą jeszcze pod wpływem silnych emocji. Można zapytać, na ile obiektywne jest forsowanie takiego projektu bezpośrednio w takich okolicznościach, i na ile projekt ten skutecznie eliminuje zagrożenia, a na ile stanowi ograniczenie podstawowych swobód obywatelskich.

Czy władza większości wyrażona w demokratycznym państwie jest zagrożona ryzykiem tyranii? Czy odpowiada istocie idealnego państwa? Odpowiedzi m.in. na te pytania próbował udzielić kolejny klasyk filozofii politycznej J.S. Mill (1806-1873). Stawiając takie pytania, miał na myśli przede wszystkim obiektywne dobro danej jednostki wyrażone w jej indywidualum, skłonności do odkrywania i konfirmacji własnego „ja”. Dzięki temu poprzez dobro poszczególnych jednostek ujawnia się dobro społeczności, w ramach której jednostki nie spełniają jedynie funkcji społecznych, mogących rodzić nawet totalitarny etatyzm, tak jak miało to miejsce

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat koncepcji państwa Locke'a zob. [Locke 1992].

w wielu systemach totalitarnych. Zatem mając na uwadze tak zdefiniowane dobro, Mill poszukiwał mechanizmów zabezpieczających demokrację przed tyranią większości i postulował ich wprowadzenie, walcząc zarówno o prawa mniejszości, jak i z naciskiem opinii publicznej, która bardzo często stanowi wyraz zbiorowego zakłamania. W swej krytyce demokracji Mill nie zapomniał również o **granicach tolerancji** wobec jednostek, wskazując jako **te granice dobro pozostałych jednostek**. Tak jak większość nie może działać przeciwko wolności mniejszości, tak też mniejszość nie może swoimi poglądami terroryzować większości. Zatem **państwo stanowi obszar umowy społecznej określonej pewnym consensusem i wzajemnym poszanowaniem, z mechanizmami gwarantującymi ciągle negocjacje dotyczące porozumienia wśród społeczeństwa**<sup>2</sup>. Analiza koncepcji Milla skłania do pytania, na ile jest możliwy społeczny consensus, a więc stworzenie państwa w sytuacji, kiedy poszczególne indywidua, mające tworzyć tę społeczność, nie mają wspólnego punktu odniesienia, a tym samym wypływają niejako z różnych źródeł. Jest to zasadnicze pytanie dotyczące możliwości dialogu w społeczeństwie obywatelskim. Dialogu, który można prowadzić, przechodząc od tezy do antytezy, aby w ten sposób sformułować twórczą syntezę, łączącą w sobie obiektywne wartości obu poprzedniczek. Ten typ rozumowania, nazywany myśleniem dialektycznym, zaczerpnięty z filozofii Hegla wykorzystującej dialektykę do badania procesów historycznych, a jeszcze wcześniej zakorzeniony w twórczości Platona, stanowił jedną z teoretycznych przesłanek konstruujących kolejną z klasycznych – idealistycznych – teorii dotyczących państwa, zrodzoną w nurcie filozofii marksowskiej.

**Markowska koncepcja idealnego państwa opiera się na materialistycznej dialektyce**, zgodnie z którą w każdym społeczeństwie funkcjonują klasy będące wynikiem zróżnicowanej dostępności obywateli do środków produkcji. W efekcie funkcjonowania społeczeństwa klasowego narasta przepaść między poszczególnymi klasami, wynikająca z akumulacji kapitału związanej z wykorzystywaniem przez klasę kapitalistów **wartości dodatkowej**<sup>3</sup> wytwarzanej przez siłę roboczą, prowadząca w naturalny sposób do konfliktu. Ów konflikt wywołuje nowe stosunki produkcji, nową społeczną syntezę, czyli w efekcie rodzi nowy podział klasowy, jednak jest on doskonalszy od tego, który istniał. W ten sposób w wyniku postępu społecznego dochodzi w czasie do kolejnych konfliktów rodzących metamorfozy systemu społecznego, aż do momentu, w którym powstanie doskonała synteza będąca **ideałem państwa, czyli społeczeństwem bezklasowym, w którym każdy ma nieograniczony dostęp do środków produkcji w zakresie wyznaczonym**

<sup>2</sup> Szerzej na temat koncepcji państwa J.S. Milla oraz innych jego poglądów zob. [Mill 1959; 1962].

<sup>3</sup> W uproszczeniu wartość dodatkowa jest tą częścią wartości ekonomicznej wytworzonej wskutek pracy robotnika, jaka pozostaje w rękach kapitalisty po opłaceniu płacy robotnika. Zdaniem Marksa kapitaliści są zainteresowani utrzymywaniem płac robotniczych na jak najniższym poziomie oraz utrzymywaniem wysokich cen dóbr ze względu na rosnącą w ten sposób wartość dodatkową.

przez swoje własne potrzeby wynikające z indywiduum. W takim państwie władza należy do większości. W praktyce takim systemem miał być komunizm, jednak jak się okazało, nie spełnił on założeń teoretycznych, jakie mu przypisywano<sup>4</sup>.

Przy tak spójnym i logicznym obrazie idealistycznego państwa, jaki określił w swojej wizji Marks, próba krytyki jawi się jako coś absurdalnego. Być może warto ją jednak podjąć z antropologicznego punktu widzenia, opierając się na tzw. koncepcji błędu antropologicznego, zgodnie z którą pomyłka pojawia się na etapie dotyczącym konstrukcji założeń związanych z kondycją natury ludzkiej. Czy człowiek, który funkcjonuje w warunkach jakiegokolwiek systemu, przestaje być człowiekiem w swej naturze? Czy takie instynkty, jak: chciwość, zawiść, wyniosłość, destrukcyjna rywalizacja itd., są w stanie permanentnie wykorzystać jakikolwiek system stworzony przez człowieka? Czy mogą one jedynie go ograniczyć i poddać kontroli, tak jak np. ma to miejsce w niedoskonałych systemach demokratycznych w okresie weryfikacji wyborczej przy urnach? Być może Marks, będący moralnym relatywistą, założył, iż światy polityki i moralności nie pozostają ze sobą w żaden sposób skorelowane, ewentualnie doskonały system polityczny jest w stanie zagwarantować doskonałość etyczną, którą późniejsi propagatorzy jego idei wcielali w praktyce siłą w ramach aparatu totalitarnych reżimów.

Zamykając rozważania dotyczące klasycznych koncepcji państwa, należy podkreślić, iż przywołane koncepcje to zaledwie część równie cennego, pozostałego dorobku klasycznej filozofii politycznej. Nie wolno zapominać o takich jej autorach, jak Arystoteles, Machiavelli, More, Rousseau, Hume lub wspomniany F. Hegel, który określił czy też może odrodził koncepcję państwa narodowego opartego na duchu narodu, na jakiej Niemcy odbudowały swoją świetność w wieku XIX.

Wreszcie autorem przełomowym, o którym trzeba pamiętać, jest **Maks Weber (1864-1920)**, z racji swojego geniuszu wyprzedzający ducha czasu, w którym przyszło mu tworzyć. Przedstawione przez niego idee dotyczące państwowości autor zdecydował się włączyć do nurtu współczesnego chociażby ze względu na pozytywną metodę zastosowaną przez Webera, nadającą socjologii status nauki bardziej rozumiejącej [Weber 2002] aniżeli tylko postulującej.

Weber definicję państwa opiera na rozmaitych przesłankach, spośród których jako zasadniczą, wyznaczającą istotę jego koncepcji, należy wskazać typ idealny w postaci regulacji prawnej określającej działania społeczne. Z kolei działania społeczne w weberowskim państwie opierają się na tzw. **stosunkach społecznych** [Weber 2002, s. 20], czyli zachowaniach wielu ludzi nakierowanych wedle swego sensu na siebie wzajemnie. Wynika z tego, iż ludzie tworzą społeczeństwo, a w konsekwencji i państwo na podstawie pewnych wspólnych znaczeń określających stosunki społeczne, a w efekcie – **działania społeczne**. Powstaje pytanie, jakie

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat koncepcji państwa K. Marksa zob. [Marks 1951; Marks, Engels 1960; 1949; Robinson 1960].

wartości mają być wyznacznikiem takiego wspólnego sensu w obrębie danej społeczności. Wspomniany wcześniej F. Hegel (1770-1831), poprzedzający Webera, wskazywał na ducha narodu. Inni myśliciele wskazywali na bogactwo różnorodności poszczególnych osobowości, a więc to, co w kategoriach heglowskiej filozofii można by określić mianem fenomenologii ducha jednostki [Hegel 1963]. Być może to, co próbował uchwycić w ten sposób Weber, stanowi spoiwo dla skutecznego i efektywnego funkcjonowania zinstytucjonalizowanego państwa określonego przez niego jako: „**instytucja polityczna prowadząca ciągłą działalność, jeśli i o ile jej sztab administracyjny skutecznie rości sobie prawo do monopolu prawomocnego fizycznego przymusu w celu urzeczywistnienia jego porządków**” [Weber 2002, s. 40]. Zaznaczona wcześniej, w konwencji weberowskiego typu idealnego, regulacja prawna pozwala na wyrażenie sensu działań społecznych oraz na zachowanie porządku w ich obrębie.

Przedstawione wcześniej koncepcje państwa idealnego, np. Platona, Marksa, zagrożone były ryzykiem tyranii, która niejednokrotnie spełniła się w rzeczywistości wskutek błędnej interpretacji kategorii indywidualizmu jednostki poświęcanego na rzecz abstrakcyjnego „dobra” ogółu. Współczesny myśliciel **K. Popper (1902-1994)** w swojej twórczości ostro skrytykował rodzaj ewolucji kulturowej uprawianej w ramach systemów absolutnych, mającej prowadzić do wykształcenia idealnego, absolutnego wzorca kultury, przeciwstawiając jej koncepcję **państwa, którego podstawą jest idea społeczeństwa otwartego** [Popper 1987-1993] **opartego na sposobie traktowania obywateli gwarantującym rozwój i spełnienie indywidualizmu jednostek jako gwaranta naturalnego rozwoju kultury**. Jest to nawiązanie do wcześniej przedstawionej koncepcji państwa J.S. Milla. Trudno jednak się oprzeć wrażeniu, iż w porównaniu z koncepcją Milla ta koncepcja państwa zakłada nieograniczoną wolność pozytywną, a więc wolność niczym nieskrępowaną, w przeciwieństwie do wolności negatywnej, redukującej zakres swobody indywiduum w granicach określonych dobrem pozostałych jednostek (koncepcja Milla). Zakładając brak konfliktów w takim społeczeństwie, należałoby przyjąć założenie doskonałej komplementarności poszczególnych indywiduów w społeczeństwie, a to z kolei implikuje naturalną harmonię, której Popper ostro zaprzecza, krytykując państwo Platona.

Rozwinięcie koncepcji indywidualizmu jednostek w ramach struktury państwa znalazło swoją kontynuację w nurcie **libertariańskim**, którego jednym z przedstawicieli jest **R. Nozick** [Nozick 1999]. Libertarianizm w swojej istocie stanowi współczesną wersję klasycznego liberalizmu. O ile jednak klasyczny liberalizm eksponował wolność polityczną jednostki, a więc jej uniwersalne prawa ekonomiczne i polityczne oraz ograniczony udział rządu, o tyle jego współczesna wersja rozchodzi się w dwóch kierunkach: **w stronę tzw. progresywizmu** opartego na forsowaniu racjonalistycznych celów przez ingerujące w życie jednostki państwo, co zostało określone mianem liberalizmu opiekuńczego, pozostającego w ścisłym związku z systemem demokratycznym, **oraz w kierunku współczesnego klasycz-**

**nego liberalizmu**, nawiązującego wprawdzie do korzeni liberalnych w postaci wolności jednostek, eliminującego jednak obiektywne pojęcie wolności, wynikające z obiektywnego porządku opartego na tradycji, na rzecz koncepcji opartych na naukowym światopoglądzie, a tym samym zakładających zmienność i względność poznania. W efekcie libertarianizm, wpisany w nurt współczesnego klasycznego liberalizmu, zakłada dobrowolną zgodę, co oznacza, że jeżeli dwie osoby zgadzają się coś zrobić, a nie wyrządzi to szkody innym, to uzgodnione działanie nie powinno podlegać zakazowi żadnej instancji prócz własnej woli tychże osób. W konsekwencji libertarianizm kultywuje indywidualizm, zakładając jego niską konfliktość, oraz stwarza ryzyko atomizacji społeczeństwa, a tym samym osłabia poczucie wspólnoty. W tym kontekście może prowadzić do anarchizmu, aczkolwiek nie do anarchii, jako że **idea państwa w konwencji libertariańskiej stanowi synonim bezkonfliktowej wielokulturowości**, w ramach której rząd funkcjonuje jedynie w granicach wyznaczonych minimum politycznym obejmującym głównie funkcje policyjno-wojskowe<sup>5</sup>.

Analiza współczesnych teorii państwa opartych na koncepcji indywidualizmu, jakimi są poszczególne jednostki, stawia często pytanie o potencjalny konflikt mogący się ujawnić w sytuacji, kiedy kierując się kryterium utylitarystycznym, poszukujemy dobra publicznego poprzez sumowanie dobra jednostek. Jest to pytanie dotyczące sprawiedliwości takiego czy innego systemu państwowego, wyrażonej nie tylko literalnie w postaci formalnego prawa, ale przede wszystkim poprzez przyjęcie określonych reguł tworzących to prawo. Próba rozwiązania tak postawionego problemu państwowości przedstawiona przez jednego z najwybitniejszych przedstawicieli współczesnej myśli politycznej **J. Rawlsa** [Rawls 1994] za punkt wyjścia przyjmuje pojęcie imperatywu kategorycznego I. Kanta, według którego człowiek jest celem samym w sobie, a tym samym, w konsekwencji, interes jednego człowieka nie może naruszać interesów pozostałych jednostek. W tym kontekście wszyscy obywatele są równi wobec prawa, które powinno chronić pewne podstawowe wolności polityczne. Dodatkowo państwo takie, oprócz sprawiedliwości politycznej, powinno zapewniać sprawiedliwość ekonomiczną wyrażoną w redystrybucji dóbr materialnych na poziomie zapewniającym najuboższemu jednostkom standard życia na poziomie minimum socjalnego. W ten sposób Rawls pragnął zrealizować postulat równości szans dla wszystkich jednostek, niezależnie od ich urodzenia, pochodzenia, talentów czy okoliczności. Pogląd ten, znajdujący szerokie odzwierciedlenie w praktyce politycznej np. krajów skandynawskich, stanowił swoistą opozycję do stanowiska wcześniej przedstawionego R. Nozicka, dla którego akumulacja sił produkcyjnych jest zjawiskiem naturalnym, niepowodującym żadnych negatywnych następstw. Podsumowując **koncepcję państwa według J. Rawlsa, można by je określić jako akcelerator wielokulturowego kapitału**

---

<sup>5</sup> Szerzej na temat koncepcji liberalnych i libertariańskich zob. np. [Miner 1999].

**ludzkiego opartego na podstawowych wolnościach politycznych jednostki, z poszanowaniem praw pozostałych jednostek.** Powstaje jednak pytanie o kryterium wyznaczające zakres podstawowych wolności politycznych jednostki, zwłaszcza kiedy próbujemy określić państwo wielonarodowościowe. Jest to jeden z podstawowych problemów w warunkach postępującego procesu globalizacji, w ramach którego integracja europejska stanowi jeden z istotnych etapów.

Próbie odpowiedzi na problem państwa w warunkach globalizacji podjął w swej twórczości wybitny, współczesny socjolog polskiego pochodzenia Z. Bauman [Bauman 2000]. Wychodząc z pozycji państwa narodowego, którego suwerenność była zagwarantowana zachowaniem bezpieczeństwa militarnego, wzrostu gospodarczego oraz rozwoju kulturowego, Bauman podejmuje charakterystykę skutków procesu globalizacji pociągających za sobą nowe przywileje nielicznych grup, dominującą rolę rynków finansowych w kształtowaniu politycznej stabilności, swobodny przepływ czynników produkcji, prowadzące w efekcie do nowej społecznej restratyfikacji, implikującej nową społeczno-kulturalną hierarchię. W efekcie dla większości jednostek globalizacja przeradza się w glokalizację<sup>6</sup>. W takich warunkach **trudno jest mówić o wolności wyboru, raczej wskazuje się na konieczność wyboru** implikującą swoistą alienację, ułatwiającą manipulowanie jednostkami pozbawionymi własnej tożsamości zakorzenionej w tradycji. Tym samym **idea państwa zostaje sprowadzona do pojęcia aparatu represji umożliwiającego skuteczną kontrolę nielicznej, globalnej mniejszości nad bardzo liczną, pozbawioną możliwości istotnego manewru większością.** W takim kontekście można by postawić pytanie, czy w warunkach procesu integracji europejskiej migracyjny przepływ siły roboczej jest naturalną koniecznością, czy dobrowolnym i nieprzymusowym – np. z materialnego punktu widzenia – wyborem.

## 2. Program polityczny współczesnego państwa

Przedstawione wcześniej koncepcje dotyczące pojęcia państwa, głównie państwa współczesnego, skłaniają do postawienia pytania o jego program polityczny, w szczególności zaś do pytania o pewne elementy uniwersalne takiego programu bez względu na rodzaj opcji politycznej podejmującej się jego realizacji. Próbę **modelowej syntezy działalności politycznej w państwie** można przeprowadzić, posługując się „racjonalnie spójnym” modelem Lindbloma [Lindblom 1959, s. 79-88]. Model ten obejmuje następujące elementy – etapy – procesu budowania programu politycznego oraz jego realizacji:

1. Definiowanie i uszeregowanie wartości.
2. Wyszczególnienie celów zgodnych z przyjętymi wartościami.

---

<sup>6</sup> Glokalizacja rozumiana jest jako proces koncentracji kapitału oraz swobody poruszania się i działania [Bauman 2000, s. 84-85].

3. Rozpoznanie wszystkich istotnych opcji lub środków do osiągnięcia tych celów.

4. Ocena wszystkich konsekwencji tych opcji i ich porównanie.

5. Porównanie opcji, które mogą doprowadzić do maksymalnego poziomu wartości najwyższej rangi.

Jeśli odniesiemy się do tak sformułowanego teoretycznego paradygmatu działalności politycznej, to powstanie pytanie o **uniwersalne wartości państwa w kontekście procesu globalizacji**: na ile wartości te będą zależały od pozycji danego państwa w ogólnoświatowym rozkładzie sił, jak również na ile będą stanowiły wyraz powszechnej deklaracji, a na ile wyraz powszechnych możliwości danego państwa. Pojawia się pytanie, na ile np. próba upowszechnienia demokracji w różnych kręgach kulturowych stanowi misję cywilizacyjną, a na ile jest wyrazem politycznego barbarzyństwa w obszarach, które funkcjonują bez tego systemu? Próba odpowiedzi na tak postawione pytania prowadzi w stronę swego rodzaju globalnej konstytucji, której współczesnym załącznikiem może być **Karta ONZ**, promująca jako główne **cele polityczne: pokojowy rozwój i współpracę państw, popieranie i rozwój praw człowieka, tłumienie aktów agresji itd.** [Latoszek, Proczek 2001, s. 64-65]. W świetle tak postawionych celów politycznych pojawia się pytanie, czy można je pogodzić w warunkach współczesnego globalnego państwa, czy najbardziej rozwinięte współczesne państwa są gotowe do przeformułowania swojego programu politycznego, aby uwzględnić możliwość realizacji tak postawionych celów przez kraje zacofane gospodarczo. Jest to być może jedno z zasadniczych pytań, wskazuje ono bowiem na znaczny dysonans i polaryzację programów politycznych w zależności od siły ekonomicznej danego kraju oraz jego pozycji w globalnym porządku ekonomicznym wyznaczonym m.in. strategią międzynarodowych korporacji gospodarczych.

### 3. Przesłanki stabilności politycznej współczesnego państwa

Pojęcie **stabilności politycznej** opisuje pewien rodzaj równowagi, w tym przypadku odniesionej do bytu, jakim jest państwo. Warto podkreślić, iż **jest to równowaga dynamiczna**, zapewniająca ciągłość danego państwa, kontynuację jego tradycji, niezależnie od zmian dokonujących się u steru władzy. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż stabilność stanowi jeden z podstawowych atrybutów właściwej polityki. Warto zatem przyjrzeć się przesłankom determinującym zrównoważony rozwój polityczny we współczesnym państwie. **Uwarunkowania** te **mogą mieć charakter zarówno endogeniczny, jak i zewnętrzny**. Wśród przesłanek wewnętrznych należy wymienić [Tansey 1997, s. 248-253]:

1. **Wyraźną dominację elity władzy nad środkami przekazu, gospodarką i innymi potencjalnymi źródłami zmian, zapewniającą asymetrię sił**, a tym samym uniemożliwiającą jakąkolwiek istotną zmianę polityczną. Naturalnym – hi-

storycznie udowodnionym – zagrożeniem takiego układu politycznego jest jednak rewolucja ukazująca kruchość równowagi opartej na sile i dominacji.

2. **Wzajemne przenikanie się i powiązanie interesów różnych grup społecznych, skłaniające je do wzajemnej współpracy, kompromisów i pokojowego rozwiązywania konfliktów.** Skuteczność takiego uwarunkowania zasadza się na powszechnym przekonaniu wszystkich grup w państwie o możliwości oddziaływania na sytuację. Jedynym naturalnym zagrożeniem takiego układu jest nadmierne rozproszenie i zróżnicowanie interesów, mogące powodować niemożność osiągnięcia kompromisu. Dobrym przykładem opisującym taką przesłankę jest Unia Europejska, w ramach której powiązania poszczególnych państw między sobą powodują „nieopłacalność” niestabilności. Wyznacznikiem tej stabilności jest sprawiedliwy rozkład interesów, którego zapewnienie w ostatnich latach budzi wiele kontrowersji i może stanowić naturalny hamulec dalszego rozwoju, a nawet istnienia tej organizacji. Dodatkowo kolejne rozszerzenie zasięgu UE powoduje włączenie podmiotów reprezentujących nowe interesy, a tym samym może utrudnić osiągnięcie kompromisu, czego doświadczono ostatnio przy próbie uchwalenia nowej konstytucji, w następstwie czego postawiono pod znakiem zapytania dalsze rozszerzanie UE.

3. **Przeobrażenia w strukturze społecznej wynikające ze zmian etnicznych, przekształceń klasowych powodujące wzrost znaczenia jednych wartości kulturowych względem innych.** Przykładem tego może być znaczny, względny wzrost mniejszości muzułmańskiej w krajach starej UE, implikujący w warunkach konfliktu irackiego ryzyko zamachów terrorystycznych, a tym samym naruszający stabilność polityczną krajów UE.

4. **Dysproporcje w rozwoju poszczególnych obszarów terytorialnych w obrębie danego państwa** powodujące naturalną migrację w poszukiwaniu dobrobytu i pogłębiające dotychczasowy układ asymetrii rent ekonomicznych w poszczególnych regionach. Podobne zjawisko można zaobserwować w odniesieniu do migracji zarobkowej wewnątrz nowej UE, gdzie bezrobotna lub nisko opłacana ludność nowych krajów UE wyjeżdża „za pracą” do „starej” UE. Ten napływ nowej siły roboczej, np. w Niemczech, powoduje destabilizację dotychczasowej polityki, wywołując wiele protestów tamtejszych grup zawodowych zagrożonych konkurencją nowych obywateli UE.

Z kolei egzogeniczne przesłanki stabilności politycznej koncentrują się wokół takich uwarunkowań, jak:

1. **Zagrożenia konfliktami wojennymi** powodującymi zmianę systemu politycznego, granic, dostępności czynników produkcji itd. Na tym tle widać, jak wielką wartością absolutną jest pokój, którego krzewienie jest corocznie honorowane Nagrodą Nobla.

2. **Wpływ kolonialny, a niekiedy nawet imperialny silniejszych państw w stosunku do państw słabszych.** W tym kontekście można postawić pytanie, czy uda



się, a jeśli tak, to na ile zbudować stabilność polityczną w Iraku w miejsce dotychczasowej, autorytarnej równowagi dyktatora Hussajna, *notabene* w swoim czasie mającego poparcie obecnych agresorów.

3. **Rozwój sytuacji politycznej w krajach o podobnych uwarunkowaniach politycznych.** Przykładem na istotne oddziaływanie tego zewnętrznego czynnika jest przewrót solidarnościowy w Polsce, któremu przypisuje się historyczne znaczenie jako inicjacji politycznej prowadzącej do upadku reżimu komunistycznego w pozostałych państwach bloku wschodniego.

4. **Rozwój naukowo-techniczny** i możliwości jego dyfuzji w warunkach danego państwa. Postęp technologiczny (maszyna parowa, prąd elektryczny, telefon itd.), jak dowodzi historia, niejednokrotnie był bezpośrednią przyczyną sprawczą lub pośrednim narzędziem umożliwiającym destabilizację polityczną. Jego właściwe wykorzystanie może służyć do utrwalenia tej stabilności i jej ochrony, czego przykładami są wyścig nuklearny i badania kosmiczne.

5. **Zagrożenia środowiskowe mogące implikować poważne katastrofy ekologiczne, w następstwie prowadzące do destabilizacji politycznej.**

#### **4. Długookresowy wzrost gospodarczy a stabilność polityczna państwa**

Mając na uwadze przedstawione wcześniej przesłanki stabilności politycznej, należy zaznaczyć, iż nigdzie nie wskazano wzrostu gospodarczego jako bezpośredniej przyczyny tej stabilności. Wynika to z faktu, iż co prawda, w większości ze wskazanych argumentów wzrost gospodarczy pojawia się jako czynnik związany z daną przesłanką, to jednak ze względu na jego istotę można by postawić pytanie, na ile jest on wartością samą w sobie, a na ile jedynie środkiem do celu, jakim są pewne wartości sformułowane w programie politycznym państwa. Można by również zapytać, czy możliwa jest stabilność polityczna bez wzrostu gospodarczego bądź też, na ile jest to jedynie warunek konieczny, ale niewystarczający do zapewnienia stabilności politycznej.

Wielowymiarowy charakter natury ludzkiej każe w sposób istotny rozpatrywać materialne uwarunkowania ludzkiej egzystencji, dla których wzrost aktywności gospodarczej stanowi bazę do zaspokajania poszczególnych potrzeb. W ekonomii jednak równie istotny jest nie tylko sam wzrost produktu, ale również jego podział powodujący, iż łączna użyteczność konsumpcji wytworzonego produktu będzie zależała od sposobu jego podziału i stopnia dostępności dla poszczególnych członków czy grup społecznych. Tym samym głęboka asymetria w podziale tego samego wolumenu PKB będzie powodować – zgodnie z prawem malejącej użyteczności krańcowej konsumpcji – mniejszą łączną użyteczność dobrobytu w społeczeństwie w stosunku do sytuacji, gdyby podział ten był bardziej symetryczny [Kamiński 1980; Pigou 1952]. To właśnie niesprawiedliwości podziału stanowiły często główne zarzewia rewolucji i wojen.

Świadomość możliwości, jakie pojawiają się wraz ze wzrostem gospodarczym, powoduje naturalną motywację do podążania za materialnym dobrobytem. Korzyścią z bogactwa nie jest bowiem to, iż przynosi ono szczęście, ale raczej zwiększa możliwości wyboru. Wybór z kolei – właściwie dokonany – może człowiekowi przynieść ewentualne spełnienie. Stwierdzenie zatem, iż wzrost gospodarczy jest bardziej warunkiem koniecznym niż wystarczającym do stabilności politycznej zdaje się bliższy rzeczywistości. Aby jednak utrwalić to stwierdzenie, należy poddać rewizji klasyczny paradygmat wzrostu gospodarczego i uzupełnić go o pewne czynniki, które w warunkach odrębnego traktowania mogą być przyczyną destabilizacji politycznej. Należą do nich właśnie szeroko pojęte efekty zewnętrzne w postaci zanieczyszczeń środowiskowych powodujące, iż jeśli w warunkach krajów wysoko uprzemysłowionych nie włączamy do rachunku ekonomicznego zanieczyszczeń wywołanych w krajach trzecich na skutek aktywności gospodarczej danego rozwiniętego państwa, to negatywne następstwa tej działalności mogą wywoływać destabilizację polityczną w tamtych krajach. Klasycznym współczesnym przykładem jest emisja gazów cieplarnianych wskutek aktywności gospodarczej krajów wysoko rozwiniętych, której skutki w sposób katastrofalny są odczuwane w krajach trzeciego świata i powodują tam olbrzymie straty gospodarcze, wynikające np. z ulewnych deszczy i powodzi spowodowanych zmianami klimatycznymi.

Dodatkowym czynnikiem analizy wzrostu gospodarczego w kontekście stabilności politycznej jest jego struktura w odniesieniu do poszczególnych czynników produkcji i związany z tym postulat promowania tzw. wzrostu gospodarczego przyjaznego pracy, obejmującego maksymalne wykorzystanie siły roboczej w celu uniknięcia negatywnego społecznie zjawiska bezrobocia. Substytucja kapitału pracą na rzecz nawet obniżki tempa wzrostu jawi się jako jeden z postulatów optymalizacji wzrostu.

Powszechny (nie mylić z bezpłatnym) dostęp do wszystkich czynników produkcji umożliwiający naturalne, pełne ich wykorzystanie umożliwia optymalizację wzrostu gospodarczego oraz pełne zaangażowanie wszystkich jednostek – na zasadzie dobrowolnego wyboru – w proces gospodarowania. Autor w tym miejscu ma na myśli brak dyskryminacji technologicznej, jaką niektóre kraje rozwinięte planowo stosują w stosunku do krajów opóźnionych gospodarczo, tak aby zachować celowy dystans konkurencyjny, niezagrażający ich pozycji. Chodzi o to, aby miejsce konkurencji zastąpiła współpraca zgodna z programem politycznym zawartym w powołanej wcześniej Karcie ONZ.

## Literatura

- Bauman Z., *Globalizacja*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000.  
Bohannon P., *Social and Political Organisation of the Tiv*, [w:] J.L. Gibbs, *The Peoples of Africa*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1965.  
Hegel F., *Fenomenologia ducha*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1963.

- Hobbes T., *Lewiatan*, PWN, Warszawa 1954.
- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, Wyd. PWE, Warszawa 1980.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2001.
- Lindblom C.E., *The Science of Muddling Through*, „Administrative Review” 1959 vol. 19.
- Locke J., *Drugi traktat o rządzie*, [w:] *Dwa traktaty o rządzie*, Wyd. PWN, Warszawa 1992.
- Marks K., *Kapitał*, Książka i Wiedza, Warszawa 1951.
- Marks K., Engels F., *Dziela*, t. 1 i 2, Książka i Wiedza, Warszawa 1960.
- Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, t. 1 i 2, Książka i Wiedza, Warszawa 1949.
- Mill J.S., *Essays on Politics and Culture*, Garde City, New York 1962.
- Mill J.S., *O wolności. Rozważania o rządzie reprezentatywnym. Utylitaryzm*, PWN, Warszawa 1959.
- Miner B., *Zwięzła encyklopedia konserwatyzmu*, Wyd. Zysk i s-ka, Poznań 1999.
- Nozick R., *Anarchia, państwo, utopia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Pigou A.C., *Economics of Welfare*, Londyn 1952.
- Platon, *Państwo*, Wyd. PWN, Warszawa 1958.
- Popkin R.H., Stroll A., *Filozofia*, Wyd. Zysk i s-ka, Poznań 1994.
- Popper K., *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1987-1993.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Robinson J., *Szkice o ekonomii marksowskiej*, PWN, Warszawa 1960.
- Tansey S., *Nauki polityczne*, Wyd. Zysk i s-ka, Poznań 1997.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo – zarys socjologii rozumiejącej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.

## THE LONG-RANGE ECONOMIC GROWTH AS A FUNDAMENT FOR POLITICAL STABILITY OF COUNTRIES

### Summary

The economic sense of the economic growth is very common. It is one of the main problems in the history of economic thought. Both its premisses and essence have changed. It implies the searching of new sources economics' growth and redefines it towards the sustainable development. This redefinition of the economic growth paradigm is strictly related with political programme of modern states. Then the political programme changes with the change of state's definition. The main purpose of the article is an attempt to define an essence of modern state, premisses of its political programme and terms of political stability in the context of modified economic growth paradigm.

---

**Zbigniew Dokurno** – mgr, asystent w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

**Magdalena Stawicka, Tomasz Piotrowski**

## **JAPONIA I JEJ WZROST GOSPODARCZY**

### **1. Wstęp**

W ostatnich kilkudziesięciu latach Japonia wzbudza szerokie zainteresowanie z punktu widzenia analizy ekonomicznej. Początkowo przeżywała ona okres szybkiego rozwoju gospodarczego trwającego kilkadziesiąt lat, aby później wejść w okres stagnacji. Obecnie obserwuje się powolną, ale systematyczną poprawę sytuacji japońskiej gospodarki. Próba określenia czynników wzrostu gospodarczego oraz ocena błędnych decyzji podjętych przez rząd japoński mogą stać się cenną wskazówką dla innych krajów, takich jak Chiny czy Indie, które znajdują się na tym samym poziomie zaawansowania gospodarczego jak Japonia przed transformacją.

Celem artykułu jest próba analizy źródeł obecnej sytuacji ekonomicznej Japonii. By osiągnąć tak postawiony cel, przeanalizowane zostaną przyczyny wzrostu gospodarczego oraz jego przebieg w ciągu wielu lat. Przybliżona będzie również dawna, wysoka pozycja japońskiej gospodarki na świecie oraz określone zostaną czynniki, które spowodowały, iż straciła ona na znaczeniu. Ponadto omówione będą podstawowe determinanty kryzysu gospodarczego, a także działania mające na celu zapobieżenie mu, będzie również przeprowadzona analiza obecnych warunków makroekonomicznych służąca zobrazowaniu perspektyw rozwoju.

### **2. Geneza rozwoju Japonii i jej obecna sytuacja ekonomiczna**

Współczesna gospodarka Japonii, obserwowana z perspektywy dekady, jest ciekawym *case study* dla ekonomistów zajmujących się teorią cykli koniunkturalnych. Analizowane są przede wszystkim źródła endogeniczne i egzogeniczne pogorszenia sytuacji makroekonomicznej kraju. W ramach pierwszej kategorii badania skupiają się na dostarczeniu wniosków [Se-Jik 2003] na podstawie niektórych czynników wewnętrznych, takich jak struktura systemu finansowego czy też popyt krajowy. W ramach drugiej kategorii ewaluuje i testuje się [Feyzioglu, Willard 2006] znaczenie czynników zewnętrznych, jak np.: popyt innych krajów, internacjonalizacja przedsiębiorstw, polityka ekonomiczna partnerów handlowych.

Dwadzieścia lat temu Japonia była uznawana za potęgę ekonomiczną, wielkiego płatnika netto gospodarki światowej rozwijającego się w bardzo szybkim tempie. Obecnie Japonia stara się nie utracić swojej pozycji, ale już nie globalnie, a jedynie w swoim regionie. Aby zrozumieć tę sytuację, należy przestudiować historię jej rozwoju. Rozwój gospodarczy Japonii rozpoczął się po okresie tzw. restauracji Meiji w 1868 r. Przed tym okresem gospodarka miała charakter typowo feudalny i jakkolwiek polityka monetarna nie istniała ze względu na brak Banku Centralnego<sup>1</sup>. Rząd centralny miał wyłączne prawo do emisji bilonu, a rycerze feudalni – samuraje (*daimyō*) – mieli prawo do emisji pieniądza papierowego (*hansatsu* – pieniądz klanowy), chociaż jego obrót był mocno ograniczony i obejmował swoim zasięgiem tylko terytorium klanu. Rewolucja Meiji wywołała wiele zmian w strukturze polityczno-gospodarczej Japonii. Najważniejsze były zmiany dotyczące emisji pieniądza. Przez krótki okres przejściowy istniał paralelny system emisji przez Bank Japonii oraz tzw. banki narodowe, tzn. banki należące do pierwotnych feudałów, jednak w roku 1882 monopol na kontrolę obrotu pieniądzem uzyskał Bank Centralny. Kolejna zmiana dotyczyła charakteru gospodarki: kraj wszedł w epokę industrializacji. Zaczął się rozwijać przemysł, głównie przemysł lekki, powstawały pierwsze konglomeraty, tzw. *zaibatsu*<sup>2</sup>, czyli wielkie grupy bankowo-przemysłowe kontrolowane przez najpotężniejsze rodziny. Dały one podstawy do stworzenia w okresie późniejszym tzw. *keiretsu*, czyli konglomeratów przemysłowo-finansowych. Wszystko to przyczyniło się do szybkiego wzrostu gospodarczego – od rewolucji do początku II wojny światowej średnio w tempie 3,5% rocznie. Po II wojnie światowej i po podpisaniu kapitulacji Japonia była krajem zdewastowanym pod względem infrastrukturalnym, ekonomicznym i społecznym. Większość dużych miast, z wyjątkiem Kyoto, była całkowicie zrujnowana. Okupacja kraju miała miejsce w latach 1945-1952. W tym okresie gospodarka japońska przeżyła duże zmiany, ponieważ dążono do tego, aby Japonia jak najszybciej stała się krajem demokratycznym, wolnym, bogatym i niepodatnym na idee komunistyczne. Jedną z ważniejszych wprowadzonych wówczas reform było usamodzielnienie Banku Japonii, którego pozycja po pewnym czasie powróciła do *status quo*, czyli bank był zależny od rządu. Poczyniono również próbę zlikwidowania *zaibatsu*, czego formalnie dokonano, jednak tak naprawdę doprowadziło to jedynie do wykształcenia się jego kolejnego stadium, czyli *keiretsu*. Decentralizowano także system edukacyjny, parcelowano konglomeraty, zniesiono zakaz koncentracji ziemi. Do roku 1951 do japońskiej gospodarki napłynęło ponad 2 mld USD w postaci np. opłat za bazy wojskowe, które stanowiły wówczas wielkość porównywalną do 1/3 dochodów z eksportu. W 1949 r. powołano do życia MITI<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Informacje udostępnione przez rządowe strony japońskie.

<sup>2</sup> W wolnym tłumaczeniu: bogate kliki, kliki finansowe.

<sup>3</sup> Ministry of International Trade and Industry – Ministerstwo Handlu Międzynarodowego i Przemysłu.

który jest uznawany za jeden z najważniejszych podmiotów w kształtowaniu późniejszego rozwoju gospodarczego. Instytucja ta miała za zadanie zacieśnianie i formalizowanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Do dzisiaj instrumentarium stosowane przez MITI budzi wiele wątpliwości. Faktem jest również interweniowanie w mechanizm rynkowy w celu pobudzenia określonych sektorów przemysłu, takich jak samochodowy czy wysokich technologii. W roku 1950 wprowadzono nawet specjalne prawo umożliwiające ministerstwu negocjacje cenowe w sprawie importu technologii, a przez to jej wspieranie za pomocą mechanizmów cenowych. Za przykład interwencjonizmu może także służyć przyjęta tzw. polityka wymiany<sup>4</sup> wprowadzająca restrykcje w wymianie handlowej.

W czerwcu 1950 r. rozpoczęła się wojna koreańska. Dzięki swojemu położeniu geograficznemu Japonia stała się najważniejszym dostawcą produktów przemysłu ciężkiego i surowców dla wojsk koalicji. MITI silnie oddziaływało na przestawienie japońskiego przemysłu na intratną produkcję i w tym celu w roku 1951 powstał Japoński Bank Rozwoju<sup>5</sup> mający na celu m.in. wspieranie przemysłu. Szacuje się, że ok. 80% kapitału z niego pochodzącego wydatkowano w sektorach stoczniowym, energetycznym, wydobywczym i hutniczym. Umożliwiono także dostęp do dużej ilości kapitału poprzez tzw. Fiscal Investment and Loan Plan, którego ówczesne aktywa wielokrotnie przewyższały kapitał największych na świecie banków komercyjnych. Następowala również szeroko zakrojona industrializacja, powoli zagrażająca stabilności systemu finansowego ze względu na problem udzielenia zbyt wielu pożyczek (*over loaning*). Bank Centralny, udzielając pożyczek bankom miejskim, umożliwiał im zwiększanie akcji kredytowej dla przedsiębiorstw, jednak z powodu niedoboru kapitału firmy te często zapożyczały się „na zapas” i powyżej swoich możliwości, co doprowadziło do znacznego udziału tzw. złych kredytów w portfelu kredytowym banków. W tym czasie na gruzach *zaibatsu* formować zaczęły się twory, których powstanie do dziś wywołuje spory o skutki ich działania na gospodarce, czyli tzw. *keiretsu*. Słowo to nie ma swojego odpowiednika w języku polskim, jednak znaczeniowo najbliższymi mu terminami są: „więzy”, „związki”. *Keiretsu* to specyficzna sieć współzależności między instytucjami finansowymi, czyli konglomerat firm występujących często pod tą samą nazwą i powiązanych ze sobą w sposób niespotykany zwykle w innych krajach rozwiniętych. Podstawą ich współpracy jest wzajemne posiadanie udziałów i, najczęściej, ich rdzeniem jest bank, który zapewnia finansowanie skupionym wokół niego firmom, np. towarzystwom finansowym, firmom produkcyjnym. Przyczyniło się to do powstania dużych grup zintegrowanych w pionie i poziomie, działających w wielu branżach. Dzięki temu zagraniczne koncerny miały bardzo utrudnione zadanie, chcąc wejść na rynek – nie mówiąc już o ewentualnym przejęciu konkurencji.

---

<sup>4</sup> Foreign Exchange Allocation Policy.

<sup>5</sup> Japanese Development Bank.

Tabela. 1. Przykłady *keiretsu* w Japonii

Nazwa grupy	Liczba partycypantów	Zatrudnienie (w tys.)	Obroty (w mld YEN)
MITSUBISHI	25	216,0	30,6
MITSUI	22	248,1	34,8
SUMITOMO	16	125,3	24,7
FUYO	24	294,2	34,6
SANWA	41	376,9	38,4
DKB	42	448,3	60,1

Źródło: [Toyokeizai...].

Obecnie doskonałym przykładem takiego konglomeratu może być Japan Post, ponieważ jego funkcjonowanie opiera się na szerokiej gałęzi placówek (ponad 24 000) i tak naprawdę usługi *stricte* pocztowe są jednymi z licznych usług oferowanych przez firmę poza usługami bankowymi, ubezpieczeniowymi i inwestycyjnymi. Duże zainteresowanie nimi spowodowane było konkurencyjnymi warunkami, tzn. najwyższym oprocentowaniem depozytów (w roku 1990 – 8%), czy też specjalnymi produktami pozwalającymi uniknąć opodatkowania. Spowodowało to akumulację 2,1 biliona USD aktywów gospodarstw domowych na kontach oszczędnościowych (*yu-cho*), co stanowiło 25% aktywów gospodarstw domowych ogółem oraz 1,2 biliona USD w produktach ubezpieczeniowych na życie (*kampo*). Pod względem zatrudnienia Japan Post również jest bezkonkurencyjna, będąc największym krajowym pracodawcą zatrudniającym ponad 400 000 ludzi. Jest również jednym z największych wierzycieli japońskiego rządu, ponieważ posiada ok. 20% wyemitowanych (na kwotę ponad 140 bilionów jenów) obligacji skarbowych.

Innym przykładem na koncentrację kapitału jest Norinchukin Bank, wokół którego zrzeszonych zostało ponad 8000 kooperantów gospodarczych, w głównej mierze rolniczych. Jest to instytucja wewnętrzna, bazowa (*core*), która akumuluje środki i przekazuje je (lub *vice versa*) podmiotom potrzebującym.

Od połowy lat pięćdziesiątych mamy do czynienia z silnymi tendencjami do stymulowania popytu w gospodarce japońskiej. Znaczące obniżenie stóp procentowych oraz podatków zachęcało do inwestowania i konsumowania. Jednocześnie rząd japoński dzięki dostępowi do kapitału intensywnie inwestował w infrastrukturę – budował drogi, linie kolejowe, porty lotnicze oraz tamy. Najpierw dzięki amerykańskim inwestycjom, następnie protekcjonizmowi i później liberalizacji gospodarki Japonia weszła na tory trwałego wzrostu gospodarczego nazywanego często cudem gospodarczym. Trwał on blisko 20 lat i co roku przyrastał średnio 10% (czasami dochodząc do 14%). Od roku 1966, tj. od momentu wejścia Japonii do OECD, nastąpiła częściowa liberalizacja rynku kapitałowego świadcząca o dobrym wyczuciu polityki międzynarodowej. Jednak już wtedy można było zauważyć symptomy, na które nie zareagowano, a co teraz jest wskazywane jako przyczyna

obecnych kłopotów Japonii. Najważniejszym z nich było niereformowanie systemu finansowego.

Wzrost gospodarczy trwał aż do roku 1973, tzn. do tzw. kryzysu naftowego, któremu towarzyszył kryzys systemu monetarnego z Bretton Woods. Przez krótki czas gospodarka japońska uległa zachwianiu, nastąpiła recesja i inflacja osiągnęła poziom ponad 30% w skali roku. Jednak Japonia relatywnie szybko powróciła na poprzednio utarte tory i znów rozwijała się szybciej, choć nie tak szybko jak przed kryzysem. Lata osiemdziesiąte to przede wszystkim eksport dóbr wysoko przetworzonych, a następnie rozwój gospodarczy USA, które były od dawna najważniejszym partnerem gospodarczym Japonii, „zdetronizowanym” później przez Chiny. Już pod koniec lat osiemdziesiątych, na skutek złej polityki finansowej oraz błędów z przeszłości, rozpoczęły się problemy m.in. ze wzrostem cen oraz z systemem bankowym. Od roku 1986 do początku 1990 r. miała miejsce tzw. bańka cen, która odbiła się na całej ekonomii i była jednym z najważniejszych czynników wprowadzenia kraju w recesję lat dziewięćdziesiątych. Ceny ziemi w Tokio sięgnęły 1,5 miliona USD za metr kwadratowy, a później zaczęły gwałtownie spadać, co w konsekwencji przyczyniło się do załamania na giełdach japońskich. Miało to duże przełożenie na cały system finansowy, ponieważ kredyty zaciągane pod zastaw nieruchomości lub/i na ich wybudowanie okazały się niemożliwe do spłacenia. Rząd nie pozwolił jednak działać prawom rynku, ale rozpoczął interwencję na szeroką skalę poprzez subsydiowanie upadających banków, co jeszcze bardziej pogрузило sytuację gospodarczą kraju.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych to dla Japonii okres pogarszającej się kondycji finansowej kraju. Sami Japończycy nie byli w stanie w porę zaradzić problemom, ponieważ ich nie widzieli lub nie chcieli widzieć. Przez boom gospodarczy i wzrost znaczenia kraju na arenie międzynarodowej nie zareagowali oni na pierwsze symptomy nadchodzącego kryzysu, którymi były: znaczna nadwyżka handlowa osiągająca w 1985 r. 50 miliardów USD, poczynania na zagranicznych rynkach finansowych<sup>6</sup>, wzrost znaczenia instytucji finansowych, np. banków<sup>7</sup> lub quasi-banków, jak Nomura Securities dysponująca w połowie lat osiemdziesiątych kapitałem przewyższającym Merrill Lynch, Salomon Brothers i Shearson Lehman razem wzięte. Instytucje japońskie dominowały na rynku obligacji amerykańskich i równie agresywnie działały w Europie.

W latach osiemdziesiątych rynek ubezpieczeń w Japonii był przynajmniej o połowę większy od amerykańskiego pomimo mniejszego zaludnienia. Japończycy chętnie wykupywali polisy ubezpieczeniowe i emerytalne. Dzięki ich dużej popularności (posiadało je ok. 90% populacji) oraz chętnym wpłatom następowała kon-

---

<sup>6</sup> Szacuje się, że tylko w roku 1986 obrót japońskich inwestorów obligacjami amerykańskimi przekroczył 150 miliardów USD.

<sup>7</sup> Ówczesne światowe „Top 10”, bez względu na metodologię rankingu, prawie zawsze składało się przynajmniej z połowy banków japońskich.



centracja kapitału<sup>8</sup> w instytucjach finansowych, które inwestowały za granicą, najczęściej w papiery dłużne – obligacje, szczególnie w USA<sup>9</sup>. Giełdy tokijska i w Osace stały się jednymi z najważniejszych centrów obrotu kapitałem po tym, jak w marcu roku 1987 Tokyo Stock Exchange przegoniła New York Stock Exchange<sup>10</sup>, a Osaka Stock Exchange uplasowała się na trzecim miejscu, z kapitalizacją 1,8 biliona USD. Dla porównania ówczesna kapitalizacja rynkowa London Stock Exchange wynosiła zaledwie 440 miliardów USD. Jednak giełdy japońskie wyprzedzały wszystkich nie tylko w akcjach, ale także w instrumentach pochodnych<sup>11</sup>. Pozycja giełdy miała pośredni wpływ na znaczne zainteresowanie kupnem papierów wartościowych (głównie akcji i obligacji), których Japończycy nabyli w roku 1976 za 4,2 miliarda USD i już za ponad 21 miliardów USD w roku 1980, aby osiągnąć rekordowy poziom 632 miliardów USD w 1991 r. Na skutek tej ekspansji Japończycy nie zważali na powtarzające się sygnały zalecające zmianę polityki.

W konsekwencji lata dziewięćdziesiąte to przede wszystkim wejście w okres stagnacji oraz marginalizacji na rzecz szybko rozwijających się krajów Azji Południowo-Wschodniej (tzw. tygrysów azjatyckich) oraz powoli wschodzących państw, takich jak Indie i Chiny. Wzrost gospodarczy Japonii na początku lat dziewięćdziesiątych był zbliżony do zera<sup>12</sup>, czemu towarzyszyła deflacja. Krótki okres ożywienia został pogłębiony kryzysem azjatyckim w roku 1997.

Zgodnie z teorią endogenicznego wzrostu (EGT) zrównoważony i wysoki wzrost gospodarczy osiąga się poprzez zwiększenie konkurencyjności gospodarki i polepszenie produktywności firm. Zdaniem Michaela Boskina i Lawrence Laua, „rozwój technologiczny jest najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego krajów przemysłowych” [Boskin, Lau 1992]. Dzięki wydatkom na R&D (B+R)<sup>13</sup> możliwy jest rozwój technologiczny, tak więc prawdziwe będzie równanie [*The Role...* 2004]:

$$PKB_t = \beta_0 + \beta_1 R \& D_t ,$$

$PKB_t$  – produkt krajowy brutto w czasie  $t$ ,

$R\&D_t$  – zagregowane wydatki na B+R w czasie  $t$ .

<sup>8</sup> W roku 1989 ponad 700 miliardów USD w pojedynczych firmach (Japan Post, Nippon Life).

<sup>9</sup> Według szacunków ok. 25% każdej nowej emisji było wykupowane przez japońskich inwestorów, a w 1989 r. największym wierzycielem amerykańskiego skarbu była firma Nippon Life.

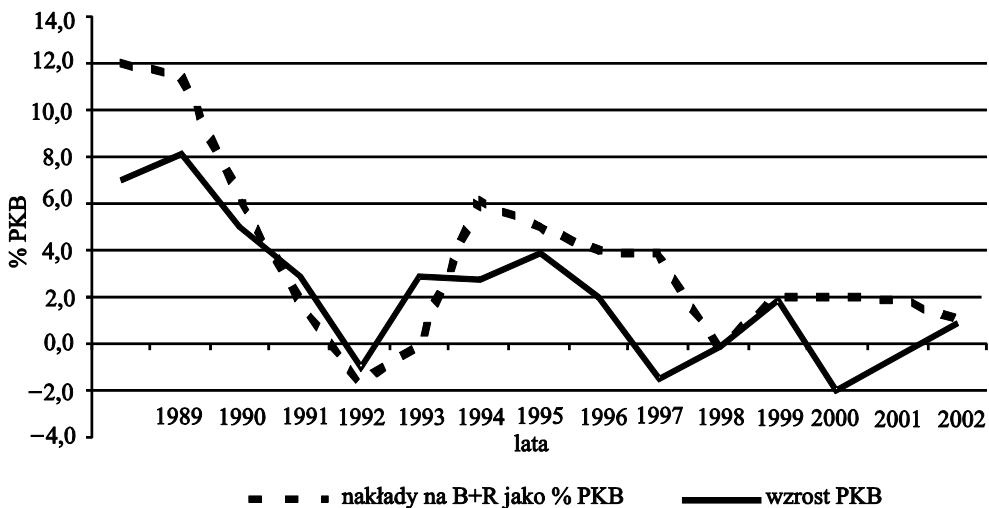
<sup>10</sup> Według kapitalizacji rynkowej, zwiększając przewagę o 8 miliardów USD, osiągając wartość całkowitej kapitalizacji rynkowej na poziomie 2,7 biliona USD.

<sup>11</sup> Wolumen obrotu *futures* obligacji w lutym 1987 r. na Tokyo Stock Exchange był trzykrotnie większy od obrotów na tradycyjnej platformie *bond futures* (Chicago).

<sup>12</sup> W granicach 0,5-1%.

<sup>13</sup> R&D, czyli B+R – wydatki na badania i rozwój.

Z przedstawionego wzoru wynika, iż fluktuacje w produkcie krajowym brutto spowodowane są w dużej mierze zachwianiem wydatków na badania i rozwój przez firmy prywatne ze względu na ich duży udział w ogólnym tworzeniu tych nakładów.



Rys. 1. Relacja wzrostu PKB do wzrostu całkowitych wydatków na B+R w Japonii w okresie 1989-2002

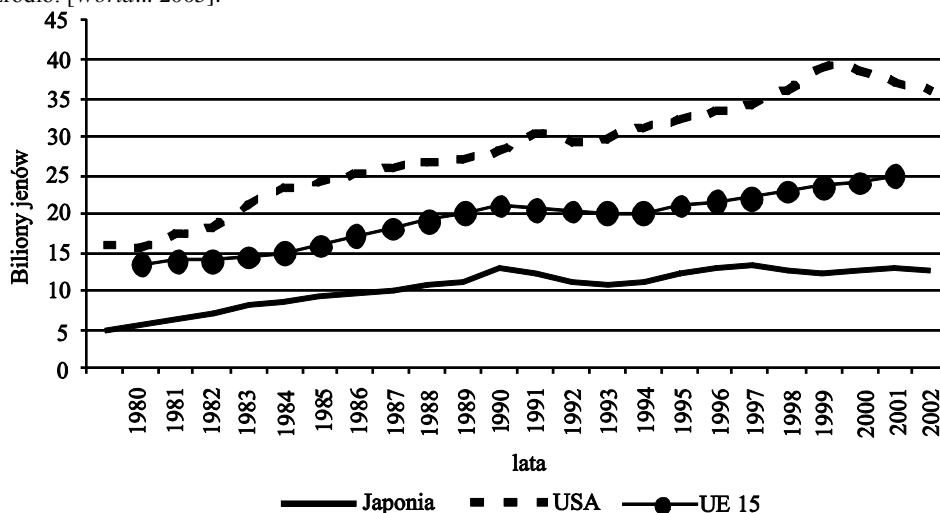
Źródło: Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportów, Nauki i Technologii Japonii.

Nakłady na B+R pozwalają na zwiększenie zdolności innowacyjnej i rozwój swoich produktów przez firmy. W badaniach empirycznych [Bebczuk 2002] podkreśla się pozytywną korelację wzrostu produktu krajowego brutto i czynników B+R (prawo, poziom skolaryzacji, bezpośrednie inwestycje zagraniczne), a także wzrostu PKB i wydatków na B+R, co zostało zobrazowane na rys. 1 i 2.

Tabela 2. Wydatki krajowe brutto oraz wydatki przedsiębiorstw na B+R w Japonii w latach 1991-2002

Wyszczególnienie	Wydatki brutto na B+R ogółem (miliony USD)				Wydatki brutto na B+R przez przedsiębiorstwa (miliony USD)			
	1991	1996	2001	2002	1991	1996	2001	2002
Świat	438 092	575 612	661 473	676 514	291 485	376 343	437 459	449 818
UE 15	138 157	161 427	156 926	174 651	88 691	101 658	100 098	108 651
USA	160 891	197 288	273 565	276 185	114 675	142 371	198 505	194 430
Japonia	102 233	138 623	136 000	132 988	72 328	92 466	94 225	92 328

Źródło: [World... 2005].

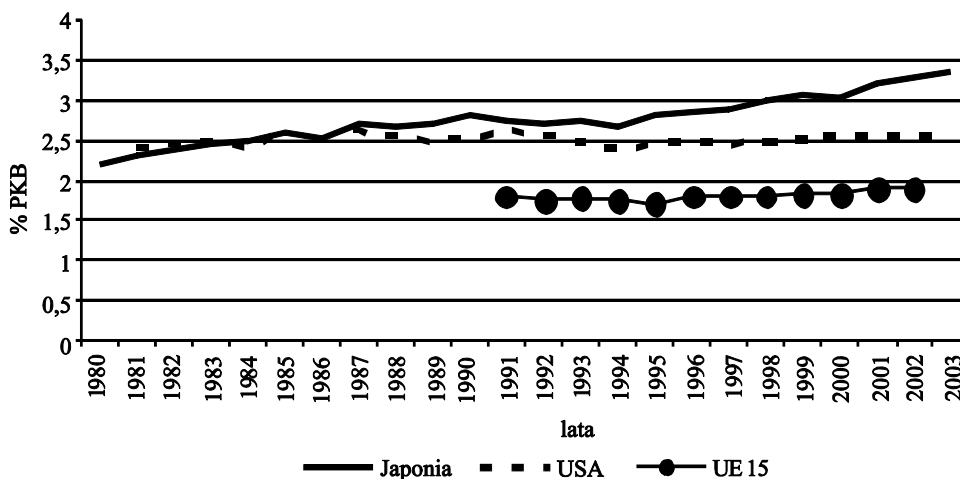


Rys. 2. Kształtowanie się wydatków na B+R w różnych krajach w Japonii w latach 1980-2002

Źródło: Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportów, Nauki i Technologii Japonii.

W roku 2002 globalne wydatki na B+R wynosiły ponad 600 miliardów USD, z czego większość przypadła na Amerykę Północną (głównie USA), Azję (głównie Japonia) oraz Europę (tab. 2).

Analiza porównawcza nakładów na B+R jest stosunkowo trudna ze względu na różną specyfikę krajów. Można porównać wydatki na badania i rozwój w 2002 r. w Japonii i w Europie Zachodniej, jednak nie można zapomnieć, że ta pierwsza ma czterokrotnie mniej ludności i 2,5-krotnie wyższy produkt krajowy brutto (rys. 3).



Rys. 3. Nakłady na B+R jako % PKB w Japonii

Źródło: Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportów, Nauki i Technologii Japonii.

Sama specyfika i struktura nakładów na B+R może się bardzo różnić, jeśli chodzi o rolę sektora prywatnego i rządowego oraz sposób oddziaływania (bezpośredni/pośredni). W Japonii nie do przecenienia są wysiłki rządu [Hirono 1985] w kształtowaniu roli bezpośredniej (jako podmiot wydatkujący) i pośredniej (poprzez tworzenie regulacji, kreowanie klimatu inwestycyjnego), stąd też Japonia charakteryzuje się wysokim odsetkiem wydatków w porównaniu z innymi krajami. Nakłady na badania i rozwój w Japonii stale rosną, pomimo recesji gospodarczej ostatnich kilku lat, co jest optymistycznym sygnałem na przyszłość. W rankingach firm najczęściej wydających japońskie przedsiębiorstwa plasują się w czołówce, przeważnie na drugim miejscu po USA [World... 2005]. Jest to pozytywna informacja dla gospodarki, jako że rozwój technologiczny jest centralnym filarem nowoczesnego wzrostu gospodarczego, determinującym konkurencyjność przedsiębiorstw i ich produktów, odpowiadającym za kreowanie nowych rynków zbytu i rozwoju sektorów do tej pory nieprzynoszących dochodów (np. poprzez kooperowanie firm prywatnych z ośrodkami akademickimi).

Wydatki inwestycyjne są jednym z czynników wzrostu gospodarczego. Po przeanalizowaniu danych na ich temat można postawić hipotezę o silnej korelacji wydatków na B+R i inwestycji, szczególnie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI). Dzięki wysokiej jakości kadry naukowej, dobremu prawu i odpowiedniej infrastrukturze Japonia jest atrakcyjnym miejscem do lokowania inwestycji zaawansowanych technologicznie, które najbardziej kontrybuują w rozwój gospodarczy (tab. 3).

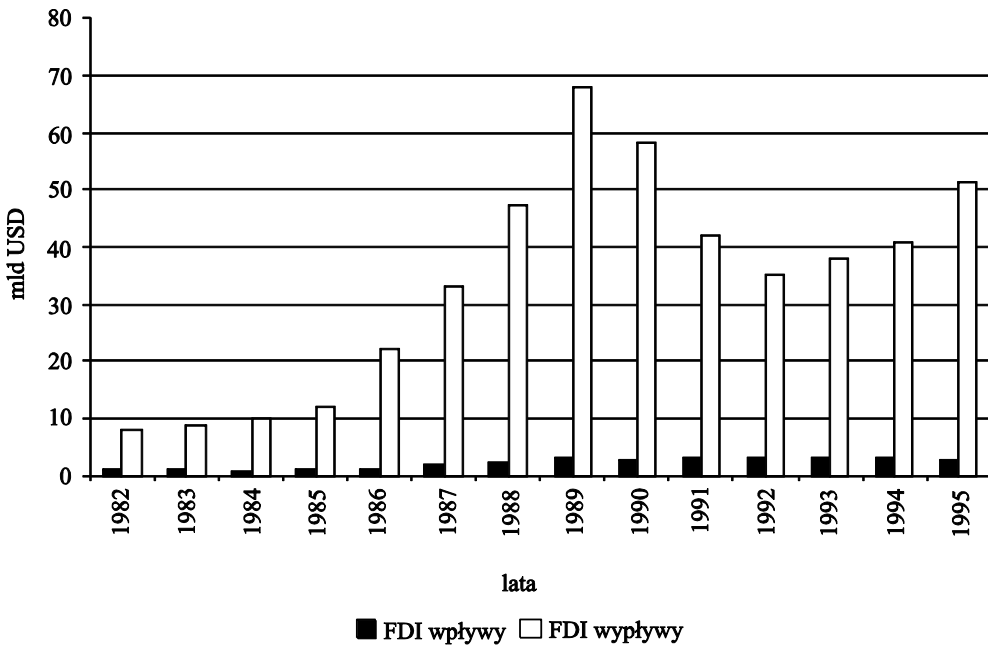
Tabela 3. Porównanie wpływów i wypływów FDI poszczególnych regionów

Wpływy FDI (miliony USD)			
Wyszczególnienie	2002	2003	2004
Świat	716 128	632 599	648 146
Europa	427 560	359 369	223 400
USA	71 331	56 834	95 859
Japonia	9 239	6 324	7 816
Wypływy FDI (miliony USD)			
Świat	652 181	616 923	730 257
Europa	396 868	390 021	309 498
USA	134 946	119 406	229 294
Japonia	32 281	28 800	30 951

Źródło: World... 2005].

Szukanie najbardziej optymalnej struktury strumienia FDI jest trudne i zależy od specyfiki kraju. Z jednej strony duża różnica między FDI płynącymi do kraju a tymi płynącymi z kraju do innych krajów może świadczyć o słabej mobilności

firm, ich nieprzystosowywaniu się do warunków zewnętrznych oraz o małej sile przebicia, z drugiej strony nadmiar FDI realizowanych przez firmy w innych krajach w stosunku do FDI napływających może świadczyć o oporach inwestorów przed wejściem na rynek, „nacionalizacji” rynku i o kurczącym się popycie. Inwestycje firm pochodzących z kraju o wysokim poziomie technologicznym, np. z Japonii, są znacznie bardziej konkurencyjne na międzynarodowych rynkach, ponieważ dotyczą produktów bardziej nowoczesnych, zaawansowanych technologicznie, o niższej cenie lub wyższej wydajności. Od początku lat osiemdziesiątych strumień FDI z Japonii przewyższał znacznie strumienie FDI płynące do tego kraju (rys. 4).



Rys. 4. Zestawienie wpływów i wypływów FDI Japonii w latach 1982-1995

Źródło: [Bayoumi, Lipworth 1997].

Należy zwrócić uwagę na charakterystyczną, w miarę stałą liczbę inwestycji napływających do kraju, od roku 1987 wynoszącą ok. 3-4 miliarda USD rocznie (ok. 1% PKB). Z kolei inwestycje firm za granicą od roku 1986 rosną w bardzo dużym tempie, średnio o 35% rocznie, aby osiągnąć najwyższą na świecie wartość 67,5 miliarda USD w 1989 r., co stanowiło wówczas 2,5% PKB. Spowodowane to było silnymi tendencjami do internacjonalizacji przedsiębiorstw, wzrostem ich znaczenia na arenie międzynarodowej (w szczególności banków, producentów samochodów) oraz towarzyszącą temu aprecjacją jena.

Spadek liczby inwestycji w kilku kolejnych latach wiązał się ściśle z pęknięciem bańki spekulacyjnej i obniżeniem konkurencyjności firm japońskich. Kształ-

towanie się strumieni inwestycji miało nie tylko charakter ilościowy, ale także terytorialny. Było to spowodowane zmianami w strukturze wymiany handlowej Japonii – oprócz USA jako tradycyjnie najważniejszego partnera, kraje azjatyckie zaczęły odgrywać coraz większą rolę na arenie międzynarodowej, zachęcając niskimi kosztami wytworzenia i wzrostem popytu na japońskie produkty.

Początkowo szczególnie dużym udziałem charakteryzowały się sektory szeroko pojętych usług finansowych (w tym ubezpieczeń) oraz nieruchomości. Jednak po kryzysie w 1990 r. ich udział zmalał i aktualnie największy udział notowany jest w sektorach chemicznym i maszynowym.

Kształtowanie się FDI zależy od wielu czynników, jednak na podstawie badań empirycznych [Bayoumi, Lipworth 1997] T. Bayoumi i G. Lipworth za najważniejsze uznają:

- kurs wymiany jena (i „efekt bogactwa”),
- skłonność do inwestycji (krajowych i zagranicznych).

Umacnianie się jena prowadzi do zmniejszenia napływu FDI ze względu na wyższe koszty inwestycji. Deprecjacja waluty przyczynia się zaś do zwiększenia zyskowności inwestycji poprzez obniżenie kosztu kapitału, co prowadzi do efektu bogactwa, który polega na zwiększeniu siły przetargowej inwestorów zagranicznych. Ma to wpływ na inwestycje dokonywane przez kraj za granicą, ponieważ przy spadku jego siły nabywczej inwestycje stają się nieatrakcyjne. Jednak tutaj wchodzi w grę także drugi czynnik, czyli wzrost inwestycji – z powodu deprecjacji jena w połowie lat dziewięćdziesiątych to właśnie inwestycje w Azji i krajach ościennych odpowiadały za kształtowanie się FDI. Wydaje się, że japońskie firmy cały czas są zainteresowane przenoszeniem produkcji za granicę w celu obniżania kosztów (szczególnie do Chin i Indii), i to pomimo spadku wartości jena.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez JBIC (Japan Bank of International Cooperation)<sup>14</sup>, w roku 2004 prawie 50% japońskich TNC (korporacji transnarodowych) chciało umocnić swoją pozycję międzynarodową i zwiększyć aktywność na zagranicznych rynkach (szczególnie w sektorze usług finansowych), a 46% chciało utrzymać obecny poziom aktywności przez najbliższe 3 lata.

### 3. Podsumowanie

Japonia jako jeden z uczestników globalnej ekonomii jest jej ważnym ogniwem. W roku 2003 PKB wyniosło w tym kraju 3,798 biliona euro, co stanowi 12,3% światowego PKB<sup>15</sup>. Jest on poza tym jednym z najważniejszych partnerów handlowych innych krajów o dużym udziale w światowym PKB (USA, UE, Chiny), dlatego kondycja gospodarki Japonii oddziałuje w skali globalnej. Obecna sytuacja makroekonomiczna może wskazywać na przełamanie trendu spadkowego

<sup>14</sup> <http://www.jbic.go.jp>.

<sup>15</sup> Directorate General Trade of the European Commission.

– w roku 2005 gospodarka rozwijała się już w tempie 1,4%, dystansując tym samym USA i UE (odpowiednio 0,3% i 0,4%) [„Financial...” 2006]. Jedną z najważniejszych gałęzi ekonomii japońskiej gospodarki jest przemysł maszynowy, stalowy i elektroniczny, które w najbliższych latach (w związku z popytem Chin) będą sektorami rozwijającymi się. Japonia odnotowała również nadwyżkę handlową w wysokości 157,22 miliarda USD w roku 2005 i prognozuje się kolejny jej wzrost do poziomu 173,09 miliarda USD w roku 2006<sup>16</sup>, co z pewnością dobrze świadczy o jej rozwoju. Jednak w dalszym ciągu potrzebne są zmiany restrukturyzujące, szczególnie w sektorze bankowym. Proces prywatyzacji Japan Post jest niepoprawny politycznie i trudny do przeprowadzenia (pomimo pewnych kroków już wykonanych w tym zakresie). Japoński system cierpi na nie płynność rynku finansowego, która jest ściśle skorelowana z danymi makroekonomicznymi. Aby zapewnić płynność, należałoby użyć odpowiednich instrumentów polityki monetarnej. Polityka monetarna Bank of Japan zapoczątkowana w 1999 r. miała za zadanie przede wszystkim zwiększyć płynność rynku poprzez wprowadzenie zerowych stóp procentowych (*zero-bound interest rate*). Nie do końca spełniło to oczekiwania, gdyż pojawiające się nadwyżki natychmiast zostawały ściągnięte z rynku, tak więc pomimo zwiększenia bazy monetarnej japońskie podmioty finansowe natychmiast akumulowały je, budując nadmierne rezerwy [Hetzel, 2004]. Nie mogąc obniżyć stóp procentowych, powinno się zwiększyć płynność rynku kapitałowego i zminimalizować ryzyko płynności poprzez ułatwienie dostępu do kredytu instytucjom finansowym i tzw. *market makers* [Gyu Choi, Cook 2005]. Należałoby zreformować skostniałe struktury *keiretsu* i pogłębić reformę systemu bankowego.

Równie ważne jest zwrócenie uwagi na inny czynnik oddziałujący na gospodarkę, czyli na aspekt demograficzny. Ocenia się, że do roku 2030 ok. 1/3 populacji będzie miała powyżej 65 lat, czyli nastąpi znaczne zmniejszenie liczby ludności w wieku produkcyjnym i dzietności, co może spowodować spadek produktywności kraju i zmniejszenie jego dochodów z tytułu aktywności gospodarczej.

Przed Japonią stoi wiele wyzwań, jednak można oczekiwać, iż jeżeli będzie ona kontynuować reformy systemu finansowego, to pozwoli to na zatrzymanie negatywnej tendencji w gospodarce. Poprzez ściślejszą kooperację z USA umocni się jej pozycja na arenie międzynarodowej, na której już w tej chwili rysują się dwa megabloki gospodarcze złożone z USA i Chin, których rywalizację na światowych rynkach można już zaobserwować.

## Literatura

Bayoumi T., Lipworth G., *Japanese Foreign Direct Investment and Regional Trade*, IMF Working Paper, 1997.

---

<sup>16</sup> EconStats.com.

- Bebczuk R.N., *R&D Expenditures and the Role of Government around the World*, „Estudios de Economía” 2002 vol. 29, nr 1, Junio 2002.
- Boskin M., Lau L., *Technology and the Wealth of Nations*, Stanford University Press, Stanford 1992.
- Feyzioglu T., Willard L., *Does Inflation in China Affect the United States and Japan?*, IMF WP/06/36, February 2006.
- „Financial Times”, 17.02.2006.
- Gyu Choi W., Cook D., *Stock Market Liquidity and the Macroeconomy: Evidence from Japan*, IMF WP/05/6, January 2005.
- Hetzel R.L., *Price Stability and Japanese Monetary Policy*, IMES Discussion Paper No. 2004-E-6 (Tokyo, Japan: Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan), 2004.
- Hirono R., *Macro-Micro Linkages for Productivity Improvement through Technological Innovations: Case of Japan*, [w:] *Improving Productivity through Macro Linkage*, Asian Productivity Organization, Tokyo 1985.
- Se-Jik K., *Macro Effects of Corporate Restructuring in Japan*, IMF WP/03/203, October 2003.
- The Role of Research and Development (R&D) Expenditures in the Long-run Growth of the Philippines*, University of the Philippines School of Economics, 2004.
- Toyokeizai Data Bank, Japan Fair Trade Commission.*
- World Investment Report 2005*, UNCTAD, 2005.

## JAPAN AND ECONOMIC GROWTH

### Summary

Japan is considered to be still in transition from industrial into post-industrial era. This fact influences general economic situation of the country. This paper tries to analyze the rationale of its current position by covering most significant events that occurred throughout economic history and had considerable impact.

---

**Magdalena Stawicka** – dr, adiunkt w Katedrze Makroekonomii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, opiekun Koła Naukowego „Profit”.

**Tomasz Piotrowski** – student Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, członek Koła Naukowego „Profit”.



**Romuald Jończy**

## **EXODUS ZAROBKOWY Z WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO I JEGO DETERMINANTY**

### **1. Wstęp**

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i otwarcie, choć niepełne, jej rynku pracy dla Polaków spowodowały, że nasz kraj stanął w obliczu exodusu zarobkowego ludności, zwłaszcza młodzieży. O masowych wyjazdach zarobkowych, często przekształcających się w stałe, decyduje wiele czynników ekonomicznych, z których na pierwszy plan wysuwają się ciągle duże różnice płacowe między Polską a państwami potencjalnej emigracji, jak również trudna sytuacja na rynku pracy w Polsce.

Stan wiedzy na temat kluczowych dla tego zjawiska problemów: zarówno skali migracji zarobkowej z Polski, jak i warunków, jakie do niej skłaniają, jest bardzo ograniczony. W zasadzie nieznane pozostają trzy podstawowe kwestie:

- ilu Polaków podejmowało pracę poza granicami kraju od momentu wstąpienia Polski do UE,
- ilu z nich wróciło,
- dlaczego wyjechali za granicę.

O migracji wiadomo, że ma ona skalę masową, choć trudno ustalić, czy np. w roku 2005 za granicą pracowało „tylko” 600 tys. czy ponad 1,5 mln obywateli Polski. Natomiast ostatnia z wymienionych kwestii, pozornie banalna, a w istocie ważna, pozostaje całkowicie bez odpowiedzi. Nie wiadomo bowiem, na ile migracje wywołała ich opłacalność wynikająca z korzystnych relacji płac, a na ile ich przyczyną stał się brak pracy w Polsce. Rozróżnienie to sprowadza się do ustalenia, jaka część migrujących czyni to z przymusu (brak pracy), a jaka dobrowolnie i dorobkowo. Pozwala to ustalić, czy i na ile celowe jest działanie na rzecz tworzenia miejsc pracy w Polsce, gdyż jej podjęciem będą zainteresowani jedynie ci, których do pracy za granicę zmusza bezrobocie.

Autor niniejszego artykułu spróbuje odpowiedzieć na kilka zagadnień związanych z przyczynami masowych wyjazdów, ich determinantami i kwestią zmiany migracji zarobkowych w stałe. Pomogą w tym wyniki badań prowadzonych przez

autora nad migracjami ludności autochtonicznej z Opolszczyzny, które już od dłuższego czasu mają charakter swobodny, co wynika z posiadania przez tę ludność podwójnego (także niemieckiego) obywatelstwa, z czym wiąże się „przywilej” pobytu i podejmowania pracy nie tylko w Niemczech, ale i w innych państwach „starej” Unii Europejskiej.

## 2. Nasilenie migracji zagranicznych – przykład Opolszczyzny

Jak wspomniano, nie ma obecnie nawet przybliżonych szacunków dotyczących zarówno skali emigracji z Polski, jak i zmian, jakie dokonały się po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku migracji ludności autochtonicznej z Opolszczyzny wiedza na ten temat jest dość szczegółowa i aktualna, gdyż ostatnie badania ilościowe dotyczyły roku 2004 [Jończy 2005]. Badania te, przeprowadzone na populacji 14 784 mieszkańców zameldowanych w 21 dobranych miejscowościach Opolszczyzny, potwierdziły ogromną i narastającą skalę migracji ludności autochtonicznej, a przede wszystkim ogromną skalę emigracji zawieszonych, tj. osób, które wyemigrowały (głównie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych) na stałe za granicę, ale dalej są zameldowane w Polsce). Emigracja zawieszona dotyczy 24,4% autochtonów zameldowanych w badanych miejscowościach.

Nasila się także migracja zarobkowa w porównaniu z wynikami wcześniej prowadzonych badań<sup>1</sup>. Z możliwości podejmowania pracy za granicą korzystało w roku 2004 42,7% ludności w wieku produkcyjnym, na Opolszczyźnie zaś pracę miało 56,7% populacji (w roku 2001 było to odpowiednio 33,9 i 43,7%). Liczba osób pracujących wyłącznie za granicą przekroczyła w populacji autochtonów liczbę osób pracujących wyłącznie w Polsce. Warto zwrócić uwagę, że istotny wzrost liczby migrujących zarobkowo wynika nie tyle z zamiany pracy w Polsce na pracę za granicą, ile z podjęcia pracy za granicą przez osoby, które w latach 2002-2004 weszły na rynek pracy. Szczególnie widoczne jest to wśród młodzieży w przedziale wiekowym 18-25 lat. Wśród mężczyzn z tego przedziału wiekowego grupa pracujących wyłącznie za granicą jest pięciokrotnie większa niż pracujących wyłącznie w Polsce (w roku 2001 była to relacja 2 do 1); wśród kobiet liczba pracujących wyłącznie za granicą jest trzykrotnie większa od liczby pracujących wyłącznie w Polsce (w roku 2001 była to relacja 1 do 1,8). Ogólnie spośród osób w wieku 18-25 lat podejmujących pracę (gdziekolwiek) 84% pracuje za granicą. Można więc stwierdzić, że w przypadku młodzieży podejmowanie pracy za granicą jest regułą; w Polsce czynią to jedynie osoby mające szczególne powody i możliwości (rodzinna firma, koneksje itp.).

---

<sup>1</sup> Poprzednie badania dotyczyły lat 2001 i 1998 [Jończy 2003; 1999].

Odpowiednie szacunkowe obliczenia wskazują, że ogólna liczba pracujących za granicą autochtonów z województwa opolskiego (spośród niespełna 150 tys. będących w wieku produkcyjnym) wynosi ok. 61,3 tys. osób (40,1 tys. i 21,2 tys. kobiet). Z czego:

- 31,1 tys. (23,6 tys. mężczyzn i 7,5 tys. kobiet), czyli jednocześnie połowa ogólnej liczby migrujących zarobkowo, jest stale zatrudnionych za granicą,
- 12 tys. (5,3 tys. mężczyzn i 6,7 tys. kobiet) pracuje okresowo wyłącznie za granicą,
- 9,1 tys. pracuje stale w Polsce, a dorabia okresową pracą za granicą,
- 5,8 tys. (prawie identyczny udział płci) stanowią pracujący za granicą okresowo studenci, słuchacze i uczniowie,
- 3,2 tys. stanowią osoby podejmujące okresowo pracę za granicą, a oprócz tego pracujące okresowo w Polsce.

Warto podkreślić, że z 61,3 tys. migrujących zarobkowo autochtonów ok. 80%, tj. 49 tys. osób (31,9 tys. mężczyzn i 17,1 tys. kobiet), pracuje wyłącznie za granicą, a liczba ta jest większa od liczby pracujących wyłącznie w Polsce.

Można więc stwierdzić, że w przypadku autochtonów z Opolszczyzny migracje ciągle się nasilają. Podobne nasilenie, choć nie na taką skalę, obserwuje się w całej Polsce. Dlaczego migruje tak wiele osób, zwłaszcza młodych?

### **3. Przyczyny migracji deklarowane przez badanych a ich wymagania i oczekiwania związane z powrotem**

Z perspektywy możliwości prowadzenia ewentualnej polityki migracyjnej czy polityki zatrudnienia kluczowe znaczenie ma ustalenie zarówno rzeczywistych motywów podejmowania pracy zarobkowej za granicą, jak i warunków determinujących te motywy. **Istotne jest zwłaszcza ustalenie, w jakiej mierze migracje zarobkowe wywołane są trudną sytuacją na rynku pracy, zwłaszcza przymusowym bezrobociem, a w jakiej ewidentną opłacalnością pozwalającą na uzyskiwanie za granicą zarobków kilkakrotnie większych niż w województwie czy w Polsce.** Na Opolszczyźnie przeprowadzono w tym celu badania<sup>2</sup> analizujące, oprócz motywów migracji, także m.in. warunki zatrudnienia, preferencje płacowe, sposób redystrybucji dochodów i in. Dwa z zawartych w kwestionariuszu pytań służyły bezpośrednio ustaleniu kwestii przymusowości czy też dobrowolności migracji. Pierwsze z nich miało ustalić motyw decydujący o podjęciu migracji. Na pytanie to (zamknięte) ok. 60% badanych wybrało odpowiedź „wyższe zarobki za granicą”, 32,7% – „brak jakiejkolwiek pracy w Polsce”, a 4,4% – „brak pracy zgodnej z kwalifikacjami”. Sześć osób podających inne od wymienionych powody

---

<sup>2</sup> Opis zakresu i metody tych badań zawarto w rozdziale pierwszym cytowanej już pracy [Jończy 2005].

skłaniały do migracji względy związane z nauką języka, zatrudnieniem tam bliższych i krewnych oraz łatwością znalezienia pracy za granicą.

Na tej podstawie można wnioskować, iż większość migrujących pracuje za granicą dlatego, że więcej tam zarabia; udział tego motywu był jednocześnie porównywalny do stwierdzonego w badaniach przeprowadzonych w 2001 r. Niemniej jednak obecnie stwierdzono znacznie większy niż wówczas udział osób uznających za powód migracji brak pracy w Polsce. Wtedy motyw ten podało niespełna 7% badanych, w najnowszych badaniach zaś – pięciokrotnie więcej. Warto jednak zaznaczyć, że istotny wpływ na tę zmianę mógł mieć fakt, że w bieżących badaniach pytanie miało charakter zamknięty, a kwestionariusz uwzględniał aż dwie odpowiedzi (z czterech) związane z brakiem pracy. Czy zatem udział migrujących przymusowo wzrósł aż tak bardzo? Okazuje się, że nie, gdyż znaczna część osób podających jako powód pracy za granicą „brak jakiegokolwiek w Polsce” ma wymagania płacowe znacznie odbiegające od realiów opolskiego i polskiego rynku pracy. Dane dotyczące tych wymagań uzyskano, zadając badanym pytanie: „Za jakie wynagrodzenie miesięczne netto podjąłby Pan/i pracę w Polsce?”. Wyniki zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1. Płaca reemigracyjna osób podających jako powód migracji „brak jakiegokolwiek pracy w Polsce”

Lp.	Minimalne wynagrodzenie netto składające do powrotu (płaca reemigracyjna) osoby podające jako główny powód migracji „brak jakiegokolwiek pracy w Polsce” (w zł)	Liczba osób (67)
1	3500	1
2	3000	4
3	2700	1
4	2600	1
5	2500	10
6	2200	2
7	2000	23
8	1800	6
9	1600	2
10	1500	10
11	1200	3
12	1000	4
<b>Średnia</b>	<b>1982</b>	

Tabela 2. Minimalna płaca reemigracyjna (MPR) osób uznających za główny powód migracji „wyższe zarobki za granicą”

Lp.	Minimalne wynagrodzenie netto składające do powrotu (płaca reemigracyjna) osoby uznające za główny powód migracji „wyższe zarobki za granicą” (w zł)	Liczba osób (121)
1	4000	7
2	3000	16
3	2800	4
4	2500	26
5	2300	1
6	2200	3
7	2000	27
8	1800	7
9	1700	2
10	1600	2
11	1500	18
12	1200	3
13	1000	1
14	800	3
15	700	1
<b>Średnia</b>	<b>2223</b>	

Jak się okazuje, przeciętny poziom wynagrodzenia netto, za które ankietowani podjęliby w Polsce pracę wynosił 1982 zł, co jest niewątpliwie znacznie wyższą płacą niż wynagrodzenia „za jakąkolwiek pracę”, którą mogliby podjąć w Polsce. Z 67 osób deklarujących przymusową migrację – bo według nich spowodowaną „brakiem jakiejkolwiek pracy” – 42 są skłonne podjąć pracę za wynagrodzenie wyższe niż 2000 zł netto, 17 – za wyższe niż 2500 zł, a 5 – za wyższe niż 3000 zł. Zaledwie co dziesiąty podjąłby pracę w Polsce za wynagrodzenie netto niższe niż 1500 zł. Sądzić zatem można, że znaczna część tych „przymusowych” migrantów jakiejkolwiek pracy by w Polsce nie podjęła.

Warto zwrócić uwagę, że wymagania płacowe tych, którzy podają jako przyczynę migracji „brak jakiejkolwiek pracy w Polsce”, nie odbiegają zasadniczo od tych, którzy za powód pracy za granicą uznają wyższe zarobki (zob. tab. 2).

W tej drugiej grupie średni poziom wymaganych wynagrodzeń jest wprawdzie o niespełna 250 zł wyższy niż w grupie pierwszej, lecz co interesujące, są w niej osoby akceptujące wynagrodzenia w Polsce na poziomie 700 zł (jedna osoba) i 800 zł (trzy osoby).

Przedstawione zestawienia potwierdzają sformułowany już wcześniej wniosek, że ogromna większość migrujących pracuje za granicą dlatego, że więcej tam zarabia. Tym samym głównym problemem rynku pracy powodującym migrację jest (i sądzę, że nie dotyczy to tylko Opolszczyzny) nie tyle brak pracy w ogóle, ile wynagrodzenie za tę pracę, która jest dostępna, a ściślej niekorzystna relacja tego wynagrodzenia (dostępnego w Polsce) do osiągalnego poza granicami kraju.

Wniosek ten potwierdzają odpowiedzi na inne pytanie: „Jakie Pani/a zdaniem działania powinny podjąć samorzady i państwo w związku z migracją zarobkową?”. Najczęstsze odpowiedzi zawarto w tab. 3. Mimo że pytanie miało charakter otwarty i grupowano jedynie najbardziej zbliżone odpowiedzi, większość badanych podała bardzo zbliżone odpowiedzi koncentrujące się na zwiększeniu płac i liczby miejsc pracy. Warto jednakże zauważyć, że aż 32 osoby (same – bo pytanie, jak już wspomniano, miało charakter otwarty) powiązały te dwie kwestie: braku miejsc pracy i wyższych wynagrodzeń, a kolejne 29 oczekuje jedynie wyższych wynagrodzeń. Również najczęściej podawana odpowiedź – „więcej miejsc pracy” – nie przekonuje do końca, że miejsc pracy jest za mało, co uniemożliwia jej podjęcie, bo odpowiedź taką równie dobrze mogły podawać osoby, które uważały, że ofert jest za mało, aby znaleźć coś satysfakcjonującego. Pięć kolejnych osób podało odpowiedź, że samorzady i państwo powinny „pomóc znaleźć dobrą pracę”, a tylko 13 osób podało odpowiedź „zmniejszenie bezrobocia”.

Wynika z tego, że w oczekiwaniach migrujących nie tyle pojawia się problem braku pracy w ogóle, ale „dobrej pracy”, którą można rozumieć nie jako pracę bardziej zgodną z kwalifikacjami, bo ten problem prawie się nie pojawia<sup>3</sup>, ale jako

---

<sup>3</sup> Warto nadmienić, że zaledwie co czwarty z badanych wykonywał za granicą pracę zgodną z własnymi kwalifikacjami i dotyczyło to w większości osób zatrudnionych w branży budowlanej.

pracę lepiej płatną. Jak się okazuje, jeśli pytanie ma formę otwartą, to problem braku pracy – jakiegokolwiek pracy – prawie się nie pojawia, pojawia się natomiast problem braku pracy dobrze płatnej.

Tabela 3. Odpowiedzi na pytanie: „Jakie Pani/a zdaniem działania powinny podjąć samorzady i państwo w związku z migracją zarobkową?”

Odpowiedzi	Liczba osób
Więcej miejsc pracy	38
Miejsca pracy i wyższe wynagrodzenia	32
Podnieść zarobki w Polsce *	29
Zmniejszenie bezrobocia	13
Niższe podatki lub (i) stawki ZUS	8
Ułatwić start młodym przedsiębiorcom, pomoc w zakładaniu firm	7
Pomóc w znalezieniu dobrej pracy	5
Ściągnąć inwestycje	4
Pomoc absolwentom	4
Więcej możliwości zatrudnienia dla uczących się	4

\* Uwaga: pominięto prezentację kilkudziesięciu odpowiedzi, które powtarzały się rzadziej niż czterokrotnie: „dać normalnie zarobić w kraju”, „wyższe płace, a nie 700 zł”, „zarobki odpowiednie do cen”, „zapewnić płacę taką, jak w UE”.

Na podstawie udzielanych odpowiedzi sądzić należy, że migrujący nie oczekują od państwa polskiego, samorządów i odpowiednich instytucji pomocy finansowej: zasiłków czy innych świadczeń przysługujących bezrobotnym i osobom w trudnej sytuacji. Można natomiast sądzić, że oczekują działań, które uaktywnią gospodarczo województwo i pozwolą im w przyszłości na podjęcie pracy w regionie w lepszych warunkach płacowych niż obecnie, wesprą zaś informacyjnie i instytucjonalnie osoby podejmujące lub prowadzące działalność gospodarczą.

Niemniej jednak badania pozwalają również stwierdzić, że powoli wzrasta liczba osób migrujących zarobkowo ze względu na problemy związane ze znalezieniem pracy w Polsce. Przekonują o tym dwa inne wnioski badawcze istotne zarówno dla charakteru, jak i perspektyw migracji. Pierwszy: relacje pomiędzy wymaganiami płacowymi migrujących dotyczące pracy w Polsce a rzeczywistymi wynagrodzeniami w województwie w ciągu trzech lat (2001-2004) znacznie, bo o 300-1500 zł, się zbliżyły, za co odpowiada głównie wzrost płac w Polsce, ale również spadek wymagań płacowych w Polsce. Drugi: pewna część migrujących, rosnąca w porównaniu z wynikami badań z 2001 r., choć ciągle niewielka, podjęła by pracę w województwie za przeciętne wynagrodzenia. Migracja zarobkowa zatem, mimo iż się nasila, to powoli ewoluuje z dorobkowej i podyktowanej opłacalnością w stronę przymusowej, wynikającej z ograniczonego dostępu do pracy w kraju.

## 4. Makroekonomiczne determinanty migracji – spadek opłacalności

Po analizie motywów migracji i oczekiwań płacowych migrujących nie ulega wątpliwości, że natężenie migracji zarobkowych wiąże się ściśle z warunkami płacowymi, cenowymi, kursowymi<sup>4</sup>, jak również z sytuacją na rynku pracy. Pojawia się kwestia, jak sytuacja będzie się przedstawiać dalej? Zwłaszcza teraz, po wejściu Polski do UE, prawie pewne staje się, że w długim okresie opłacalność migracji zarobkowych na Zachód, mierzona relacjami płac, cen i kosztów, będzie dalej spadać. Niekorzystne dla migrujących zarobkowo, a – jak się wydaje – długo-  
okresowo niemal pewne tendencje makroekonomiczne: aprecjacja złotego i szyb-

Tabela 4. Zmiany wybranych danych i wskaźników wpływające na makroekonomiczną opłacalność migracji z Polski do Niemiec w okresie 1992-2005

Rok	Płaca godzinowa brutto w Niemczech (w DM, od 2002 r. w euro)	Kurs marki niemieckiej (od 2002 r. euro), w zł*	Stopa inflacji w Niemczech (w %)	Stopa wzrostu płac nominalnych w Niemczech	Przeciętna płaca godzinowa brutto w województwie opolskim*	Stopa inflacji w Polsce (w %)	Stopa wzrostu nominalnych płac brutto w Polsce (w %)	WOM (1·2/5)	ZM (1·2)-5	ZM zdyskontowane***
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1992	22,7	0,99	5	6	1,5	44,4	38,9	14,7	20,9	20,93 (rok baz.)
1993	23,9	1,26	4	6	2,0	37,7	31,3	14,9	28,1	20,4
1994	24,7	1,59	3	3	2,7	29,5	32,9	14,5	36,5	20,5
1995	25,6	1,73	2	4	3,0	21,6	31,8	14,8	41,4	19,0
1996	26,3	1,86	1	4	4,6	18,7	26,7	10,7	44,4	17,3
1997	26,8	1,97	2	2	5,7	13,2	23,5	9,2	47,1	16,2
1998	27,4	2,11	1	2	6,3	8,5	17,8	9,1	51,5	16,3
1999	27,8	2,15	1	1	8,6	9,8	11,0	7,0	51,4	14,8
2000	28,2	2,05	2	2	9,6	8,6	13,7	6,0	48,2	12,8
2001	28,4	1,87	1	1	10,8	3,6	12,4	4,9	42,2	10,8
2002	14,6	3,80	1	2	12,1	0,8	11,3	4,6	43,3	11,0
2003	14,9	4,44	2	2	12,3	1,3	2,0	5,4	54,0	13,6
2004	15,2	4,60	2	2	12,8	4,4	4,2	5,5	57,3	13,8
2005								ok. 4,3		ok. 10,5

Dane dotyczące wysokości płac godzinowych w Niemczech, kursów walut, stóp inflacji oraz wzrostu nominalnych płac w tych państwach pochodzą z Roczników Statystyki Międzynarodowej (GUS), danych NBP oraz materiałów Statistisches Bundesamt. Dane dotyczące stóp inflacji oraz płac w Polsce i w województwie opolskim pochodzą z krajowych Roczników Statystycznych.

\* Do roku 1994 przeliczone na zł.

\*\* Płaca godzinowa w województwie opolskim, ze względu na brak tej kategorii w statystykach, została uzyskana przez podzielenie średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto przez 180 godz.

\*\*\* Wielkość ZM zdyskontowano o wielkość inflacji, przyjmując za rok bazowy – 1992 r. Wartość zdyskontowana = wartość bieżąca /  $(1 + S_1) \cdot (1 + S_2) \cdot (1 + S_3) \cdot \dots \cdot (1 + S_n)$ . Obliczono w ten sposób realną wartość przeciętnej nadwyżki zarabianej w Niemczech.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>4</sup> Interpretację teoretyczną tych warunków zamieszczono w zeszytcie 9 niniejszej serii, zob. [Jończyk 2002, s. 105-117].

sze w Polsce niż w „starej” UE tempo wzrostu płac i cen będą to pogłębiać. Tendencje te najlepiej ilustrują zmiany opłacalności migracji zarobkowej mierzone sformułowanymi przez autora wskaźnikami [Jończy 2002]:

- wskaźnikiem makroekonomicznej opłacalności migracji zarobkowej (WOM),
- makroekonomiczną nadwyżką płacową z migracji (ZM).

Zmiany tej opłacalności dotyczące migracji z Polski do Niemiec zaprezentowano w tab. 4. Jak widać, współczynnik makroekonomicznej opłacalności migracji (WOM) – wskazujący, ile przeciętnych polskich płac odpowiada przeciętnej płacy w Niemczech – zmniejszył się z prawie 65 w roku 1989 do ok. 5,5 w roku 2004. Z kolei nadwyżka płacowa przeciętnej godzinowej płacy niemieckiej do płacy polskiej (ZM zdyskontowane) zmniejszyła się w ujęciu realnym do ok. 13,7 w roku 2004 (w sile nabywczej złoto z roku 1992). Warto przy tym zaznaczyć, że wzrost WOM i ZM w okresie 2002-2004 wynikał z przejściowej rewaluacji euro w stosunku do złoto. W roku 2005 kurs euro, wynoszący ok. 3,8 zł, był istotnie niższy od kursu z lat 2003 i 2004, co sprawia, że wskaźniki za rok 2005 (WOM = ok. 4,3-4,5, a ZM = ok. 10,5) przywracają poprzedni trend wyrażający się spadkiem makroekonomicznej opłacalności migracji zarobkowej.

## 5. Demograficzne determinanty migracji – presja wyżu demograficznego

Niewątpliwie bardzo silnie na sytuację w zakresie migracji wpłynie czynnik demograficzny. W województwie opolskim, jak wynika z prognozy demograficznej GUS (zob. tab. 5), liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrośnie w bieżącej dekadzie z 674 tys. osób (2000 r.) do 706 tys., czyli o 32 tys. osób. Biorąc pod uwagę wydłużanie się przeciętnego okresu edukacji i coraz większy odsetek osób studiujących, przewidywać należy, że istotne zmniejszenie się liczby absolwentów wpływających na rynek pracy nastąpi dopiero po roku 2010, z silną tendencją do redukcji po roku 2015. Prognoza zakłada, że do roku 2020 liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się do 636 tys., a w okresie następnych dziesięciu lat do 581 tys. osób.

Tabela 5. Prognoza liczby ludności województwa opolskiego (w tys. osób)

Wiek Rok	2000	2010	2020	2030
0-2	29	36	34	25
3-6	45	43	50	35
7-12	87	59	73	63
13-15	54	32	32	37
16-18	58	37	30	37
19-24	104	93	57	66
18-59/64	674	706	636	581
60/65 i więcej lat	157	178	226	261

Źródło: [Prognoza ludności... 2000].



Również w kraju sytuacja przedstawia się podobnie i w pięcioleciu 2006-2010 zdominuje ją wejście na rynek pracy niezwykle licznych roczników urodzonych w latach 1980-1985. Liczba urodzeń w Polsce w tym pięcioleciu sięgała 700 tys. osób rocznie, co spowoduje, że presja na rynek pracy będzie wyjątkowo silna<sup>5</sup>. Późniejsze roczniki są już znacznie mniej liczne, np. jeśli w roku 1985 urodziło się jeszcze ponad 680 tys. dzieci, to w roku 1995 już tylko ok. 430 tys. Nawet pobieżna analiza zmian demograficznych musi więc prowadzić do wniosku, że obecnie dochodzi do istotnego powiększenia się podaży pracy, co nasila presję migracyjną. Dotyczy to przede wszystkim młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Jak udowadniają prowadzone badania, młodzież ta, z roczników 1980-1985, w znacznej części decyduje (lub zdecyduje) się na pracę za granicą.

## **6. Perspektywa masowej migracji zarobkowej i jej ewolucja w emigrację definitywną**

Analizy perspektyw migracji prowadzone dla Opolszczyzny, ale odnoszące się w dużej mierze do całej Polski, doprowadziły do wniosków, że praca za granicą będzie coraz mniej opłacalna i zapewne niedługo, bo już za kilka lat, wymaganiami (oczekiwaniom) płacowym migrujących dotyczących pracy w Polsce będą odpowiadać wynagrodzenia dostępne na krajowym rynku pracy. Migrującym może być jednakże niełatwo znaleźć pracę z kilku względów. Po pierwsze dlatego, że ciągle będzie odczuwalna duża presja młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Po drugie dlatego, że mając do wyboru lepiej płatną pracę za granicą, nie będą skłonni do aktywnego poszukiwania pracy w kraju, mimo że wynagrodzenia za tę pracę będą już zbliżone do ich – prawdopodobnie w ujęciu realnym dalej malejących – wymagań. W rezultacie, jeśli z jednej strony na rynek pracy w kraju działać będzie presja pozostałej w kraju młodzieży, a z drugiej zainteresowanie nim pracujących za granicą będzie mniejsze, to pojawiające się w Polsce miejsca pracy będą zajmowane przede wszystkim przez tę pierwszą grupę. Po trzecie, jak udowodniono w wielu opracowaniach empirycznych [Jończy 2005], migracje, mimo wiążącego się z nimi transferu dochodów i kreacji popytu, nie wpływają w sposób widoczny na wzrost aktywności gospodarczej i wzrost liczby miejsc pracy. Migracja sprzyja przedsiębiorcom (zwłaszcza zaś handlowcom) i pracownikom z zewnątrz we wchodzeniu na rynek opuszczany przez siłę roboczą, nie sprzyja natomiast zatrudnianiu się migrujących i rozwojowi aktywności gospodarczej. W konsekwencji nie prowadzi więc do rozwoju sytuacji sprzyjającej powrotom z emigracji zarobkowej.

---

<sup>5</sup> Ciekawe byłoby to, jak liczba wchodzącej na rynek pracy młodzieży ma się do liczby osób odchodzących na emeryturę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Jednak brak nawet dość ogólnych danych, które pozwoliłyby określić, w jakim stopniu osoby wchodzące na rynek pracy przejmują miejsca pracy zwalniane przez odchodzących na emeryturę.

Jest przynajmniej kilka poważnych argumentów za sformułowaniem wniosku, że migracja zarobkowa zarówno ludności autochtonicznej z województwa opolskiego, jak i młodzieży z całej Polski będzie zmierzała do transformacji w migrację stałą.

1. Spadek opłacalności migracji, uzależniony także od zmian kursowych i cenowych, będzie się najprawdopodobniej dokonywał szybciej niż wzrost płac w Polsce. W rezultacie pracujący za granicą odczują silniej to, że nie opłaca się migrować, niż to, że opłaca się pracować w Polsce. Płace w Polsce będą wprawdzie rosnąć szybko, jednak nawet za kilka lat nie będą gwarantowały poziomu życia zbliżonego do osiąganego dzięki obecnym zarobkom za granicą.

2. O ile praca za granicą będzie coraz mniej opłacalna dla osób wydatkujących swoje zarobki w Polsce, o tyle ta opłacalność nie będzie spadała w stosunku do osób wydatkujących swoje zarobki za granicą. W rezultacie spadek opłacalności pracy za granicą odczuje osoba, która mieszka w Polsce, a pracuje za granicą, natomiast gdyby za granicą również mieszkała, to jej realne dochody się nie obniżą.

3. Już obecnie ogromną część migrujących (na Opolszczyźnie ok. 55%) stanowią osoby bardzo młode, niemające dzieci i niebędące jeszcze w związkach małżeńskich. Na tę grupę, której brakuje silnych czynników przyciągających ją do kraju (dzieci, współmałżonek, stała praca, kontakty społeczne i towarzyskie), niewątpliwie silnie oddziaływać będą korzyści zatrzymujące ją za granicą, a związane z trwałym zamieszkaniem w głównych państwach migracji: Niemczech, Holandii, Wielkiej Brytanii i Irlandii. Korzyści te to, oprócz łatwości w znalezieniu pracy i otrzymywania wyższych wynagrodzeń, wiele przywilejów socjalnych i społecznych przysługujących zwłaszcza młodym rodzinom z dziećmi.

## Literatura

Jończy R., *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Uniwersytet Opolski, Opole 2003.

Jończy R., *Migracje zarobkowe z regionu opolskiego do Niemiec*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.

Jończy R., *Relacje płacowo-kosztowe jako czynniki determinujące transgraniczne przepływy siły roboczej. Propozycja kalkulacji mikro- i makroekonomicznej*, Zeszyty Naukowe AE we Wrocławiu nr 959, seria „Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze” 9, AE, Wrocław 2002.

Jończy R., *Wpływ migracji zagranicznych na rynek pracy i dysharmonię rozwoju województwa opolskiego*, Opole 2005.

*Prognoza ludności według wieku w przekroju powiatów na lata 2000-2020*, GUS, Warszawa 2000.

---

## ECONOMIC EMIGRATION FROM THE OPOLSKIE VOIVODSHIP AND ITS DETERMINANTS

### Summary

The article describes and analyzes determinants of work emigration of inhabitants of the Opole region with a double nationality (Polish and German). As a consequence of the access to the labour market in Western Europe, more than half of the working population works outside Poland. In case of young people we can speak of an exodus, as 84% of the age group 18-25 years works abroad.

The basic determinant of emigration for work is not the lack of jobs in the place of living, but the pay-off of work abroad, which is 4 to 7 times higher than in Poland. The article presents research on the demands of emigrants regarding work in Poland and expectations concerning policy of the state and labour market institutions.

The analysis of economic factors (prices, wages, and exchange rates) and demographic factors (number of entrants to the labour market) shows that emigration for work may increase during the following years. Much of this emigration may become permanent.

---

**Romuald Jończy** – dr hab., prof. UO, kierownik Zakładu Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Ekonomii Rozwoju Uniwersytetu Opolskiego.

**Anna Cymerman**

## **ROZWÓJ KONCEPCJI INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ W SZKOLE HISTORYCZNEJ**

### **1. Wstęp**

Rozwój idei integracji nie jest nowym zjawiskiem. Pierwsze próby integracyjne podejmowano już w starożytności, choć niczym nie przypominały one współczesnych procesów integracyjnych. Przyjmowały formę tzw. amfiklionów, czyli związków państw-miast.

Geneza oraz ewolucja pojęcia integracji na przestrzeni wieków pozwalają na wyróżnienie kilku podstawowych czynników stymulujących ten proces, mimo odmiennego postrzegania tego procesu przez różne grupy społeczne czy też poszczególne nacje.

Za pierwszą determinantę procesów jednoczenia się można uznać traktowanie integracji jako środka zapobiegania wojnom oraz utrzymania bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Poprzez tworzenie ugrupowań integracyjnych likwidowano granice między odrębnymi częściami, co stawało się przyczyną rezygnacji z walk o granice, a poza tym większa jednostka była silniejsza, co stanowi zaś nowy czynnik odstrasżający ewentualnych agresorów. Odmienne podejście pozwala na traktowanie procesów integracyjnych jako hegemonistycznej drogi do podbojów nowych terytoriów oraz zdobycie władzy absolutnej na danym obszarze. Był to pacyfistyczny sposób integracji, czyli narzędzie utrzymania pokoju, a także kształtowania szeroko rozumianego porządku społecznego, co leżało u podstaw polepszania warunków życia danej społeczności.

Historia procesu jednoczenia się przyniosła wiele różnych, ciekawych rozwiązań, które często nawiązywały do genezy pojęcia integracji oraz jej pierwszych form. Pojawiały się odmienne koncepcje procesów integracyjnych, lecz wszystkie scenariusze integracji można sprowadzić do podejścia pacyfistycznego i hegemonistycznego<sup>1</sup>. Mimo różnorodnych celów, jakie stawiano przed tym procesem, można

---

<sup>1</sup> Rozróżnienie nurtu pacyfistycznego i hegemonistycznego znaleźć można w pracy: *Funkcjonowanie firm...*1998, s. 10].

sformułować jedną podstawową i uniwersalną determinantę procesu integracji – kwestie ekonomiczne. Korzyści ekonomiczne można zatem traktować jako ponadczasową stymulantę rozwoju różnorodnych koncepcji integracyjnych.

## **2. Rozwój niemieckiej myśli społeczno-ekonomicznej a kształtowanie się założeń szkoły historycznej**

W okresie, gdy w Europie zapanował okres merkantylizmu i wszystkie państwa widziały w tym nurcie drogę rozwoju narodowej gospodarki, sytuacja w Niemczech była odmienna. Rozbicie terytorialne państwa, lokalne warunki gospodarowania oraz złożona sytuacja polityczna uniemożliwiały prowadzenie polityki opartej na zasadach merkantylizmu. Specyficzna sytuacja polityczna oraz gospodarcza państwa niemieckiego stała się podstawą rozwoju kameralistyki oraz przyjęcia zasad gospodarczych opartych na założeniach nurtu fizjokratycznego.

Kameralistyka i fizjokratyzm, mimo tego że były dwiema przeciwstawnymi koncepcjami gospodarowania, leżały u podstaw rozwoju założeń nowatorskiego kierunku w myśli ekonomicznej, jakim była szkoła narodowa, która stawiała sobie za główne cele zjednoczenie państwa niemieckiego, wzmocnienie systemu gospodarczego oraz wprowadzenie gospodarki Niemiec na drogę rozwoju. Zacołanie gospodarcze Niemiec, utrzymanie stosunków feudalnych i zupełnie inna sytuacja polityczna uniemożliwiły rozwój gospodarczy poprzez zastosowanie liberalizacji gospodarki, dlatego też szkoła historyczna miała zapewnić taki wzrost wprowadzeniem swoich zasad.

Jednym z ojców historyzmu w Niemczech jest J. Fichte, przedstawiciel niemieckiej filozofii, który proponuje reglamentację gospodarki wyrażającą się nakładaniem limitów produkcyjnych na poszczególne cechy rzemieślnicze. Szczególną uwagę poświęcał on stanowemu podziałowi społeczeństwa oraz stosunkom, jakie powinny panować między poszczególnymi grupami społecznymi, określonym przez organy państwa. Aby skutecznie wpływać na rozwój gospodarczy, rząd niemiecki powinien w szczególności kontrolować zakres wytwarzania oraz sferę wymiany.

Drugi z przedstawicieli tego nurtu, twórca tzw. szkoły romantycznej, A. Müller, swoje zainteresowania skupia wokół roli państwa i jego problemów. Według niego jednostka, czyli pojedynczy człowiek, jest częścią zorganizowanego społeczeństwa, a czynnikiem kształtującym stosunki międzyludzkie są: prawo, ekonomia i religia [*Historia...* 1979, s. 212]. Czynniki te będą miały odzwierciedlenie w ideach integracyjnych głoszonych w tym okresie. Jego wizja państwa opiera się na systemie feudalno-kapitalistycznym. Zaleca on zachowanie systemu feudalnego oraz poddaństwo chłopów w produkcji rolnej, a rozwój kapitalizmu w sferze produkcji przemysłowej. Szczególną uwagę kieruje w stronę duchowych zasobów narodu, utożsamiając to pojęcie z historią narodu oraz jego wszystkimi fizycznymi i duchowymi przeżyciami czy doświadczeniami. Państwo, jego zdaniem, stanowi spe-

cyficzną jednostkę, odrębną całość, która jest niezależna od woli ludzkiej. Uznaje je za podstawową organizację obejmującą swym zasięgiem wszystkie dziedziny życia społecznego [*Historia...* 1979, s. 207]. A. Müller dokonał również analizy bogactwa państwa, w skład którego, obok wartości materialnych, wchodzi również dobra niematerialne, tj. kultura, cywilizacja, zdolności obywateli. Głosił hasło kompleksowej analizy zjawisk gospodarczych.

F. List, kolejny prekursor szkoły historycznej, skupiał się na postulatach nawołujących do zjednoczenia Niemiec. Prowadził badania nad własną teorią rozwoju sił wytwórczych i polityką protekcjonizmu. Opracował nowy system protekcyjny, który oparł na podstawowych wartościach: idei narodowościowej oraz sile wytwórczej. Idea narodowości wynikała z krytyki indywidualizmu światopoglądowego A. Smitha, dla którego społeczeństwo stanowi tylko i wyłącznie zbiór jednostek. Nie uwzględniał występowania między nimi pośredniej struktury, jaką jest naród. Poruszając kwestie wolnej wymiany narodowej, stwierdził, że ma ona sens tylko wówczas, gdy odbywa się między narodami prezentującymi podobny poziom rozwoju gospodarczego. F. List stworzył własną teorię rozwoju, zgodnie z którą każdy naród przechodzi takie same szczeble drabiny rozwoju. Finalnym jego stadium jest stadium rolniczo-rękodzielniczo-handlowe. Aby taki stan osiągnąć, naród musi dysponować odpowiednimi zasobami, do których zalicza się: wielkość terytorium państwa oraz bogactwa naturalne. Według F. Lista wszystkie te warunki spełniało państwo niemieckie. Osiągnięcie pożądanego stanu rozwoju wymaga przechodzenia kolejnych stadiów rozwoju, w czym pomocny może być protekcjonizm. Mimo tego, że F. List był zwolennikiem liberalizmu, to propagował pewne formy protekcjonizmu, zwłaszcza wychowawczego. Protekcjonizm wychowawczy jest skuteczny w ochronie młodych gałęzi przemysłu lub przez gospodarke, która jest zacofana w stosunku do innych. Tak też było w przypadku Niemiec, dlatego doktryna F. Lista cieszyła się tu znaczną popularnością. Cła protekcyjne mogą funkcjonować tylko do chwili, gdy gospodarka osiągnie odpowiedni poziom rozwoju. Poglądy głoszone przez F. Lista, jak również jego poprzedników nie opierały się na szerokich horyzontach teoretycznych. Ich głównymi celami były ukazanie sytuacji gospodarczej Niemiec, jej odmienności oraz wskazanie drogi do szybkiego pokonania różnicy w rozwoju społeczno-gospodarczym. Większość tez i idei znalazło zastosowanie w koncepcjach starszej i młodszej szkoły historycznej.

Starsza szkoła historyczna powstała w latach czterdziestych XIX stulecia jako reakcja na ekonomię klasyczną. Swoje powstanie opierała na krytyce dorobku przedstawicieli ekonomii klasycznej oraz na ideach przedstawionych przez niemieckich prekursorów szkoły historycznej. Cechą odróżniającą tę szkołę od poprzednich były nie tylko problemy ekonomiczne, lecz również odpowiednie podejście metodologiczne do tych problemów. W. Roscher negował głoszone przez klasyków istnienie praw ekonomicznych z tego względu, że nie zostały one udowodnione jako obiektywne prawidłowości ekonomiczne. Przy odkrywaniu praw, we-

dług W. Roschera, należy uwzględnić dynamikę zjawisk oraz ich przebieg w historii. Traktował on gospodarkę jako całokształt stosunków społecznych i w takim duchu chciał tworzyć teorie ekonomiczne, ponieważ wszystkie aspekty życia społecznego są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie wpływają. Ważne jest, aby w prawach ekonomicznych uwzględnić wolę i uczucia narodów w sferze ekonomicznej oraz cele, do których naród zmierza. Prowadząc badania nad prawidłowościami w ekonomii, należy uwzględnić tendencje z życia społecznego, a także wpływ instytucji społecznych. Roscher nie negował zasadności odkrywania praw rozwojowych proponowanych przez klasyków. Proponował uzupełnić je o studia historyczne. Takie właśnie działanie określał mianem metodologii historycznej i nadawał prawom ekonomicznym charakter uniwersalny.

Odmienne stanowisko prezentował B. Hildebrand. Twierdził on, że ważne jest, aby na bieżąco dokonywać obserwacji życia gospodarczego, a uzyskane wyniki umiejętnie zestawiać z danymi statystycznymi i historycznymi [Spsychalski 1999, s. 174]. W badaniach nad ekonomią skłaniał się ku metodzie idiograficznej, zamiast nomologicznej, sprowadzając tym samym badania ekonomiczne do dokładnego opisu bieżącej rzeczywistości. Według B. Hildebranda, nie istniały w gospodarce żadne prawa o charakterze przyczynowym i uniwersalnym. Potwierdzeniem może być wolna wola, która stanowi podstawę do działania i podejmowania aktywności gospodarczej przez człowieka. Bardziej uzasadnione jest stosowanie pojęcia prawidłowości rozwoju poszczególnych państw, a nie mówienie o prawach rozwoju. Dla B. Hildebranda ekonomia była częścią procesu, jakim jest rozwój społeczny, i nie można jej wyodrębnić z całości, którą stanowi nauka o kulturze danego narodu. Aby wyjaśnić cele i skutki podejmowanej działalności gospodarczej, istotne jest zapoznanie się z normami moralnymi i religijnymi oraz zwyczajami różnicującymi poszczególne narody. W taki sposób B. Hildebrand chciał pokazać specyficzne warunki gospodarowania w Niemczech, które nie są widoczne podczas zastosowania teorii D. Ricarda<sup>2</sup>.

Zdaniem K. Kniesa nie można formułować żadnych praw rozwojowych w odniesieniu do państw czy gospodarek, lecz jedynie dopatrywać się pewnych podobieństw i analogii rozwojowych. Na kształt tej gospodarki mają wpływ zarówno fakty zewnętrzne, jak i „właściwości narodu”. Pierwszą z tych kategorii stanowią: terytorium, kultura, stan oraz przyrost ludności, natomiast drugą – właściwości narodowe i rasowe społeczeństwa.

Na podstawie poglądów trzech wymienionych przedstawicieli tego nurtu można z całą pewnością stwierdzić, że ich zdaniem w życiu gospodarczym nie występują żadne prawa. Ekonomia powinna zajmować się tylko i wyłącznie opisem historycznym zjawisk społeczno-gospodarczych.

Idee młodszej szkoły historycznej zaczęły się rozwijać w latach siedemdziesiątych XIX w. w Niemczech, po zakończeniu procesu zjednoczenia. Zyskały one

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat w: [Historia... 1979, s. 215].

miano idei kierowanych do państw, w których widoczne było zacofanie gospodarcze, a produkcja kapitalistyczna rozwijała się stosunkowo powoli [Górski, Kowalik, Sierpiński 1967, s. 105]. Miejsce ekonomii w szkole historycznej zajęły szczególnie badania z dziedziny historii gospodarczej. W opozycji do starszej szkoły historycznej G. Schmoller uważał, że istnieją prawa ekonomiczne, ale ich sformułowanie powinno być poprzedzone analizą materiału faktograficznego i empirycznego, czego brakowało w ekonomii klasycznej. Opowiadał się również za interwencjonizmem państwowym, głównie w dziedzinie polityki socjalnej, co stanowiło podstawę rozwoju Niemiec w kierunku państwa opiekuńczego. Z upływem czasu G. Schmoller stwierdził, że w pewnym stopniu ekonomia jest dyscypliną nomotetyczną i uznał istnienie praw okresowych. Zgodnie z tym poglądem istnieją prawa ekonomiczne, ale nie mają one charakteru uniwersalnego.

W. Sombart swoje zainteresowania kierował ku pojęciu kapitalizmu i zagadnieniom funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej. W historii myśli ekonomicznej zapisał się on jako twórca oryginalnej teorii rozwoju gospodarczego opartej na pojęciu instytucji społecznych<sup>3</sup>. Popierał on koncepcję J. S. S. dotyczącą prawa rynków, które stało na straży harmonijnego rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Tym samym odrzucił tezę, że istotą kapitalizmu jest kryzys nadprodukcji. Głosił zupełnie przeciwny pogląd, traktując kapitalizm jako narzędzie walki z kryzysem i formułując teorię zorganizowanego kapitału. Dużo uwagi poświęcił badaniom procesu rozwoju kapitalizmu, a głównie jego genezie. W badaniach uwzględnił czynniki etyczne i religijne, prawne oraz polityczne, co pozwoliło mu sformułować pogląd, że „gospodarkę cechuje odpowiednia psychika gospodarcza” przejawiająca się w określonych zasadach gospodarczych [Górski, Kowalik, Sierpiński 1967, s. 109].

Coraz szerzej działające związki zawodowe stały się głównym przedmiotem badań L. Brentana. Sądził on, że działalność tych związków może stanowić narzędzie rozwiązania problemów kapitalistycznych związanych z konfliktami między klasą robotniczą a klasą kapitalistów. Najprostszą metodą zażegnania konfliktu jest proces negocjacji, który doprowadzi do wytworzenia ustawodawstwa fabrycznego regulującego życie socjalne robotników w sferze ubezpieczeń i spółdzielczości. Nowa forma gospodarowania, określana mianem karteli, pozwalała na ustabilizowanie gospodarki niemieckiej. L. Brentano nie traktował tego jako procesu koncentracji kapitału, a jedynie jako zorganizowaną formę kapitalizacji [*Zarys dziejów...* 1965, s. 354]. W sferze rolnictwa nie był zwolennikiem koncentracji ziemi, ponieważ drobne gospodarstwa rolne cechuje większa trwałość, a poza tym nie można obejść prawa malejącej wydajności ziemi.

---

<sup>3</sup> Pojęcie to, według W. Sombarta, stanowią różnorodne czynniki warunkujące podejmowanie działań ekonomicznych. Wyrażone są w postaci instytucji społecznych posiadających wspólną cechę, jaką jest duch gospodarczy.



Kolejny przedstawiciel szkoły historycznej – M. Weber – rozwinął ją jeszcze bardziej w kierunku socjologicznym, przyczyniając się do powstania tzw. typologicznej odmiany socjologizmu [Spsychalski 1999, s. 182]. Prowadził on badania nad szerokim zastosowaniem uwarunkowań społecznych w procesach gospodarczych, zajmując się analizą powiązań między trzema dyscyplinami naukowymi: ekonomią, socjologią i psychologią. W opozycji do poprzedników odrzucił postulat stosowania zwykłego opisu w ekonomii. Opierając się na dokonywanych uogólnieniach materiału historycznego, można tworzyć „typy idealne”, które stanowią pewnego rodzaju modele ekonomiczne. Na podstawie tych typów można było dokonywać segregacji zebranych faktów. Powinny one stanowić narzędzie ułatwiające zrozumienie otaczającego świata i występujących w nim zjawisk.

Na bazie przedstawionego zestawienia idei kilku przedstawicieli młodszej szkoły historycznej można stwierdzić, że nurt ten miał bardzo szerokie pole badań i obserwacji. Są one w znacznie większym stopniu racjonalne i akceptowalne niż poglądy starszej szkoły historycznej. Nie negują one kategorycznie dorobku ekonomii klasycznej, a w pewnych przypadkach nawet z niego korzystają.

### **3. Koncepcje integracji gospodarczej a idee ekonomiczne szkoły historycznej**

Dziewiętnastowieczne i dwudziestowieczne koncepcje integracyjne wywodzące się z Niemiec istotnie różniły się od koncepcji innych krajów europejskich. Wpływ na ten fakt miał rozwój historyzmu w Niemczech, który widoczny był w powstających ideach integracyjnych. Są to głównie idee utrzymywane w duchu hegemonistycznym, w odróżnieniu od koncepcji defensywnych tworzonych w innych państwach.

Jedną z najważniejszych koncepcji była koncepcja „przestrzeni niemieckiego przeznaczenia”, zwana Mitteleuropą. Miała być ona zachętą do działań wojennych i osiągnięcia wszystkich celów z tym związanych. Walka traktowana była jako główne narzędzie w staraniach o zapewnienie Niemcom „przestrzeni życiowej” [Marszałek 1996, s. 33]. J. Fichte, uwzględniając te założenia, stworzył własną ideę, która opierała się na założeniach państwa autarkicznego. Był zwolennikiem poglądów, że jeżeli państwo dysponuje niewystarczającą ilością surowców, to po to, by zaspokoić własne potrzeby, dysponuje prawem, które zezwala mu na poszerzenie swoich obszarów poprzez podboje nowych terenów. Istotne jest również to, aby obszar gospodarczy pokrywał się z tzw. naturalnym obszarem gospodarczym, a takie państwo, które osiągnęło swój optymalny obszar gospodarczy, jest zobowiązane dać swoim sąsiadom gwarancję zapewniającą nienaruszalność ich terytoriów.

Mimo bardzo wielu odmian koncepcji Mitteleuropy każda z nich w mniejszym czy też większym stopniu nawiązywała do idei propagowanej przez J. Fichtego.

Argumentem, który przemawiał za realizacją koncepcji Mitteleuropy, był czynnik ekonomiczny. Rozbicie wewnętrzne Niemiec oraz brak spójności w polityce celnej i handlowej poszczególnych państw niemieckich stanowił poważny hamulec rozwoju gospodarczego. Realizacja koncepcji integracji środkowoeuropejskiej miała zatem ujednoczyć politykę celną, zapewnić samowystarczalność temu regionowi, a także rynki zbytu dla rodzimej produkcji. Finalnym osiągnięciem Mitteleuropy miało być uzyskanie obszaru, który byłby jednolity pod względem politycznym, ekonomicznym, kulturowym i rasowym.

Duży wkład do idei „obszaru przeznaczenia” wniósł F. List, który swe postulaty rozwoju gospodarki sformułował w postaci założeń leżących u podstaw rozwoju gospodarczego określonego obszaru. W przypadku Niemiec istotnym elementem było zachowanie dobrych stosunków z państwem austriackim. Aby zrealizować koncepcję Mitteleuropy, tworzące ją państwa musiały się w swych działaniach uzupełniać i wspierać. Jest to droga prowadząca do wzrostu gospodarczego. Podstawowym, bardzo często podkreślanym założeniem był fakt, że koncepcja ta musiała się opierać na idei centralnego ośrodka wielkiego obszaru gospodarczego. Funkcja ta miała być sprawowana przez Rzeszę Niemiecko-Węgierską.

Istotną kwestię poruszał C. Franz, który realizację Mitteleuropy widział tylko i wyłącznie w formie konfederacji państw środkowoeuropejskich, przy uwzględnieniu tożsamości narodowej poszczególnych członków. Uważał, że najlepszą formą będzie konfederacja trzech kręgów państw. Krąg pierwszy, tzw. federację ścisłą, stanowić miały państwa niemieckie, krąg drugi miał być złożony z Austrii i Prus, a trzeci to Holandia, Belgia i Szwajcaria.

L. Caprivi zdawał sobie sprawę, że „rozbitą potęgę” niemiecką wyprzedzają pod względem gospodarczym Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Traktował powstanie Mitteleuropy jako zapowiedź walki o nowy podział świata, w którym Niemcy będą odgrywały dominującą rolę. Była to zapowiedź polityki imperialistycznej po to, by zdobyć taką pozycję w świecie, by móc konkurować z Anglią i USA czy też Rosją. Potwierdzeniem realizacji polityki „wielkiej przestrzeni” były poglądy F. Ratzela, który twierdził, że rozwój narodu mierzony jest powiększeniem podległych przestrzeni. Chęć posiadania wielkiego obszaru i ciągła praca nad jego powiększeniem powinna stanowić główny motyw istnienia narodu.

Równoległe do koncepcji Mitteleuropy rozwijały się w Niemczech popularne koncepcje gospodarki wielkiego obszaru – *Grossraumwirtschaft* (GRW). A. von Schäffle stwierdził, że zanim zostanie osiągnięta integracja w skali globu, w pierwszej fazie należy skupić się na integracji regionalnej, której efektem będą duże wielonarodowe państwa. Wielu ekonomistów niemieckich tworzyło swoje własne koncepcje GRW, opierając się na doświadczeniach Stanów Zjednoczonych. Sformułowali kilka ważnych argumentów przemawiających za realizacją takiej koncepcji. Były one następujące:

1. Wykorzystanie walorów reprezentowanych przez różne narodowości, które doskonale się uzupełniają.

2. Duży obszar ułatwia swobodę przemieszczania się czynników produkcji, głównie kapitału i czynnika ludzkiego, wpływa na komplementarność różnych czynników produkcji.

3. Obniżenie kosztów i racjonalizacja produkcji poprzez efekty skali produkcji, ujednoczenie prawa ubezpieczeniowego oraz zrzeszenie się firm produkujących.

4. Im większy obszar, tym wahania koniunktury są mniej odczuwalne. Wpływa na to różnorodność produkcji.

Proces tworzenia gospodarki wielkiej przestrzeni nie jest procesem jednorodnym. Mógł przyjmować różne formy, jeśli się weźmie pod uwagę stopień zależności poszczególnych części składowych od siebie. Według Sartoriusa środkowoeuropejski obszar gospodarczy powinien był przyjąć formę unii celnej na czele z Niemcami, na których spoczywałaby odpowiedzialność za prawidłową realizację koncepcji. E. Hantos do istniejącej już koncepcji dołożył jeszcze kilka swoich warunków. Zwracał uwagę na to, że aby realizacja pomysłu odniosła powodzenie, należało zwrócić uwagę na wysoki poziom techniki i produkcji. Jest to element niezbędny, by obszar taki mógł funkcjonować. Obszar taki powinien także mieć własne źródła energii (woda, węgiel, ropa naftowa). Ważną kwestią jest również korzystne położenie komunikacyjne części składowych obszaru. E. Hantos był zagorzałym zwolennikiem ruchu paneuropejskiego i działał na rzecz stworzenia w całej Europie solidarności wszystkich narodów i współodpowiedzialności za losy kontynentu.

GRW skupiał w sobie cztery podstawowe rodzaje integracji: instytucjonalną, kooperacyjną, państwową, związkową. Była to koncepcja, która w kompletny sposób miała zaprowadzić stabilizację i porządek w rozbitej Europie, a także w szybkim czasie przywrócić Europie, ściślej mówiąc Niemcom, istotną pozycję na arenie międzynarodowej.

Pozostałe koncepcje integracyjne powstające w tym okresie w państwie niemieckim były utrzymane w mniejszym stopniu w duchu hegemonistycznym, ale nawiązywały do dwóch podstawowych idei. Opierały się one na założeniu, że państwo niemieckie, aby uzyskać przewagę gospodarczo-polityczną w Europie, musiało dysponować odpowiednim terytorium bogatym w złoża i surowce naturalne. Wcześniejsza sytuacja państwa nie pozwoliła mu na zdobycie terenów zamorskich i utworzenie imperium kolonialnego, dlatego swe ambicje ekspansjonistyczne Niemcy skierowały na południowe i wschodnie państwa europejskie. Zapędy ekspansjonistyczne państwa niemieckiego sprowadzały się w głównej mierze do idei „wielkiego obszaru”.

Głoszone idee integracji w duchu hegemonistycznym stanowiły dla Niemiec jedyną skuteczną metodę konkurowania z ówczesnymi mocarstwami gospodarczymi. L. von Caprivi był zdania, że najlepszą formą będzie związek państw środkowoeuropejskich, tworzący wielką potęgę gospodarczą i polityczną na arenie światowej, oczywiście pod przewodnictwem Niemiec. Przy realizacji hegemoni-

stycznej polityki pomocna była teoria Lebensraumu, czyli przestrzeni życiowej, zgodnie z którą państwo ma prawo do dysponowania takim obszarem, który pozwoli na wyżywienie danej społeczności, czyli zapewni zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych, zapewni jej bezpieczeństwo zarówno psychiczne, jak i fizyczne oraz warunki, które ułatwią dalszy rozwój społeczny i gospodarczy danego narodu [Marszałek 1996, s. 43].

Zgodnie z tą teorią Niemcy powinni dążyć do osiągnięcia granic naturalnych państwa, przez co będą dysponować terenem zamkniętym i niedostępnym dla innych narodów. E. Mareks sądził natomiast, że „rozszerzenie światowego przywództwa Niemiec i zmobilizowanie gospodarczych i politycznych sił do zajęcia światowego miejsca, spełnienia misji wewnątrz Starego Kontynentu, w środku którego my jesteśmy i pozostaniemy” [Marszałek 1996, s. 45]. Na tej podstawie można powiedzieć, że przed narodem niemieckim stało specjalne zadanie zdobycia przywództwa gospodarczego w świecie. Europa Środkowa miała stanowić niemiecki obszar wpływów oraz poprzez jego podporządkowanie zapewnić rozwój gospodarki autarkicznej. Celem Niemiec było utworzenie w tym regionie Europy nowego organizmu, zwanego Wszechniemcami. Droga ta nie miała opierać się na współpracy z tymi państwami, lecz na zwykłym podboju i eksploatacji terenów. T. Bethmann-Hollweg był zwolennikiem utworzenia unii gospodarczej, w skład której miały wejść: Francja, Belgia, Holandia, Dania, Austro-Węgry, Polska, Włochy i Skandynawia oraz Niemcy, którym przypisywano rolę hegemonu nad całym zjednoczonym obszarem. Według tej teorii Niemcy powinny zabiegać o zdobycze terytorialne w Afryce, a także walczyć o tereny podległe Związkowi Radzieckiemu.

Zapędy ekspansjonistyczne oraz utrzymanie hegemonistycznej władzy były coraz silniejsze. Nie ograniczono ich już tylko do Europy Środkowej, lecz brano pod uwagę Bułgarię i Turcję. W czasie pierwszej wojny światowej koncepcja Mitteleuropę swym zasięgiem obejmowała tereny od kanału La Manche do Zatoki Fińskiej, od Donu do Zatoki Perskiej i Morza Czarnego. Po wojnie dążenia do zdobycia hegemonistycznej władzy przez Niemcy nie ustawały. Powszechny był pogląd, że świat zmierza do zjednoczenia w skali globu, a krokiem w tym kierunku jest integracja regionalna. Okres regionalnego zjednoczenia był szansą dla Niemiec w zdobyciu absolutnej władzy w regionie europejskim. Aby potwierdzić, że siła ekonomiczna państwa jest uzależniona od jego wielkości, posługiwano się przykładem gospodarki USA. Zjednoczony obszar europejski pod rządami Niemiec mógł skutecznie konkurować ze Stanami Zjednoczonymi i na trwałe zająć jedno z pierwszych miejsc na arenie rywalizacji gospodarczej. Przodująca pozycja Niemiec wywodziła się z tradycji historycznej, za sprawą której Sartorius nie widział innej możliwości powodzenia procesu integracji, jak tylko pod flagą Rzeszy Niemieckiej. Dostrzegał jednak wielość narodową na obszarze europejskim, ale według niego, nie stanowiła ona przeszkody w procesie integracji. Mogła zaś ona stanowić dodatkowy argument dotyczący rozwoju poprzez różnorodność technik produkcyj-

nych oraz wzajemne uzupełnianie się czynników produkcji i wiedzy poszczególnych narodów. Wspólnie narody europejskie miały szansę stworzyć potęgę gospodarczą, która nie będzie miała konkurenta w skali globu.

W pierwszej połowie wieku XX można było wyodrębnić dwa ośrodki rozwoju idei wieloprzestrzennych, które miały stanowić narzędzia osiągnięcia celów hegemonistycznych Niemiec. Pierwszy z nich skupiał się głównie na integracji politycznej, obierając nazwę Unii Paneuropejskiej, a drugi oscylował wokół Europäischer Zollverein, która miała się opierać na utworzeniu w Europie gospodarki autarkicznej na bazie związku celnego [Marszałek 1996, s. 63]. W izolacji od wymienionych obozów ideowych rozwijał się trzeci nurt: Grossraumwirtschaft (GRW) – oparty na ruchu społecznym. Aby funkcjonowanie GRW było skuteczne, należało powołać ponadnarodowe organy oraz dokonać całkowitej harmonizacji polityki gospodarczej członków zgodnie z oczekiwaniami niemieckimi. H. Schnee uważał, że gdy zostaną zlikwidowane bariery celne, a państwa składowe przestaną konkurować, a będą współpracować, zostaną stworzone szanse trwałego rozwoju gospodarczego oraz porozumienia politycznego. Niemieccy zwolennicy procesu integracji popierali takie stanowisko, twierdząc, że zjednoczenie się rozbitych i skłóconych politycznie państw niemieckich w drugiej połowie XIX w. oraz idea GRW mogą zapoczątkować zjednoczenie się Europy i jej rozwój zmierzający do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Hegemonistyczne aspiracje Niemiec w stosunku do Prus powiodły się, więc Niemcy widziały szansę w zaspokojeniu swoich ambicji w przywódczej roli nad powstającym „wielkim obszarem gospodarczym”. Aspiracje imperialistyczne oraz zdobycie czołowej lokaty w rankingu gospodarczym przez podporządkowanie sobie terytoriów europejskich budziły wiele sprzeciwów wyrażanych przez inne państwa. Dezaprobatę dla planów niemieckich wyrażały one poprzez tworzenie innych koncepcji integracyjnych o zabarwieniu pacyfistycznym, dążących do stabilizacji sytuacji gospodarczej i pokoju w Europie. Podjęte próby zbudowania nowego ładu w Europie oraz stworzenie z Europy Środkowej zaplecza surowcowego nie powiodły się. Klęska poniesiona w czasie drugiej wojny światowej ostatecznie rozwiła wszystkie nadzieje Niemiec o realizacji ich planów. Procesy integracyjne nie zostały zahamowane, lecz potoczyły się w innym kierunku.

Należy podkreślić fakt, że na odmienną i zarazem popularność tych koncepcji miała wpływ szkoła historyczna. Wielu reprezentantów tego nurtu ekonomicznego, nawiązując do sytuacji historycznej Niemiec, tworzyło koncepcje integracyjne. Związki między założeniami a niemieckimi ideami integracyjnymi w XIX i XX w. były obustronne. Szczególnie silnie akcentowano w tych koncepcjach historię Niemiec z okresu ich świetności, co motywowało państwo do działania. Fakt przywództwa Niemiec w koncepcjach integracyjnych wynikał z założeń historyzmu, które traktują państwo niemieckie jako kraj nowoczesny, kładący nacisk na nowe technologie. Młode państwo niemieckie w dziedzinie przemysłu stosowało

tylko innowacyjne rozwiązania myśli technologicznej, aby w ten sposób nadrobić straty wynikające z zapóźnienia gospodarczego.

Wspólne poglądy XIX- i XX-wiecznych niemieckich idei integracyjnych oraz założeń szkoły historycznej zawierają tezy dotyczące: samowystarczalności gospodarki niemieckiej, która była podkreślana niemalże w każdej idei integracyjnej, a w założeniach historyzmu stanowiła podstawowy czynnik rozwoju, z jakim wiązała się kolejna teza mówiąca o związku z optymalnym obszarem gospodarczym, który dostarczając odpowiednich ilości surowców naturalnych niezbędnych do rozwoju wszystkich gałęzi gospodarczych, zapewniał optymalny poziom rozwoju narodu niemieckiego. Koncepcje te podkreślały wewnętrzne zjednoczenie Niemiec jako czynnik będący podstawą rozwoju ekonomicznego i społecznego, a szkoła historyczna podkreślała jedność narodu niemieckiego i jego potęgę.

Twórcami koncepcji integracyjnych pod wpływem poglądów historyzmu byli głównie ekonomiści, którzy znali mechanizmy i prawa rządzące gospodarką. Doskonale zdawali sobie sprawę z tego, że gospodarką, oprócz zasad ekonomicznych, rządzi dodatkowo wiele różnorodnych czynników, dlatego też, aby stworzyć kompletną ideę integracji, należy rozpatrzyć wpływ wszystkich rodzajów czynników na złożony system gospodarczy. Idee tworzone przez ekonomistów kładły główny nacisk na zasadę komplementarności poszczególnych części składowych integrującego się obszaru, a także czynnik stabilizacji ekonomicznej, który jest łatwiejszy do realizacji na większym obszarze.

Dzięki przedstawicielom młodszej szkoły historycznej za determinantę procesów integracyjnych uznano również aspekty przyrodnicze i geograficzne. Między człowiekiem a przyrodą występuje sprzężenie zwrotne, co świadczy o tym, że warunki geograficzne mogą stanowić istotny czynnik decydujący o losach narodów oraz państw [Marszałek 1996, s. 42]. Argument ten, sformułowany przez F. Ratzela, stał się podstawą ideologii ekspansjonistycznej Niemiec.

W ideach integracji zwrócono uwagę na sferę społeczno-psychologiczną oraz dorobek kulturowy narodu. Naród, według F. Ratzela, powinien być wychowywany w duchu ekspansjonistycznym, co pozwoli mu się rozwijać na dużych przestrzeniach, a w konsekwencji rozwijać się pod względem gospodarczym. Swe poglądy zawarł w tzw. prawie rosnącej przestrzeni. Granicą państwa nie jest tylko granica terytorialna, ale również narodowo-etniczna, państwowa, obronna, kulturowa oraz naturalna. Każde państwo przez proces rozwojowy powinno dążyć do zrównania granic politycznych z etniczno-kulturowo-narodowymi. Pogląd ten był korzystny dla narodu niemieckiego, ponieważ zapewniał mu panowanie nad całą Europą.

Kwestie kulturowe stały się istotnym nurtem w poglądach integracyjnych. J. Partsch opierał swe koncepcje integracyjne właśnie na czynnikach kulturowych. Twierdził, że cała Europa Środkowa należy do germańskiego kręgu kulturowego, co upoważnia Niemców do integracji tych terenów pod ich egidą.

Wymienione koncepcje zjednoczenia, oprócz aspektów czysto ekonomicznych, poruszają kwestie kulturowe, językowe, psychologiczne czy społeczne. Potwierdzeniem jest przypisywanie państwu niemieckiemu roli przywódczej. Podobnie rzecz się ma w założeniach historyzmu, który zwraca uwagę na sferę psychiczną i jej wpływ na stosunki gospodarcze. Jak wynika z tego krótkiego zestawienia, z jednej strony szkoła historyczna miała ogromny wpływ na kształt koncepcji integracyjnych, z drugiej strony sytuacja polityczna Niemiec i ich pozycja na arenie międzynarodowej odcisnęły piętno na założeniach szkoły historycznej.

#### 4. Zakończenie

Wielość i różnorodność koncepcji integracyjnych prezentowanych w Europie w wieku XIX i w pierwszej połowie wieku XX nie przyczyniła się do powstania takiej koncepcji, która by uwzględniła potrzeby poszczególnych państw. Podstaw nieskuteczności tych idei można się doszukiwać w nurcie nacjonalistycznym, który z definicji wykluczał zjawisko integracji międzynarodowej. Szczególnie silne motywy nacjonalistyczne oraz zapędy hegemonistyczne były widoczne w niemieckich koncepcjach integracyjnych, co nie sprzyjało realizacji idei jednoczenia się kontynentu europejskiego. Przewaga indywidualnych interesów państw przesądziła o nieskuteczności procesu integracji przed drugą wojną światową.

Powojenne idee integracyjne w niewielkim stopniu mogły bazować na wcześniejszych doświadczeniach w tym zakresie. Rozbite i wyniszczone działaniami wojennymi państwa europejskie pragnęły stabilizacji, a proces jednoczenia miał być pomocny w odbudowie zniszczonej gospodarki europejskiej. Podstawy procesu integracji w Europie zostały oparte na równym traktowaniu wszystkich członków. Interes osobisty państw członkowskich nie może być sprzeczny z interesami Unii jako całości.

Dziewiętnastowieczne poglądy w zakresie integracji europejskiej stanowią z jednej strony ciekawy intelektualnie dorobek idei integracyjnych, wykazując również jej słabe strony, z drugiej zaś pozwoliły na rozwój badań w tym zakresie oraz w dziedzinie historii gospodarczej, geografii ekonomicznej i ekonomicznej teorii lokalizacji. Stanowią zatem inspirujący element ludzkich dociekań intelektualnych.

#### Literatura

- Bartkowski R., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2003.
- Bożyk P., *Międzynarodowa integracja gospodarcza*, [w:] *Propedeutyka międzynarodowych stosunków gospodarczych*, AGH, Warszawa 1994.
- Bożyk P., Misala J., *Integracja ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2003.
- Chodorowski J., *Osoba ludzka w doktrynie i praktyce europejskich wspólnot gospodarczych*, Instytut Zachodni, Poznań 1990.
- Ciepielewski J., Kostrowicki I., Landau Z., Tomaszewski J., *Dzieje gospodarcze świata do roku 1975*, PWE, Warszawa 1977.

- Ciepielewski J., Kostrowicki I., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*, PWE, Warszawa 1970.
- Czaja S., Tutaj J., *Liberalizm. Powstanie, rozwój i znaczenie myśli liberalnej*, WWSzZiP, Wałbrzych 2000.
- Funkcjonowanie firm i samorządów terytorialnych w warunkach Unii Europejskiej*, red. S. Czaja, E. Tyszkiewicz, WWSzZiP, Wrocław 1998.
- Górski J., Kowalik T., Sierpiński W., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870-1950*, PWN, Warszawa 1967.
- Historia myśli ekonomicznej*, red. S. Żurawicki, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1979.
- Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- Jantoch-Drozdowska E., *Regionalna integracja gospodarcza*, PWN, Warszawa-Poznań 1998.
- Lipieński E., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, PWN, Warszawa 1981.
- Machlup F., *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, PWN, Warszawa 1986.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Spychalski G., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1999.
- Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki*, tom I, wyd. Delfin, Lublin 1991a.
- Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki*, tom II, wyd. Delfin, Lublin 1991b.
- Wilc K., *Integracja wschodnioeuropejska – powstanie, funkcjonowanie i upadek*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 673, AE, Wrocław 1994.
- Zarys dziejów myśli ekonomicznej*, oprac. S. Żurawicki, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1965.

## THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN INTEGRATION IDEA IN THE LIGHT OF THE HISTORICAL SCHOOL

### Summary

A big amount and variety of integrate concepts presented during the 19th century and the first half of the 20th century in Europe didn't contribute to creation of such a concept that would take into account requirements of individual states. It is possible to detect bases of inefficacy of these ideas in nationalistic stream, which excludes phenomenon of international integration from definition. Particularly strong nationalistic motives and aspirations were visible in German integrate concepts. This fact did not promote realization of idea of unifying European continent. Superiority of interest of individual state has predetermined inefficacy of process of integration before World War II.

Post-war integrate ideas could be based in small degree on earliest experiences in this range. Destroyed during the war, European states craved for stability. The process of unifying was supposed to help reconstructing European economy. The integration process has been based on equal treatment of all members of the EU. Personal interest of state member cannot be contradictory to interests of the European Union as a whole.

On the one hand the 19th century's ideas regarding European integration represent an intellectually interesting part of integrate idea that also has weak sides. On the other hand, they have allowed the development of research in this range and in range of economic history, economic geography, and economic theory of localization. Therefore, they represent an inspiring element of human intellectual investigation.

---

**Anna Cymerman** – mgr, doktorant w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.