

POLITYKA GOSPODARCZA

(zagadnienia wybrane)

pod redakcją naukową
Romana Kisiela i Renaty Marks-Bielskiej

Olsztyn 2013



Polityka gospodarcza

(zagadnienia wybrane)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Projekt pn.
Wzmocnienie potencjału dydaktycznego
UWM w Olsztynie

Człowiek – najlepsza inwestycja

Publikacja bezpłatna

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie

Polityka gospodarcza

(zagadnienia wybrane)

Pod redakcją naukową
Romana Kisiela i Renaty Marks-Bielskiej

Olsztyn 2013

Wydawca:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

Zespół autorów:

Karolina Babuchowska

Roman Kisiel

Wiesława Lizińska

Renata Marks-Bielska

Jarosław M. Nazarczuk

Lucyna Szczebiot-Knoblach

Magdalena Wojarska

Izabela Zabielska

Joanna Zielińska-Szczepkowska

Alina Żróbek-Różańska

Recenzent:

prof. dr hab. Grzegorz Spychalski

Redakcja:

Roman Kisiel

Renata Marks-Bielska

© Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, 2013

Projekt okładki: Magdalena Sakwa

Łamanie tekstów: Joanna Podgórska

Skład, druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

tel. 54 232 37 23, e-mail: sekretariat@expol.home.pl

ISBN 978-83-63041-85-4

Spis treści

Roman Kisiel, Renata Marks-Bielska

Przedmowa	11
------------------------	----

Renata Marks-Bielska

1. Polityka gospodarcza państwa – zagadnienia ogólne	13
Wprowadzenie	13
1.1. Definiowanie polityki gospodarczej	14
1.2. Metody i narzędzia polityki gospodarczej	15
1.3. Dziedziny, uwarunkowania i cele polityki gospodarczej	18
1.4. Funkcje polityki ekonomicznej w wybranych systemach ekonomicznych	24
1.4.1. Dylemat wyboru systemu ekonomicznego: ile rynku, a ile państwa?	24
1.4.2. Funkcje państwa i polityki gospodarczej w wybranych systemach	25
Podsumowanie	27
Literatura	28
Pytania kontrolne	28

Alina Źróbek-Różańska

2. Rola państwa w gospodarce – przeciwdziałanie niedoskonałościom rynku	29
Wprowadzenie	29
2.1. Odpowiedź 1: Wolny rynek nie zapewnia stabilnego wzrostu gospodarczego	30
2.2. Odpowiedź 2: Wzrost gospodarczy podlega zjawisku cykli koniunkturalnych	32
2.3. Odpowiedź 3: Wzrost gospodarczy hamowany jest przez inflację	33
2.4. Odpowiedź 4: Wzrost gospodarczy ograniczany jest przez bezrobocie	34
2.5. Odpowiedź 5: Rynek nie rozwiązuje problemu efektów zewnętrznych	34
2.6. Odpowiedź 6: Wolny rynek nie dostarcza dóbr publicznych	35
2.7. Odpowiedź 7: Wolny rynek nie dostarcza pełnej informacji	36
2.8. Odpowiedź 8: Wolny rynek nie zapewnia sprawiedliwości społecznej	36

2.9. Odpowiedź 9: Wolny rynek nie zapewnia ochrony konkurencji	37
Podsumowanie	37
Literatura	38
Pytania kontrolne	38

Jarosław M. Nazarczuk, Renata Marks-Bielska

3. Wzrost i rozwój gospodarczy	39
Wprowadzenie	39
3.1. Wzrost a rozwój gospodarczy	39
3.2. Produkt Krajowy Brutto (PKB) jako niedoskonała miara dobrobytu	41
3.3. Czynniki wzrostu gospodarczego	45
3.4. Wybrane neoklasyczne i endogeniczne modele wyjaśniające wzrost gospodarczy	48
3.5. Dekompozycja PKB i jego składowe	54
Podsumowanie	60
Literatura	60
Pytania kontrolne	63

Renata Marks-Bielska, Jarosław M. Nazarczuk

4. Polityka gospodarcza w warunkach przemian ustrojowo-systemowych	65
Wprowadzenie	65
4.1. Sytuacja gospodarki Polski u progu transformacji	66
4.2. Definiowanie transformacji i istota gospodarki rynkowej	69
4.3. Modele transformacji ustrojowej	70
4.4. Plan Balcerowicza jako narzędzie przejścia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej	74
4.5. Czy transformacja w Polsce została przeprowadzona w sposób efektywny?	78
Podsumowanie	84
Literatura	85
Pytania kontrolne	87

Renata Marks-Bielska, Magdalena Wojarska

5. Polityka przekształceń własnościowych	89
Wprowadzenie	89
5.1. Rola i znaczenie uprawnień własnościowych w gospodarce	89
5.2. Polityka przekształceń własnościowych i jej obszary	92
5.3. Specyfika przekształceń w polskim rolnictwie	103

Podsumowanie	106
Literatura	107
Pytania kontrolne	111

Magdalena Wojarska, Karolina Babuchowska

6. Polityka budżetowa	113
Wprowadzenie	113
6.1. Funkcje polityki budżetowej	114
6.2. Budżet państwa jako element polityki budżetowej	118
Podsumowanie	129
Literatura	129
Pytania kontrolne	131

Lucyna Szczebiot-Knoblauch

7. Polityka rynku pracy	133
Wprowadzenie	133
7.1. Pojęcia podstawowe	133
7.2. Definicje i funkcja polityki	141
7.3. Polityka w Unii Europejskiej	146
Podsumowanie	148
Literatura	148
Pytania kontrolne	150

Roman Kisiel

8. Polityka rolna a interwencjonizm państwowy	151
Wprowadzenie	151
8.1. Dopłaty bezpośrednie jako podstawowy instrument WPR	154
8.2. Skala pomocy rolnictwu i ewolucja WPR	157
Podsumowanie	165
Literatura	168
Pytania kontrolne	170

Wiesława Lizińska

9. Inwestycje i polityka inwestycyjna	171
Wprowadzenie	171
9.1. Pojęcie i znaczenie inwestycji w gospodarce	171
9.2. Inwestycje w strukturze dochodu narodowego	173
9.3. Pojęcie i kierunki polityki inwestycyjnej	174
9.3.1. Regulowanie ogólnych rozmiarów inwestycji w gospodarce	174

9.3.2.	Kształtowanie polityki inwestycyjnej w układach działowo-gałęziowych, sektorowych i terytorialnych	177
9.3.3.	Podnoszenie efektywności procesu inwestycyjnego	180
9.4.	Funkcje, cele i środki polityki inwestycyjnej	181
9.4.1.	Funkcje i cele polityki inwestycyjnej	181
9.4.2.	Środki i instrumenty realizacji polityki inwestycyjnej	182
9.5.	Polityka inwestycyjna w okresie kryzysu gospodarczego w wybranych krajach na świecie	184
	Podsumowanie	188
	Literatura	188
	Pytania kontrolne	189

Magdalena Wojarska, Joanna Zielińska-Szczepkowska

10.	Polityka regionalna	191
	Wprowadzenie	191
10.1.	System polityki regionalnej – aspekt teoretyczny	191
10.2.	Polityka spójności UE	198
10.3.	Polityka regionalna w Polsce	213
	Podsumowanie	215
	Literatura	216
	Pytania kontrolne	219

Izabela Zabielska

11.	Współpraca transgraniczna i euroregiony	221
	Wprowadzenie	221
11.1.	Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej – – podstawowe pojęcia	221
11.2.	Prawny wymiar współpracy transgranicznej i euroregionów	232
11.3.	Europejska Współpraca Terytorialna 2007-2013	235
	Podsumowanie	236
	Literatura	237
	Pytania kontrolne	240

Lucyna Szczepirot-Knoblach

12.	Polityka migracyjna	241
	Wprowadzenie	241
12.1.	Definicje i podział	242
12.2.	Zarys historyczny polskich procesów migracyjnych	244
12.3.	Przyczyny i teorie migracji	245
12.4.	Skutki migracji	251

12.5. Polityka migracyjna Polski	253
Podsumowanie	257
Literatura	257
Pytania kontrolne	259

Izabela Zabielska

13. Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna	261
Wprowadzenie	261
13.1. Zagraniczna polityka ekonomiczna	261
13.1.1. Cele, środki i narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej	264
13.2. Międzynarodowa polityka ekonomiczna	273
13.2.1. Cele, środki i narzędzia międzynarodowej polityki ekonomicznej	274
13.2.2. Podmioty międzynarodowej polityki ekonomicznej	275
Podsumowanie	277
Literatura	278
Pytania kontrolne	279

Joanna Zielińska-Szczepkowska

14. Polityka turystyczna	281
Wprowadzenie	281
14.1. Turystyka jako obszar zainteresowań polityki gospodarczej państwa	281
14.2. Turystyka w polityce Unii Europejskiej	288
14.3. Polityka turystyczna w Polsce – wymiar krajowy oraz regionalny na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego	293
Podsumowanie	302
Literatura	303
Pytania kontrolne	305

Przedmowa

Podręcznik *Polityka gospodarcza (zagadnienia wybrane)* został przygotowany i wydany w ramach projektu pn. *Wzmocnienie potencjału dydaktycznego UWM w Olsztynie* współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowanego przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w celu realizacji zajęć na nowym kierunku studiów *Zarządzanie i Inżynieria Produkcji*, specjalność *Zarządzanie innowacjami*, utworzonym w ramach ww. projektu na Wydziale Nauk Ekonomicznych. Mogą z niego również korzystać studenci kierunków ekonomia i zarządzanie, a także z innych wydziałów, na których realizowany jest przedmiot *polityka gospodarcza*.

Książka zawiera wybrane zagadnienia, zgodne z zainteresowaniami naukowo-badawczymi i dydaktycznymi pracowników Katedry Polityki Gospodarczej i Regionalnej realizujących przedmiot *polityka gospodarcza*.

Niniejsza książka została przygotowana przede wszystkim w celach dydaktycznych, jako elementarny podręcznik do przedmiotu *polityka gospodarcza*, realizowanego przez pracowników Katedry Polityki Gospodarczej i Regionalnej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

W podręczniku uwzględniono zagadnienia ogólne dotyczące *polityki gospodarczej* (m.in. definicje, metody, narzędzia, dziedziny, uwarunkowania, cele, funkcje polityki ekonomicznej w wybranych systemach), wskazano rolę państwa w gospodarce, przybliżono znaczenie polityki gospodarczej w przemianach ustrojowo-systemowych, scharakteryzowano prowadzoną w Polsce politykę przekształceń własnościowych, politykę budżetową, politykę rynku pracy, przeanalizowano szczególne cechy polityki rolnej, zwrócono także uwagę na politykę inwestycyjną, regionalną, współpracę transgraniczną i euroregiony, politykę migracyjną oraz turystyczną.

Zaproponowany materiał dydaktyczny umożliwi studentom przygotowanie się do zajęć, a tym samym lepszą współpracę z prowadzącymi zajęcia. Ułatwi też opanowanie, usystematyzowanie i utrwalenie wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z *polityką gospodarczą*.

W zamierzeniu autorów książka ta ma również zachęcić osoby zainteresowane podjętą problematyką, głównie studentów, do dyskusji i pogłębionych studiów.

Roman Kisiel, Renata Marks-Bielska

1. Polityka gospodarcza państwa – zagadnienia ogólne

Wprowadzenie

Przymiotnik „gospodarczy” odnosi się do **gospodarki**, która jest kategorią materialną, technologiczną, polityczną, prawno-organizacyjną i społeczno-cywilizacyjną, składającą się zarówno ze sfery realnej, jak i ze sfery regulacyjnej, obejmującą rozległą skalę zjawisk i procesów wiążących się z działalnością gospodarczą [Woźniak 2008].

Gospodarka jest pewnego rodzaju systemem, tzn. zbiorem powiązanych ze sobą elementów, oddziałujących na siebie i wzajemnie uzależnionych. Z połączenia i oddziaływania elementów składających się na system powstaje nowa jakość [Wilkin 2005].

Sfera realna gospodarki obejmuje materialną bazę produkcji wraz z zasobami naturalnymi, ludnością i zmianami w jej strukturze oraz wytwarzanymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi.

Sfera regulacyjna gospodarki – zbieranie i przetwarzanie informacji, kreowanie narzędzi regulowania i podejmowania decyzji.

Znaczenie pojęć: gospodarka, gospodarowanie, gospodarstwo zmieniało się w ciągu wieków. Do czasu rozwoju rynków, spowodowanego wielkimi odkryciami geograficznymi, likwidacją pańszczyzny i skutkami pierwszej ewolucji przemysłowej, przedmiotem badań była gospodarka rodzinna występująca głównie w rolnictwie i rzemiośle, a w jej ramach ogół materialnych i instytucjonalnych warunków, dzięki którym następowało pomnażanie produkcji dóbr i usług potrzebnych gospodarstwom domowym (zarówno członkom rodziny, jak i tym, którzy za pomocą wymiany nabywali te efekty gospodarowania rodzinnego).

Rozwój kapitalizmu przesunął badania nad „naturą i przyczynami bogactwa narodów” z gospodarstwa rodzinnego na firmę kapitalistyczną występującą w postaci różnych typów przedsiębiorstw, zwracając szczególną uwagę na siły sprawcze pomnażania zysków przedsiębiorcy i produkcji krajowej – bogactwa narodów, we współczesnym języku ekonomicznym rozumianego jako długookresowy wzrost gospodarczy [Woźniak 2008].

Istnieją dwa główne podejścia do teorii polityki gospodarczej: normatywne i pozytywne. Podejście **normatywne** koncentruje się na analizie możliwości prowadzenia działań gospodarczych w interesie całej społeczności i nastawionych na

przewyciężenie niesprawności rynku. Podmiotem tych działań jest państwo, któremu podejście normatywne dostarcza wskazówek, w jaki sposób realizować takie interwencje w sposób racjonalny.

W ramach podejścia **pozytywnego** analizowane są rzeczywiste zachowania państwa w sferze gospodarczej i jego poszczególnych instytucji z uwzględnieniem interesów grupowych, partyjnych, korporacyjnych, realizowanych często kosztem preferencji innych grup [Marczewski 2008].

Horodecka [2008] wyróżnia dodatkowo podejście **deskryptywne**, które odkrywa i nazywa elementy przedmiotu badania: polityki gospodarczej (np. system gospodarczy danej gospodarki, instytucje, mentalność), i wskazuje na wzajemne powiązania przyczynowo-skutkowe (np. wpływ praw własności na rozwój gospodarczy).

1.1. Definiowanie polityki gospodarczej

Politykę ekonomiczną można rozpatrywać: 1) jako działalność, 2) jako naukę. Obydwa elementy są ze sobą połączone i nierozzerwalne, ponieważ przedmiotem nauki (teorii) polityki ekonomicznej jest właśnie owa działalność [Jarosz 2002].

Termin **polityka** pochodzi od greckiego słowa *polityké*, które oznacza sztukę rządzenia państwem. Współcześnie terminu polityka używa się głównie do określenia działalności władz państwowych w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz stosunków państwa z zagranicą. W szerszym znaczeniu polityka – to wszelka działalność, która służy wpływaniu na sprawy publiczne, bez względu na fakt, kto ją prowadzi [Winiarski 2006].

Polityka gospodarcza (ekonomiczna) – świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę narodową, na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie, a także na jego relacje gospodarcze z zagranicą za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia zaplanowanych celów [Winiarski 2006, Horodecka 2008].

Powyższa definicja uwzględnia podmiot, narzędzia, sposób, przedmiot i cel (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Definicja polityki gospodarczej.

Sposób działania	Podmiot	Instrumenty działania	Cel działania	Przedmiot działania
co?	kto?	za pomocą czego?	po co?	w jaki sposób?
Rodzaj działania: – świadome, – planowe.	państwo	narzędzia	osiąganie założonych celów	Zjawiska gospodarcze: – porządek gospodarki, – struktura gospodarki.

Źródło: Horodecka 2008.

Polityka zapewnia ciągłość przez zmiany, przez wprowadzanie w odpowiednim czasie odpowiednich reform w warunkach dynamicznie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Nie będzie zachowana ciągłość polityki, jeżeli nie zostaną wprowadzone konieczne reformy, pomimo faktu zaistnienia ciągłości personalnej i/lub instytucjonalnej.

1.2. Metody i narzędzia polityki gospodarczej

Polityka jest prowadzona za pomocą odpowiednich metod i narzędzi, które są środkami realizacji celów i zadań. **Metoda** – to uświadomiony i systematyczny sposób działania złożonego, wykorzystujący określone narzędzia, kształtujące ilościowe i jakościowe zjawiska oraz procesy zachodzące w polu polityki i jej otoczeniu. Metoda, jako świadomy sposób postępowania prowadzący do osiągnięcia zamierzonego celu lub zadania, jest pojęciem szerszym niż narzędzia (środki) polityki [Grzywacz 2005].

Metody polityki gospodarczej (jako działalności) – to uporządkowane sposoby gromadzenia i aktywizacji środków gospodarczych (zasobów, strumieni), a także doboru odpowiednich środków do poszczególnych celów [Jarosz 2002].

Nauka polityki ekonomicznej posługuje się tymi samymi metodami, co inne nauki ekonomiczne: **empirią** i **dedukcją** [Winiarski 2006]. Materiał badawczy nad polityką gospodarczą pochodzi z kilku źródeł. Są to m.in.:

- statystyka gospodarcza, która dostarcza informacji o charakterze retrospektywnym,
- oficjalne dokumenty rządu – plany i zamierzenia,
- akty normatywne, zawierające dane zarówno o charakterze retrospektywnym, jak i prospektywnym,
- prasa, publicystyka i literatura fachowa [Jarosz 2002].

Punktem wyjścia są badania empiryczne, przeprowadzane na podstawie gromadzonych informacji. Pierwszym etapem jest obserwacja właściwego pola rzeczywistości społeczno-ekonomicznej pod kątem rozpoznania i ustalenia oddziaływań organów państwowych na gospodarkę oraz stwierdzenie występujących w niej zjawisk. Na podstawie zebranego materiału powinno się następnie wyodrębnić zjawiska powtarzające się i określić występujące między nimi związki. W dalszej kolejności można konkretyzować stopniowo dokonane ustalenia, uwzględniając wpływ różnego typu uwarunkowań na zróżnicowanie form, kierunków i metod polityki ekonomicznej. Ustalenia te wymagają weryfikacji, tj. porównania z rzeczywistym przebiegiem procesu w określonych warunkach [Winiarski 2006].

Inną metodą stosowaną w nauce polityki ekonomicznej jest **eksperyment**. Nowe rozwiązania wprowadza się najczęściej najpierw w wybranych jednostkach, a następnie obserwuje się, jak działają i jakie przynoszą efekty.

W planowaniu i prognozowaniu gospodarczym często wykorzystuje się także **postępowanie symulacyjne**, które przeprowadza się za pomocą odpowiednio skonstruowanych modeli przedstawiających w sposób uproszczony rzeczywistość społeczno-gospodarczą [Jarosz 2002, Winiarski 2006]. Postępowanie symulacyjne jest formą **quasi-eksperymentu**.

Metoda prób i błędów – polega na podejmowaniu różnych działań, mających służyć osiągnięciu wytyczonego celu, tak długo, aż natrafi się na działanie właściwe. Użycie tej metody jest uzasadnione w okolicznościach, które nie zostały w pełni rozpoznane (sytuacje nowe). Metoda prób i błędów jest podstawą procedury kolejnych przybliżeń, stosowanej w praktyce i teorii polityki ekonomicznej, szczególnie w jej części zajmującej się planowaniem działań.

Bogatego materiału do badań prowadzonych przez naukę polityki gospodarczej dostarcza także **historia**. Wiedza o oddziaływaniu państwa na procesy gospodarcze w dużej mierze opiera się na analizie faktów historycznych [Winiarski 2006].

W ramach określonej metody podmioty oddziałują na przedmioty polityki za pośrednictwem określonych narzędzi. Stosowane narzędzia ułatwiają lub umożliwiają osiągnięcie zamierzonego celu, a zwłaszcza ich zadań. Żadne z narzędzi nie jest ani uniwersalne, ani w pełni skuteczne, dlatego też, stosując odpowiednią metodę polityki, wykorzystuje się wiele narzędzi, których zintegrowane działanie zapewnia skuteczniejszą realizację celu [Grzywacz 2005]. Uwzględniając charakter (rodzaj) narzędzi, dzieli się je na:

1. Ekonomiczne (parametryczne):

- ceny rynkowe, urzędowe i regulowane,
- stawki taryfowe, podatkowe, celne, ubezpieczeniowe, amortyzacyjne,
- premie, subwencje, dotacje, ulgi podatkowe, obligacje i inne,
- kredyty i pożyczki oraz stopy ich oprocentowania,

- normatywy w zakresie podziału zysku, amortyzacji, tworzenia funduszy celowych, obowiązkowych depozytów i kaucji,
- płace, ich systemy i stawki,
- zamówienia rządowe.

2. Pozaekonomiczne (nieparametryczne):

a) administracyjne:

- zarządzanie i uchwały organów władzy o charakterze imperatywnym (nakazy, zakazy),
- koncesje i limity, kwotowanie, licencje, zezwolenia,
- narzędzia polityki kadrowej (kształcenie, przeszkolenie, alokacja siły roboczej, przepływy międzyregionalne i międzybranżowe),
- koordynowanie,
- etatyzacja i deetatyzacja (stanowienie – powoływanie i likwidowanie – rozwiązywanie przedsiębiorstw państwowych),
- decyzje lokalizacyjne i inne,
- przydziały (lokal, terenów, dewiz itp.), rozdzielnictwo i reglamentacja zasobów, w tym usług,
- zalecenia (sanepidu, przeciwpożarowe, bhp i inne),

a) prawne:

- akty normatywne odnoszące się do struktury organizacyjnej, funkcjonalnej i własnościowej podmiotów i systemów,
- normatywy techniczne dotyczące konstrukcji i eksploatacji środków trwałych,

b) informacyjne:

- zadania planów rocznych i wieloletnich oraz programów perspektywicznych, w tym w zakresie dochodów i wydatków budżetowych,
- informacje o spodziewanych (zakładanych) zmianach strukturalnych, funkcjonalnych, przestrzennego zagospodarowania, zaopatrzeniowych (bilansach materiałowo-surowcowych) itp. w gospodarce narodowej i na świecie (plany indykatywne),
- informacje o sytuacji popytowo-podażowej, preferencjach użytkowników, ocenach jakości,
- prognozy demograficzne,
- informacje o spodziewanych bilansach pieniężnych dochodów i wydatków ludności,
- inne informacje,

c) moralne:

- odznaczenia, wyróżnienia itp. nadawane jednostkom gospodarczym i ich pracownikom (oddziałujące na świadomość i zaangażowanie),
- apele nakłaniające do określonych postaw i działań,
- propagowanie określonych (dobrych) postaw i działań [Grzywacz 2005].

1.3. Dziedziny, uwarunkowania i cele polityki gospodarczej

Najczęściej wyróżnia się następujące główne **dziedziny** polityki ekonomicznej:

- polityka makroekonomiczna – oddziaływania państwa, które dotyczą całokształtu społecznego procesu gospodarowania i prowadzone są głównie za pośrednictwem podstawowych mechanizmów jego regulacji – pieniądza i budżetu,
- polityka mikroekonomiczna – regulacja konkretnych zagadnień gospodarki, jej poszczególnych elementów składowych (gałęzi i branż) [Jarosz 2002, Winiarski 2006].

Stosując kryterium przedmiotowe, gdzie podstawę podziału stanowią dziedziny gospodarki, wobec których podejmowane są działania władz, wyodrębnia się m.in. następujące polityki: przemysłową, rolną, handlową, zatrudnienia, inwestycyjną, regionalną.

Następnym ważnym kryterium, na podstawie którego można dokonać podziału, są instrumenty polityki ekonomicznej, wykorzystywane przez państwo do osiągnięcia określonych celów. Na podstawie tego kryterium wyróżnić można: politykę pieniężną (monetarną), budżetową (fiskalną), politykę cen i dochodów.

Podstawowym celem polityki ekonomicznej prowadzonej przez rządzących w każdym państwie jest wzrost i rozwój gospodarki. Tym istotnym zagadnieniem w polityce gospodarczej zajmuje się polityka wzrostu i rozwoju gospodarczego, której funkcją jest dynamizowanie społecznego procesu gospodarowania w skali długookresowej, przeciwdziałanie siłom i zjawiskom, które mogłyby ten wzrost hamować czy osłabiać, oraz polityka strukturalna, zmierzająca do przekształcenia układu relacji i proporcji występujących pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki oraz rodzajami produkcji społecznej a jej całością przez preferowanie rozwoju wybranych sektorów i gałęzi [Jarosz 2002].

W krajach, w których zachodzą przemiany ustrojowe, wyróżnia się także politykę przekształceń własnościowych, w ramach której przeprowadza się i nadzoruje zmiany w strukturze własności czynników produkcji.

Ze względu na zasięg oddziaływania politykę ekonomiczną dzieli się też na międzynarodową i wewnętrzną.

Uwarunkowania polityki gospodarczej wynikają m.in. z takich faktów, jak: funkcjonowanie kraju w określonym otoczeniu międzynarodowym, które ma wpływ na możliwości i ograniczenia polityki ekonomicznej, postępujących procesów globalizacji, konieczności podejmowania zadań związanych z ochroną środowiska, sytuacją społeczną, demograficzną, polityczną, dostępności do różnego rodzaju zasobów.

Główne **uwarunkowania polityki ekonomicznej** można podzielić na:

1. **Ustrojowo-systemowe:**

- a) ustroj społeczno-gospodarczy,
- b) struktury państwowo-administracyjne i społeczne,
- c) rozwiązania instytucjonalno-systemowe w gospodarce.

2. **Zewnętrzne:**

- a) międzynarodowa sytuacja polityczna, stosunki z sąsiadami,
- b) przynależność do międzynarodowych ugrupowań i organizacji politycznych,
- c) koniunktura międzynarodowa.

3. **Wewnętrzne:**

- a) stan i struktura zasobów (ludzkich, przyrodniczych, majątkowych),
- b) zagospodarowanie przestrzenne kraju i regionów,
- c) wewnętrzna sytuacja polityczna,
- d) stosunki narodowościowe,
- e) stosunek społeczeństwa do władzy,
- f) układ sił politycznych w kraju [Winiarski 2006].

Cele gospodarcze definiowane jako pożądane i zamierzone stany gospodarki narodowej mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów [Jarosz 2002]. Cele mogą wynikać z przedmiotu działań. Definiowane są one za pomocą wartości powstających poza systemem. Punktem wyjścia jest wtedy to, co „uważa się za dobre” dla gospodarki (podejście normatywne), albo rozpoczynając od paradygmatów ekonomii funkcjonujących w ramach systemu (podejście pozytywne) [Horodecka 2008].

Cele mogą też wynikać z podmiotu działań, gdzie rozróżnia się dwa założenia:

- z jednej strony można traktować podmiot jako kierujący się celami wypracowanymi niezależnie od jego osobistych interesów (albo przez ekonomię, albo przez wartości). W takim przypadku pełni on funkcję narzędzia,
- z drugiej strony można przyjąć, że podmiot ma własne cele, które zamierza osiągnąć w ramach swojej roli podmiotu polityki gospodarczej [Horodecka 2008].

W podziale polityki gospodarczej, opierającym się na jej najważniejszych elementach, cele stanowią również kluczowy element określenia podziału tej polityki. Polityka gospodarcza jest tu ewoluującym procesem, na którego początku stoją cele prowadzące do określonych skutków [Horodecka 2008]:

cele polityki gospodarczej → polityka gospodarcza (narzędzia i podmioty) → skutki

Cele polityki gospodarczej można sklasyfikować w następujące grupy:

1. **Generalne:**

- a) suwerenność narodowa,
- b) sprawiedliwość,
- c) postęp społeczny,
- d) prawa człowieka.

2. Ustrojowo-systemowe i polityczne:

umacnianie istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego, zapewnienie jego ewolucji.

3. Ekonomiczne:

- a) pomnażanie bogactwa kraju,
- b) powiększanie dobrobytu przez:
 - efektywne wykorzystanie zasobów,
 - przemiany strukturalne,
 - wzrost przedsiębiorczości,
 - równowagę gospodarczą.

4. Społeczne:

- a) sprawiedliwy podział dochodu,
- b) gwarancje zatrudnienia (pełne zatrudnienie),
- c) dostęp do dóbr kultury i oświaty,
- d) zapewnienie ochrony zdrowia,
- e) zabezpieczenie społeczne.

5. Ekologiczne:

- a) ochrona środowiska naturalnego,
- b) rekultywacja.

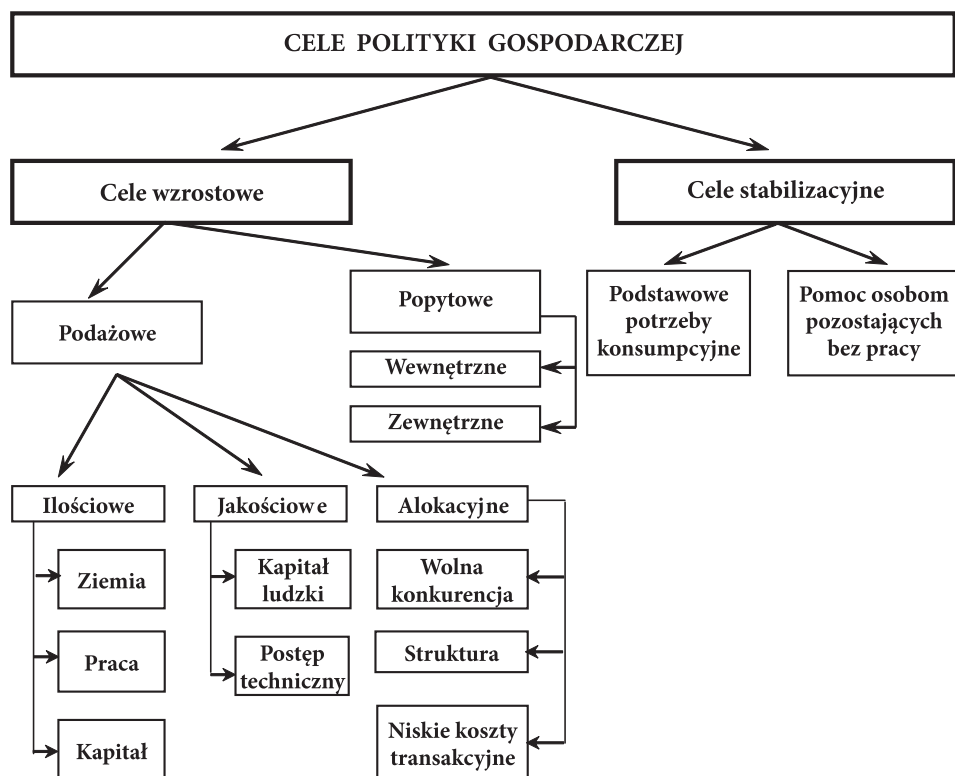
6. Obronno-militarne:

- a) rozwój i wdrażanie nowoczesnych technik,
- b) zapewnienie niezbędnych rezerw mocy produkcyjnych i środków produkcji [Winiarski 2006].

Analiza celów systemowych ujmuje konkretne decyzje rządzących w pewne, umożliwiające porównywanie, ramy, które powstały w wyniku dotychczasowych analiz celów polityki gospodarczej, a także wiedzy na temat zjawisk gospodarczych. Ze względu na fakt, że podstawową funkcją systemu jest z jednej strony dążenie do równowagi (stabilności), z drugiej do ewolucji (wzrostu i rozwoju), głównym celem systemu gospodarczego będzie zapewnienie:

- **stabilności**, równowagi między głównymi jego elementami, agregatami (gospodarstwem domowym, przedsiębiorstwem, państwem);
- **wzrostu**, który pozwoli utrzymać tę stabilność (rys. 1.1).

Rys. 1.1. Struktura celów polityki gospodarczej w ujęciu systemowym.



Źródło: Horodecka 2008.

W ramach osiągania celów wzrostowych (rozumianych jako cele zapewniające wzrost systemu gospodarczego) wyodrębnia się:

- 1) Działania po stronie podażowej odpowiadające globalnej i strukturalnej polityce gospodarczej, w której wyróżnia się działania zmierzające do:
 - ilościowego wzrostu czynników: ziemia (zasoby – Z), praca (L), kapitał (K),
 - jakościowego wzrostu czynników, wyrażającego się przede wszystkim w postępie technicznym, będącym wzrostem jakości kapitału oraz w kapitale ludzkim, będącym wzrostem jakości pracy,
 - poprawy alokacji czynników (prowzrostowej), czemu służy osiąganie celów pośrednich (m.in. polityka wolnej konkurencji, obniżanie kosztów transakcyjnych, polityka strukturalna i ochrona środowiska).
- 2) Działania po stronie popytowej – dokonują się przez politykę koniunkturalną, wykorzystującą narzędzia polityki pieniężnej, fiskalnej, płacowej i zagranicznej.

W ramach osiągania celów stabilizacyjnych (cele zapewniające stabilność systemu gospodarczego), m.in. za pomocą polityki dochodowej i socjalnej, wyróżnia się:

- zaspokajanie podstawowych potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa,
- zapewnienie źródeł utrzymania osobom niezdolnym do pracy [Horo-decka 2008].

Punktem wyjścia rozważań nad systemami ekonomicznymi powinna być koncepcja systemu społecznego jako kategorii szerszej i nadrzędnej w stosunku do systemu ekonomicznego. Wynika to z faktu, że odniesieniem i szerszym kontekstem dla gospodarki musi być społeczeństwo. W historii społeczeństw takie elementy jak: kultura, religia, normy społeczne determinowały zachowania ludzkie w sferze ekonomii [Wilkin 1995].

System ekonomiczny jest częścią, czy też podsystemem systemu społecznego. To wyodrębnienie ma charakter względny, tzn. nie neguje istnienia wzajemnych powiązań między systemem gospodarczym a resztą systemu społecznego. Zakłada zaś, że istnieją wystarczające przesłanki uzasadniające wyodrębnienie i metodologicznie specyficzne traktowanie gospodarki jako systemu.

W teorii systemów¹ dużą rolę odgrywa pojęcie sprzężenia zwrotnego. Upraszczając, można stwierdzić, że oddziaływanie jednego obiektu na drugi wiąże się z kontroddziaływaniem tego drugiego obiektu na pierwszy. W biologii (skąd zaczerpnięto tę teorię) polega to na tym, że część efektu określonego działania (*output*) wraca jako element (*input*) zasilający i modyfikujący to działanie. Pojęcie sprzężenia zwrotnego ma szerokie zastosowanie do zjawisk społecznych, w tym ekonomicznych [Wilkin 1995].

System ekonomiczny, podobnie jak każdy system, jest względnie wyodrębnioną całością. **System ekonomiczny** – zbiór powszechnie obowiązujących norm prawnych oraz ogólnie akceptowanych zasad, regulujących postępowanie wszystkich uczestników procesu gospodarczego.

System ekonomiczny określa:

- kto i jak decyduje o tym, które dobra powinny być wytwarzane i w jakich ilościach,
- w jaki sposób wytwarzanie uzupełniających się produktów ma być bilansowane i koordynowane pod kątem zaspokojenia różnorodnych potrzeb społecznych,
- w jaki sposób ma być dokonany podział globalnego produktu społecznego między członków społeczeństwa [Winiarski 2006].

Systemy ekonomiczne można sklasyfikować np. następująco:

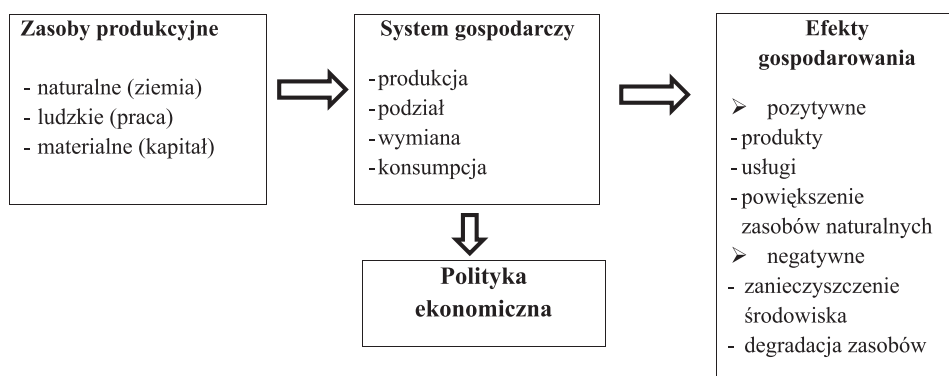
- 1) system gospodarki globalnej (światowej),

¹ Jednym z prekursorów wykorzystywania ogólnej teorii systemów w ekonomii jest amerykański ekonomista Kenneth E. Boulding [1972].

- 2) megasystemy ekonomiczne (np. gospodarka feudalna, gospodarka kapitalistyczna, gospodarka socjalistyczna),
- 3) makrosystemy ekonomiczne (gospodarki narodowej),
- 4) mezosystemy ekonomiczne (regiony gospodarcze, duże segmenty gospodarki narodowej (np. rolnictwo, sektor usług, bankowy),
- 5) minisystemy ekonomiczne (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, in. jednostki gospodarcze) [Wilkin 1995].

Ważną częścią ekonomii musi być także badanie systemowych uwarunkowań działalności gospodarczej. Na rysunku 1.2. pokazano zależności pomiędzy zasobami produkcyjnymi, systemem gospodarczym, polityką ekonomiczną i rezultatami gospodarowania.

Rys. 1.2. Zależność między zasobami produkcyjnymi, systemem gospodarczym i efektami gospodarowania.



Źródło: Wilkin 2005.

Proces gospodarowania, który dokonuje się w ramach instytucjonalnych, składających się na system gospodarczy, polega na przekształcaniu zasobów produkcyjnych w produkty i usługi. Efektem gospodarowania mogą być także elementy niekorzystne (np. zanieczyszczenie środowiska). Jakość systemu ma bardzo silny wpływ na efektywność przekształcania zasobów w użyteczne produkty i usługi, a także na rozmiary niepożądanych efektów gospodarowania. Elementem korygującym proces gospodarowania jest polityka ekonomiczna państwa [Wilkin 2005].

1.4. Funkcje polityki ekonomicznej w wybranych systemach ekonomicznych

Podstawę rozwiązań systemowych tworzy ustrój społeczno-gospodarczy, który reguluje stosunki ekonomiczne w danym państwie. Najważniejszą kwestią w całokształcie stosunków ekonomicznych jest własność środków produkcji [Winiarski, Winiarska 2006]. Własność stanowi jedną z naczelných instytucji w każdym porządku prawnym. Z punktu widzenia porządku publiczno-prywatnego ukształtowanie stosunków własnościowych w skali makro zależy do podstawowych wyznaczników zasad ładu społecznego w każdym państwie [Bednarek 1994].

Na podstawie **kryterium własności środków produkcji** wyróżnić można:

- **ustroje indywidualistyczne (kapitalistyczne)** – podstawową formą środków produkcji i trwałych dóbr konsumpcyjnych jest własność prywatna,
- **ustroje kolektywistyczne** – z dominacją własności państwowej i innych organizacji publicznoprawnych [Winiarski, Winiarska 2006].

Uwzględniając **sposób regulacji procesu gospodarczego**, wyodrębnić można:

- **systemy kompetetytywne** (konkurencyjne, zwane też systemami gospodarki rynkowej) – działania uczestników procesu gospodarczego regulowane są przez mechanizmy rynkowe,
- **systemy administracyjnego regulowania gospodarki** przez władze państwowe.

1.4.1. Dylemat wyboru systemu ekonomicznego: ile rynku, a ile państwa?

Systemy ekonomiczne różnią się przede wszystkim zakresem regulacyjnej roli państwa i rynku. **Różnice między współczesnymi gospodarkami kapitalistycznymi o charakterze systemowym:**

- rola państwa (w strukturze własności, podziale dochodu narodowego, zaspokajaniu potrzeb ludności, administrowaniu procesami produkcji itp.),
- struktura własności (własność prywatna, a w niej własność indywidualna, grupowa, korporacyjna, własność publiczna w jej różnych formach),
- mechanizmy regulujące stopień zróżnicowania dochodów i zamożności społeczeństwa,
- stopień scentralizowania władzy państwowej, rola samorządów lokalnych i zakres partycypacji społeczeństwa w decyzjach sfery publicznej,
- zakres stabilności przebiegu podstawowych procesów gospodarczych (wahania wzrostu gospodarczego, rozmiary bezrobocia),
- stopień bezpieczeństwa socjalnego obywateli

oraz

- stopień otwartości gospodarki na międzynarodowe przepływy towarów i czynników produkcji,
- rodzaj celów formułowanych na szczeblu makroekonomicznym,
- specyfika układu motywacyjnego,
- stopień mobilności społecznej i zawodowej, i in. [Wilkin 1995].

1.4.2. Funkcje państwa i polityki gospodarczej w wybranych systemach

Polityka ekonomiczna w systemie socjalistycznym – bezpośrednie kierowanie gospodarką.

Gospodarka w socjalizmie była traktowana jako:

- jedno wielkie przedsiębiorstwo,
- centralnie zarządzane,
- z arbitralną formą sprawowania władzy,
- posługującej się środkami przymusu i represji,
- polityka ekonomiczna nie oddziałuje na system gospodarczy,
- w gestii aparatu państwowego znajdują się wszelkie czynności regulacyjne, takie jak:
 - organizowanie gospodarki, nadawanie i zmiana struktury organizacyjnej państwa,
 - planowanie działań gospodarczych (ustalanie rozmiarów i kierunków produkcji) oraz inwestycji, a także planowanie zadań dla wszystkich jednostek gospodarki,
 - zapewnienie realizacji wytyczonych planów,
 - rozdzielnictwo czynników produkcji i wytworzonych produktów [Winiarski, Winiarska 2006].

System socjalistyczny częściowo zreformowany (hybrydowy):

- częściowa odbudowa rynku i ograniczenie administracyjnej regulacji centralnej,
- poza rolnictwem nadal dominacja własności państwowej,
- możliwość przekształcenia przedsiębiorstw w spółki z o.o. i akcyjne,
- powstają przedsiębiorstwa z kapitałem mieszanym (także zagranicznym),
- rozszerza się sektor przedsiębiorstw prywatnych,
- procesem gospodarczym steruje parlament i rząd,
- system przestaje być nakazowym, ale nadal jest rozdzielczym,
- reglamentacja hamowana jest mechanizmami rynkowymi,
- na podział dochodu mają też wpływ różne grupy nacisku i silniejsze środowiska (np. podwyżki płac, ulgi w świadczeniach, dotacje, korzystniejsze kredyty),

- ceny na środki produkcji i częściowo konsumpcji ustala się administracyjnie,
- podstawą kalkulacji cen jest formuła kosztowa,
- wielkości cenopodobne (stopa procentowa, kursy walut) ustalane są administracyjnie,
- zmiany w systemie politycznym są nadal ograniczone,
- rozwija się jednak proces tworzenia nowych ugrupowań politycznych,
- kwestionuje się monocentryczny system kierowania państwem i gospodarką [Winiarski, Winiarska 2006].

System regulacji i funkcje polityki ekonomicznej w kapitalistycznej gospodarce mieszanej:

W klasycznej gospodarce rynkowej decyzje ekonomiczne są podejmowane przez przedsiębiorców, właścicieli banków i innych firm prywatnych, a tok procesu gospodarczego regulują mechanizmy rynkowe oparte na kategorii zysku pobudzającej uczestników procesu gospodarczego do:

- maksymalnej wydajności,
- wprowadzania innowacji,
- dokonywania inwestycji.

Podstawowa funkcja państwa wobec gospodarki polega na zapewnieniu przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego w tym głównie:

- zasady wolności gospodarczej,
- poszanowania własności prywatnej,
- swobody przedsiębiorstw.

Oprócz określania i ochrony praw własności do zadań państwa należy:

- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego (obrona narodowa),
- zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego (policja),
- utrzymanie wymiaru sprawiedliwości (sądownictwo),
- utrzymanie szkolnictwa,
- kształtowanie systemu pieniężnego [Winiarski, Winiarska 2006].

Ważniejsze kierunki oddziaływań polityki ekonomicznej w kapitalistycznej mieszanej gospodarce rynkowej:

- oddziaływanie na gospodarkę pod kątem zapewnienia przez nią stałego dopływu do dyspozycji państwa środków niezbędnych do wykonywania jego funkcji wewnętrznych i zewnętrznych; siła państwa i podejmowane zadania zależą od potencjału gospodarki narodowej, oddziaływanie takie jest więc nastawione na stymulowanie i wspieranie jej rozwoju,

- wspieranie, funkcjonowanie i rozwój sektorów gospodarki nieobjętych dostatecznym zainteresowaniem prywatnych przedsiębiorców lub wyłączonych w wyniku nacjonalizacji,
- ochrona konkurencji przed poczynaniami organizacji monopolistycznych,
- usuwanie zagrożeń rozwoju gospodarczego przez przeciwdziałanie czynnikom kryzysowym i stagnacyjnym,
- podejmowanie złożonych problemów ochrony środowiska naturalnego oraz zapewnienia przestrzennego ładu w zagospodarowywaniu terytorium kraju,
- utrzymywanie w państwie ładu społecznego przez oddziaływanie na procesy dystrybucji, zapewniając osłonę warstw gospodarczo słabszych, a także regulując zasady dotyczące warunków pracy i płacy oraz zabezpieczenia społecznego [Winiarski, Winiarska 2006].

Podsumowanie

W żadnym systemie rządzący nie są obojętni na problemy gospodarcze kraju, którym kierują, ponieważ to właśnie gospodarka jest źródłem środków finansowych na ich funkcjonowanie. Od momentu zaistnienia państwa jako instytucji równolegle zaistniało jego oddziaływanie na gospodarkę. Zmieniały się tylko relacje regulacyjnej roli państwa i rynku.

Należy w tym miejscu podzielić zdanie autorów podręcznika *Polityka gospodarcza*, pod red. prof. B. Winiarskiego [2006], którzy stwierdzili, że mądra i skutecznie prowadzona polityka gospodarcza, pojmowana jako całokształt poczynaniań rządów i innych publicznych organów narodowych i międzynarodowych oddziałujących na proces ekonomiczny, jest nieodzownym komplementarnym elementem systemu regulacji tego procesu w stosunku do mechanizmów rynkowych. Zaobserwować można konieczność udziału podmiotów publicznych (narodowych i międzynarodowych) w procesach regulacyjnych w obliczu trudnych wyzwań związanych z globalizacją gospodarki, nasileniem się konkurencji ekonomicznej w skali światowej, narastaniem wielkich problemów społecznych i politycznych na tle polaryzacji potencjałów ekonomicznych i pogłębiania się gospodarczych nierówności, wzrostem liczby ludności świata przy ograniczonych rozmiarach jego przestrzeni i zasobów naturalnych.

Literatura

- Bednarek M. 1994. *Przemiany własnościowe w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Boulding K.E. 1972. *Economics and General Systems*. [In:] Laszo E. (ed.). *The Relevance of General Systems Theory. Papers Presented to Ludwig Bertalanffy on His Seventieth Birthday*. George Braziller, New York.
- Grzywacz W. 2005. *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*. Wyższa Szkoła Zawodowa „Oeconomicus” Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Szczecinie, Szczecin.
- Jarosz A. 2002. *Polityka ekonomiczna*. Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej KUL, Filia w Stalowej Woli, Stalowa Wola.
- Marczewski K. 2008. *Normatywne podejście do polityki gospodarczej*. W: Stacewicz J. (red. nauk.). *Polityka gospodarcza – teoria i realia*. SGH w Warszawie, Warszawa.
- Wilkin 1995. *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilkin 2005. *Społeczny proces gospodarowania a ekonomia*. W: Bednarski M., Wilkin J. (red.). *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 17-29.
- Winiarski B. (red.). 2006. *Polityka gospodarcza*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Winiarski B., Winiarska F. 2006. *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*. W: Winiarski B. (red. nauk.). *Polityka gospodarcza*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 27-47.
- Woźniak M.G. 2008. *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*. Wyd. UE w Krakowie, Kraków.

Pytania kontrolne

1. Zdefiniuj: *realna sfera gospodarki, regulacyjna sfera gospodarki, polityka, polityka ekonomiczna, system ekonomiczny*.
2. Scharakteryzuj podejścia do teorii polityki gospodarczej.
3. Wymień główne grupy celów polityki gospodarczej i scharakteryzuj wybraną.
4. Dokonaj podziału uwarunkowań polityki ekonomicznej. Scharakteryzuj wybraną grupę uwarunkowań.
5. Scharakteryzuj strukturę celów polityki gospodarczej w ujęciu systemowym.
6. Dokonaj klasyfikacji systemów ekonomicznych.
7. Scharakteryzuj funkcjonujący obecnie w Polsce system gospodarczy.
8. Scharakteryzuj ważniejsze kierunki oddziaływań polityki ekonomicznej w: gospodarce socjalistycznej, hybrydowej, kapitalistycznej.

2. Rola państwa w gospodarce – przeciwdziałanie niedoskonałościom rynku

Wprowadzenie

Studiując mikroekonomię, czytelnik poznał zasady panujące na wolnym rynku – mechanizm rynkowy wraz z jego „niewidzialną ręką”, który powinien doskonale regulować wszystkie transakcje na nim zawierane. Zatem w doskonałej gospodarce wolnorynkowej sprzedawca i kupujący negocjują ze sobą tak długo, dopóty każda jednostka dobra czy usługi nie zostanie sprzedana po korzystnej dla obu stron cenie. Obydwie strony transakcji czerpią informację o wartości z rynku, zatem nie istnieje problem nadwyżki podaży czy popytu, gdyż cena rynkowa zapobiega powstaniu tych stanów nierównowagi.

Podobna sytuacja występuje na rynku czynników produkcji – nie istnieje problem bezrobocia², gdyż pracodawcy i pracownicy mają taką samą siłę przetargową, a stawka płacy zapewnia pełne zatrudnienie. Podobnie jest z ceną kapitału – oprocentowaniem, a także ceną ziemi, technologii, wiedzy fachowej oraz innych czynników zużywanych w procesie produkcji. W tym miejscu można zatem zadać następujące pytanie: jeżeli mechanizm rynkowy tak sprawnie napędza maszynę zwaną gospodarką, dlaczego ludzie od tysiącleci wybierają władze państwowe i przekazują im, poza oczywistymi względami bezpieczeństwa narodowego, sprawy związane z gospodarką? Dlaczego od tylu wieków w głowach filozofów, ekonomistów, politologów i innych osób rodzą się kolejne pomysły na ustroje polityczne różniące się skalą interwencji państwa w gospodarkę, a jednak wciąż ją dopuszczające? Poniżej przedstawiono kilka przykładowych odpowiedzi.

² Pamiętajmy, że bezrobotny według polskiej definicji to osoba pozostająca bez pracy, ale chcąca pracować i jej aktywnie poszukująca, zatem nie bierzemy pod uwagę osób, które w danej chwili nie podejmują pracy, gdyż nie chcą lub nie mogą pracować.

2.1. Odpowiedź 1.: Wolny rynek nie zapewnia stabilnego wzrostu gospodarczego.

Wzrost gospodarczy można najprościej określić jako zwiększenie się produkcji dóbr i usług na danym obszarze w porównaniu do roku ubiegłego. W Polsce mierzony jest za pomocą miernika PKB (Produkt Krajowy Brutto), którego wartość szacuje Główny Urząd Statystyczny (GUS). Zgodnie z wyjaśnieniami metodycznymi GUS, PKB obrazuje efekt działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej, podany zarówno w jednostkach pieniężnych, jak i w postaci procentu – nawiązując do roku poprzedniego. Zasadniczym składnikiem PKB, od strony jego tworzenia, jest suma wartości dodanej brutto wszystkich sekcji gospodarki narodowej (klasyfikowanych według PKD 2007), powiększonej o podatki od produktów i pomniejszonej o dotacje do produktów. Produkcja oznacza, iż do jej wytworzenia przyczyniło się wiele osób, które mają swój udział w wartości, zatem ich udział musi zostać wynagrodzony. Dzielenie PKB opracowywane jest oddzielnie dla: spożycia, które obejmuje spożycie prywatne (spożycie indywidualne w sektorze gospodarstw domowych oraz spożycie w sektorze instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych) i spożycie publiczne (spożycie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych) oraz akumulacji (nakładów brutto na środki trwałe, przyrostu rzeczowych środków obrotowych oraz aktywów o wyjątkowej wartości). Końcowym etapem opracowań PKB jest doprowadzenie do zgodności oszacowanej wartości PKB od strony tworzenia z sumą elementów jego rozdysponowania, z uwzględnieniem salda wymiany produktów z zagranicą. **Wzrost produkcji oznacza zatem wzrost dochodów osób zaangażowanych bezpośrednio i pośrednio w tworzenie nowych wartości, co z kolei przekłada się na zwiększoną siłę nabywczą ludności.**

Zatem doprowadzając do prostego wzoru:

$$PKB = C + G + I + NX,$$

gdzie:

C – spożycie prywatne,

G – spożycie publiczne,

I – akumulacja,

NX – saldo wymiany dóbr i usług z zagranicą (tzw. eksport netto).

Spożycie prywatne, zwane także konsumpcją, oznacza, iż mieszkańcy danego kraju wydają środki pieniężne na dobra i usługi służące bezpośredniemu zaspokojeniu swoich potrzeb. Wzrost konsumpcji możliwy jest dzięki zwiększonym dochodom. Stać na nas na więcej, więc więcej wydajemy, a tym samym jesteśmy bardziej zadowoleni (np. nareszcie stać na nas na nasze wymarzone auto czy mieszkanie)³.

³ Oczywiście pomijając sytuację, gdy jest to wzrost spożycia wyłącznie nominalny, gdyż towarzyszy mu proporcjonalny wzrost cen nabywanych dóbr i usług.

Natomiast spożycie publiczne jest równoznaczne ze środkami wydawanymi przez jednostki państwowe głównie w celu zaspokojenia potrzeb społecznych. Zatem z budżetu państwa wypłaca się na przykład wynagrodzenia pracownikom oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej oraz finansuje wydatki, np.: administracji publicznej, szkół wyższych, obrony narodowej. Łatwo te wydatki powiązać ze stroną produkcji w kraju – budżet zasilany jest m.in. przez podatników, zatem im większa produkcja, tym większy strumień pieniędzy płynący od podatników do budżetu państwa. Z kolei im większe wydatki publiczne, tym lepiej zaspokojone potrzeby ludności.

Akumulacja to między innymi inwestycje. Biorąc pod uwagę wyłącznie wydatki na środki trwałe, takie jak budynki czy maszyny, wzrost inwestycji oznacza modernizację lub zwiększenie mocy produkcyjnych przedsiębiorstw, co zaowocuje większą produkcją w następnych latach. Natomiast eksport netto to różnica między eksportem i importem. Wartość dodatnia tego elementu wskazuje, iż jednostki krajowe więcej sprzedały partnerom zagranicznym, niż nabyły (tzn. więcej zarobiły niż wydały).

Skoro wzrost gospodarczy jest taki ważny, to skąd się on bierze? Czytelnik zna ze studiów mikroekonomii i makroekonomii funkcję produkcji oraz przedstawione zależności. Najogólniej ujmując, produkcja oznacza przekształcanie czynników produkcji w nowy produkt. Potrzebne są zatem czynniki produkcji i technologia, czyli przepis jak zestawić owe czynniki produkcji, aby osiągnąć oczekiwany rezultat. Wzrost produkcji zatem można osiągnąć albo przez zwiększenie ilości czynników produkcji, albo zwiększenie wydajności tychże czynników, albo też zastosowanie zupełnie nowej, bardziej efektywnej technologii. Wynika z tego jasna potrzeba inwestycji, które pozwalają zwiększyć wydajność, oraz postępu technicznego, który przyniesie efektywniejsze technologie. Czy rynek radzi sobie sam z zapewnieniem stabilnego wzrostu gospodarczego? Trudno odpowiedzieć jednoznacznie, gdyż nie dysponujemy przykładem gospodarki doskonale wolnorynkowej. Wiemy jednak, iż wiele współczesnych gospodarek boryka się z problemem zbyt niskiego wzrostu gospodarczego, np. uśredniony wzrost gospodarczy w 2011 r. dla UE wyniósł 2,8%, a dla USA 2,5%.

W związku z tym, płacąc podatki na rzecz państwa, można oczekiwać podjęcia działań, które doprowadzą między innymi do:

- **Zwiększenia podaży czynników produkcji.** Jednym z czynników produkcji jest praca, a w praktyce potrzebny jest pracownik odpowiednio wykwalifikowany. Częstym problemem nie jest brak wolnych rąk do pracy, ale właśnie brak pracowników posiadających potrzebne kwalifikacje. Zatem rola państwa w tym zakresie będzie sprowadzać się, np. do: zapewnienia odpowiedniej edukacji, dofinansowania szkoleń, zachęt podatkowych czy dofinansowywania potrzebnych kierunków studiów. Innym potrzebnym czynnikiem produkcji jest kapitał. Państwo może ułatwiać dostęp do środków na inwestycje, dotować

przedsiębiorców, przydzielać ulgi podatkowe czy tworzyć miejsca kompleksowego wsparcia przedsiębiorczości – specjalne strefy ekonomiczne⁴.

- **Zwiększanie wydajności czynników produkcji i poszukiwanie nowych technologii.** Wzrost gospodarczy może być hamowany przez mało wydajne czynniki produkcji oraz przestarzałe technologie. W tej sytuacji państwo może wspierać gospodarkę, zwiększając wydajność pracowników poprzez dofinansowane szkolenia czy poprawę warunków pracy. Z budżetu państwa mogą być także finansowane instytucje badawcze czy dofinansowywane badania prowadzone przez jednostki prywatne. Problem związany z szukaniem nowych technologii polega na czasochłonności i kosztowności badań, przy niepewnym rezultacie, stąd sektor prywatny niechętnie się tego podejmuje.
- **Stymulowania inwestycji lub podejmowania inwestycji.** Wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez odpowiedniej skali inwestycji. Bez inwestycji gospodarka popada w stagnację, a w dłuższym czasie zaczyna się cofać. Częstym problemem jest jednakże brak środków finansowych, którymi można by sfinansować na przykład modernizację zakładów produkcyjnych⁵. Rozwiązaniem problemu może być ułatwiony przez państwo dostęp do tańszych kredytów lub podejmowanie przez państwo inwestycji finansowanych z budżetu⁶.

2.2. Odpowiedź 2.: Wzrost gospodarczy podlega zjawisku cykli koniunkturalnych.

Już wiele lat temu ekonomiści zauważyli, iż wzrost gospodarczy nie jest stabilny, ale podlega fluktuacjom. Gdy wystąpią wyjątkowo sprzyjające warunki, np. odkrycie na skalę międzynarodową, w gospodarce panują wyjątkowo optymistyczne nastroje i prognozy na przyszłość, zatem przedsiębiorcy chętnie zaciągają kredyty i inwestują środki, przez co wywołują ożywienie w gospodarce. Odbierając pozytywne sygnały z rynku, kolejni przedsiębiorcy zaciągają kredyty i wydają środki na dobra inwestycyjne, i wywołują szereg efektów mnożnikowych – producenci dóbr inwestycyjnych dostrzegają większy popyt i zwiększają produkcję, zatrudniają nowych pracowników, którzy z kolei otrzymują wynagrodzenia

⁴ Więcej na ten temat czytelnik znajdzie np. w: Lizińska, R. Kisiel 2008. *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn.

⁵ Przedsiębiorcy finansują inwestycje z kapitałów własnych i obcych, jak kredyty i pożyczki.

⁶ Współcześnie wciąż brakuje jednoznacznej odpowiedzi, czy takie działania przynoszą gospodarce więcej pożytku czy szkody. Zwolennicy J.M. Keynesa dowodzą, iż każda wydana z budżetu złotówka wywoła efekty mnożnikowe, czy wielokrotną korzyść. Z kolei monetarysty udowadniają, iż takie działania państwa w dłuższym okresie doprowadzają do inflacji, która niweluje wszelkie korzyści gospodarcze. Tym samym zachęcam czytelnika do przemyślenia tych dwóch, jakże odmiennych, punktów widzenia.

i część przeznaczają na konsumpcję, zatem rośnie popyt na dobra konsumpcyjne, więc i w tym sektorze zauważa się wzrost produkcji.

Ludzie chętnie zaciągają kredyty, których banki im udzielają. Inwestycje z czasem zaczynają przynosić rezultaty w postaci zwiększonej produkcji. Niestety, gospodarka osiąga punkt, w którym się nasycza i przedsiębiorcy mają problem ze sprzedażą dóbr. Rosną zapasy, maleje potrzeba dalszego zwiększania produkcji. Maleje tempo inwestycji, gospodarka wyhamowuje. Przedsiębiorcy mają zapasy, więc nie potrzebują już produkcji na wysokim poziomie, spada popyt na dobra inwestycyjne, spada popyt na pracę – efekty mnożnikowe działają w stronę przeciwną. Gospodarka stopniowo pogrąża się w recesji, rośnie bezrobocie, więc ludzie stają się coraz biedniejsi. Rolą państwa jest ograniczanie negatywnych skutków cykli koniunkturalnych, czyli stymulowanie gospodarki w czasie recesji (np. wspieranie przedsiębiorczości, inwestycje państwowe), a także hamowanie gospodarki, gdy pojawia się ryzyko przegrzania (np. ograniczenie podaży pieniądza poprzez podniesienie stóp procentowych).

2.3. Odpowiedź 3.: Wzrost gospodarczy hamowany jest przez inflację.

Inflacja oznacza wzrost ogólnego poziomu cen. W efekcie ludzie czują się biedniejsi, bo posiadane przez nich zasoby pieniężne (zarówno te w gotówce, jak i na rachunkach bankowych oraz różnego rodzaju lokatach) mają niższą wartość realną, tzn. zmalała ich siła nabywcza. Wysoki poziom inflacji wywiera znaczący wpływ na wzrost gospodarczy, ponieważ hamuje inwestycje. Proces inwestycyjny zazwyczaj obejmuje okres kilku lat, zatem decyzja o podjęciu danej inwestycji wymaga oceny efektywności inwestycji, a ta opiera się na prognozowanych wydatkach, które trzeba będzie w związku z tą inwestycją ponieść, oraz oczekiwanych zyskach. Gdy pieniądź traci na wartości, to przyszłe wydatki rosną w sposób trudny do przewidzenia, a opłacalność inwestycji tym samym maleje. W związku z tym część inwestorów rezygnuje z działań, a na arenie gospodarczej zostają tylko ci gracze, którzy nie obawiają się dużego ryzyka związanego z inwestycją. W efekcie ilość inwestycji w gospodarce maleje. Dotyczy to również wydatków państwowych, gdyż wielkość budżetu realnie maleje i z części inwestycji trzeba zrezygnować. Czytelnik doskonale rozumie, jakie oczekiwane efekty mnożnikowe nie wystąpią w gospodarce w związku z zaniechaniem inwestycji. Hamowanie inflacji polega na prowadzeniu restrykcyjnej polityki pieniężnej, czyli zmniejszanie podaży pieniądza w obrocie⁷.

⁷ Polityka taka ma jednak i swoją „ciemną stronę”. Inflację hamuje się poprzez podwyższanie stóp procentowych, w efekcie czego m.in. drożeją kredyty bankowe, co z kolei utrudnia dostęp do pieni-

2.4. Odpowiedź 4.: Wzrost gospodarczy ograniczany jest przez bezrobocie.

Droga do wzrostu gospodarczego prowadzi przez wzrost wykorzystania czynników produkcji. Zatem bezrobocie można śmiało uznać za marnotrawienie dostępnych zasobów w gospodarce. Jakkolwiek trudno było by znaleźć w praktyce gospodarkę całkowicie wolnorynkową oraz przyjrzeć się jej pod względem wykorzystania czynnika pracy, we współczesnych gospodarkach rynkowych występuje problem bezrobocia. Wynika on głównie z niedostatecznej liczby miejsc pracy, ale także z niedopasowania podaży i popytu na pracę. Jak wiemy, czynnik pracy nie jest jednorodny – każdy z nas ma inne umiejętności i kwalifikacje, nie zawsze odpowiadające zapotrzebowaniu konkretnego przedsiębiorstwa. Dlatego nie rzadko zdarzają się sytuacje, gdy mamy zarówno oferty pracy, jak i bezrobocie w danym regionie. Jednocześnie pracownicy charakteryzują się małą mobilnością – w miejscu zamieszkania trzymają nas więzi rodzinne, preferencje i zobowiązania, zatem trudno byłoby się z dnia na dzień przeprowadzić do innego miasta w poszukiwaniu pracy. W tym miejscu pojawia się rola państwa, które z jednej strony może kształtować rynek pracy od strony pracodawców (np.: ulgi podatkowe, specjalne strefy ekonomiczne, dofinansowania, elastyczne prawo pracy), jak i pracowników (np. finansowanie lub dofinansowanie szkoleń umożliwiających przekwalifikowanie się, promocja samozatrudnienia – dofinansowanie założenia własnej działalności gospodarczej).

2.5. Odpowiedź 5.: Rynek nie rozwiązuje problemu efektów zewnętrznych.

Każda działalność podejmowana przez człowieka wywołuje szereg konsekwencji. Niekiedy są one odczuwane wyłącznie przez wykonującego daną czynność, innym razem wpływają na innych. W momencie gdy nasze działania, oprócz tego, że wpływają na nas w sposób zamierzony, oddziałują także na otoczenie, mówimy o efektach zewnętrznych. Mogą one być związane zarówno z produkcją, jak i konsumpcją, mieć charakter pozytywny lub negatywny. Co więcej, za efekty pozytywne nie otrzymujemy wynagrodzenia, a za negatywne nie ponosimy kary. Rozpatrzmy wszystkie możliwości.

- a) **Produkcja wywołująca pozytywne efekty zewnętrzne.** Przedsiębiorstwo, estetycznie zagospodarowując przestrzeń wokół swojego zakładu pro-

dzy i hamuje popyt także na dobra inwestycyjne. Stąd pojawia się częsta rozbieżność pomiędzy polityką antyinflacyjną (wysokie stopy procentowe), a polityką zwalczającą bezrobocie (niskie stopy procentowe).

dukcyjnego, sprawia jednocześnie, iż okoliczni mieszkańcy korzystają na mieszkaniu w ładniejszej okolicy, a wartość nieruchomości wzrasta.

- b) **Produkcja wywołująca negatywne efekty zewnętrzne.** Przedsiębiorstwo produkcyjne może wywoływać efekty negatywne, jeśli np. zanieczyszcza powietrze lub emituje zbyt wiele hałasu, przez co mieszkańcy okolicznych domów odczuwają dyskomfort, zaczynają chorować itp. W tej sytuacji państwo powinno ograniczyć działalność przedsiębiorstwa poprzez odpowiednie prawo odnośnie emisji CO₂ czy decybeli.
- c) **Konsumpcja wywołująca pozytywne efekty zewnętrzne.** Korzystanie z usług służby zdrowia. Człowiek zakaźnie chory trafia do szpitala, w którym podejmowane jest leczenie. Działaniem zamierzonym była poprawa własnego zdrowia i samopoczucia, efektem zewnętrznym natomiast nie-zarażanie innych osób.
- d) **Konsumpcja wywołująca negatywne efekty zewnętrzne.** Palenie tytoniu w miejscach publicznych. Osoba paląca na przystanku autobusowym oddziałuje na otoczenie emitując dym, który muszą wdychać inni korzystający z komunikacji miejskiej.

Jak wspomniano powyżej, charakterystyczne dla efektów zewnętrznych jest to, iż osoba je wywołująca nie otrzymuje na wolnym rynku nagrody ani kary, więc nie jest zmotywowana do prowadzenia pozytywnych lub zaniechania negatywnych działań. Dlatego też pojawia się miejsce na państwo jako regulatora pozytywnych i negatywnych zachowań poprzez odpowiednie przepisy, np. w Polsce obowiązuje ustawa zabraniająca palenia tytoniu w miejscach publicznych⁸.

2.6. Odpowiedź 6.: Wolny rynek nie dostarcza dóbr publicznych.

W gospodarce rynkowej producenci dostarczają na rynek dobra i usługi, oczekując w zamian rekompensaty, najczęściej w formie zapłaty. Konsument z kolei płaci za prawo do korzystania z danego dobra lub uczestniczenia w odbiorze usługi. Istnieją jednakże dobra, które są przydatne, ale nie ma możliwości ograniczenia osób z nich korzystających, zatem nie można wyegzekwować zapłaty za nie, np. światło latarni ulicznej jest przydatne, korzysta z niego każdy, kto znajdzie się w jego zasięgu i nie można wyeliminować z korzystania ludzi, którzy nie zapłacili za nie. Ponieważ nie można wyegzekwować zapłaty, żaden racjonalny producent nie zdecyduje

⁸ Ustawa z dn. 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2010 nr 81 poz. 529.

się na dostarczanie owego dobra, zwanego dobrem publicznym⁹. Dobra publiczne są zatem najczęściej dostarczane przez państwo i finansowane z budżetu.

2.7. Odpowiedź 7.: Wolny rynek nie dostarcza pełnej informacji.

Na rynku występuje tzw. asymetria informacji, czyli sytuacja, w której jedna strona transakcji posiada pełniejsze informacje od drugiej strony. W kontekście kupna-sprzedaży można łatwo stwierdzić, iż pełną informację na temat produktu posiada jego producent, natomiast konsument tej wiedzy nie ma. Idąc do sklepu nie wiemy na temat produktu nic poza tym, co producent zdecydował się ujawnić. Transakcja zatem opiera się na pełnym zaufaniu wobec producenta, który, kierując się chęcią zysku, może nie dbać o zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów. Łagodzenie tej asymetrii to kolejne zadanie dla państwa, które wprowadza m.in. normy, które muszą spełniać produkty i ich opakowania, obliguje producentów do dostarczania informacji na temat składu produktu oraz ostrzegania przed potencjalnymi niebezpieczeństwami wynikającymi z użytkowania, kontroluje zakłady produkcyjne, wymaga licencji zawodowych i posiadania szczególnych uprawnień do wykonywania zawodu.

2.8. Odpowiedź 8.: Wolny rynek nie zapewnia sprawiedliwości społecznej.

Definicja sprawiedliwości społecznej nie jest jednoznaczna, jakkolwiek sprowadzić ją można do wyrównywania szans optymalnego wykorzystywania własnych zdolności i umiejętności. Nie istnieje społeczeństwo o równych dochodach, gdyż zawsze będą osoby bardziej i mniej przedsiębiorcze. Ponadto każdego może spotkać zdarzenie losowe, w wyniku którego straci zdolność do pracy lub obniży się sprawność psychofizyczna. Jakkolwiek są nasze możliwości zarabkowania, chcielibyśmy mieć możliwość zapewnienia podstawowych potrzeb. W wyniku porozumienia społecznego państwo dokonuje redystrybucji dochodów – ludzie płacą podatek dochodowy, który trafia do osób potrzebujących w postaci zasiłków pieniężnych lub możliwości nieodpłatnego korzystania z określonej grupy dóbr i usług. W ten sposób w Polsce każdy ma prawo korzystać z bezpłatnej lub czę-

⁹ Pełna definicja dóbr publicznych jest już czytelnikowi znana z makroekonomii.

ściowo płatnej edukacji i służby zdrowia, wydarzeń kulturalnych. Ponadto osoby potrzebujące mogą korzystać z pomocy społecznej¹⁰.

2.9. Odpowiedź 9.: Wolny rynek nie zapewnia ochrony konkurencji.

Założeniem sprawnie działającej gospodarki wolnorynkowej jest stałe konkurowanie między podmiotami gospodarczymi, dzięki któremu podnosi się jakość oferowanych dóbr i usług, a także utrzymuje niska cena. W praktyce przedsiębiorstwa zawierają sojusze i dochodzą do porozumień antykonkurencyjnych, dzięki którym mogą nadużywać silnej pozycji rynkowej – eliminować z rynku słabsze podmioty i zawyżać ceny¹¹. Przedsiębiorcy zdecydowanie wolą sytuację, gdy nie mają konkurencji, gdyż uniemożliwia ona osiągnięcie wysokiego zysku. Brak konkurencji nie jest korzystny dla konsumentów, którzy mają mniejszy wybór i zdecydowanie wyższe ceny, więc mniejszą siłę nabywczą oraz mniejszą możliwość zaspokojenia potrzeb wyższych. Stąd w cywilizowanych krajach powoływane są instytucje monitorujące rynek (w Polsce jest to Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) i interweniujące w sytuacji wykrycia porozumień antykonkurencyjnych.

Podsumowanie

Gospodarka wolnorynkowa nie jest w stanie ustrzec się przed pewnymi mankamentami, stąd od wieków mieszkańcy większości krajów są gotowi zrzec się części wolności gospodarczej oraz środków finansowych na rzecz aparatu państwowego.

Jakkolwiek ewoluują różne poglądy na temat skali interwencji państwowej oraz jej rzeczywistej efektywności, większość ustrojów gospodarczych na świecie oczekuje od władz państwowych wyeliminowania niedoskonałości wolnego rynku, takich, jak m.in. niestabilny wzrost gospodarczy wraz z czynnikami na niego wpływającymi, problem efektów zewnętrznych i dóbr publicznych, asymetria informacji, niesprawiedliwy podział dochodów czy niedostateczna konkurencja.

¹⁰ Kwestia sprawiedliwości społecznej i redystrybucji dochodów jest stale kontrowersyjna, gdyż kwestionuje się wysokość podatków, jakość dostarczanych dóbr i usług, dowodzi demotywujących efektów zasiłków, itp. Z drugiej strony większość ludzi nie chce mieszkać w kraju, w którym istnieje wyraźny podział na bogatych i biednych.

¹¹ Mechanizm działania przedsiębiorstwa w warunkach monopolu jest czytelnikowi znany z mikroekonomii.

Literatura

Lizińska W., Kisiel R. 2008. *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn.

Ustawa z dn. 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2010 nr 81 poz. 529.

Pytania kontrolne

1. Załóżmy, że państwo A, chcąc pobudzić wzrost gospodarczy zaciąga dług zagraniczny i przeznacza te pieniądze na budowę dróg. Przypomnij sobie opinie monetarystów i keynsistów na ten temat. Spróbuj określić spodziewane efekty (m.in.: poziom dochodów, poziom produkcji, poziom cen, dług zagraniczny, kurs walutowy) w następujących sytuacjach:
 - a) przetarg na wykonanie dróg wygrało przedsiębiorstwo zagraniczne, materiały będą pochodziły z importu,
 - b) wykonawcą będzie przedsiębiorstwo krajowe, jednakże producenci dóbr konsumpcyjnych wiedzą, iż jest to inwestycja krótkoterminowa,
 - c) wykonawcą będzie przedsiębiorstwo krajowe, materiały będą nabywane u dostawców lokalnych, a producenci dóbr konsumpcyjnych wiedzą, iż inwestycja jest długoterminowa.
2. Chcąc zmniejszyć inflację, bank centralny decyduje się na podwyżkę stóp procentowych. Zakładając brak dodatkowych działań państwa, jaki wpływ może to wywrzeć na poziom bezrobocia? Co państwo może zrobić, żeby złagodzić ten skutek?
3. W Polsce od dawna toczy się dyskusja na temat finansowania z budżetu szkół i placówek służby zdrowia. Pamiętając założenia dóbr publicznych i efekty zewnętrzne, przedyskutuj te kwestie, wcielając się w rolę:
 - a) osoby, która dużo zarabia i płaci podatki według najwyższej stawki, chociaż korzysta tylko z sektora prywatnego,
 - b) osoby, która zarabia mało, a ma zdolne i chorowite dzieci,
 - c) przedsiębiorcy, który poszukuje młodych, dobrze wykształconych pracowników do przedsiębiorstwa zlokalizowanego w biedniejszym regionie kraju.
4. Przemysł komfort robienia zakupów w kraju, w którym producenci nie muszą stosować się do żadnych norm jakościowych i wytycznych odnośnie higieny.
5. Przedyskutuj, w jaki sposób państwo może złagodzić problem nierównego podziału dochodów.
6. Czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest potrzebny w Polsce? Przemysł tę kwestię z punktu widzenia przedsiębiorstwa o sile monopolistycznej, małego przedsiębiorstwa oraz konsumenta.

3. Wzrost i rozwój gospodarczy

Wprowadzenie

Tempo wzrostu gospodarczego odgrywa podstawową rolę w poziomie życia społeczeństw. Wszędzie na świecie dochody osób najbiedniejszych najczęściej idą w parze z rosnącymi przeciętnymi dochodami w gospodarce. Wyższy poziom dochodu – wynik wzrostu gospodarczego, pozwala ludziom lepiej zaspokajać ich potrzeby materialne. Różnicom w poziomie dochodu na mieszkańca między krajami odpowiadają podobne różnice w poziomie konsumpcji [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Zagadnienia związane ze wzrostem gospodarczym, stanowiącym podstawową kategorię makroekonomiczną są traktowane w polityce gospodarczej jako jedne z najważniejszych [Bocian 2011]. Literatura na temat wzrostu gospodarczego jest bardzo bogata, ale ten obszar stanowi nieustannie ważną i ciekawą perspektywę badawczą prowadzącą do wyników pomagających regulować procesy realne w gospodarce [Jabłoński 2005], które dotyczą materialnej bazy produkcji wraz z zasobami naturalnymi, ludnością i zmianami w jej strukturze oraz wytwarzanymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi [Woźniak 2008].

Przedstawiciele kierunku nazywanego teorią wzrostu koncentrują się jednak głównie na płytkich przyczynach wzrostu gospodarczego (takich jak: akumulacja kapitału, wzrost zatrudnienia i poprawa produktywności czynników wytwórczych – kapitału i pracy). Jak słusznie wskazują Balcerowicz i Rzońca [2010], teoria ta nie dostarcza przekonującego wyjaśnienia różnic w tempie wzrostu, bowiem głębszej analizy i opisu wymagają same przyczyny, na których się skupia. Z powodu tej słabości modeli pojawia się coraz większa liczba opracowań dotyczących głębszych czynników różnicujących tempo wzrostu w czasie i między krajami (m.in. takie jak instytucje i ich systemy – ustroje).

3.1. Wzrost a rozwój gospodarczy

W celu zdefiniowania pojęć *wzrost* i *rozwój* gospodarczy na ogół wychodzi się od sfer procesu produkcji, tj. sfery osobowej (np. zmiany dotyczące siły roboczej),

rzeczowej (np. zwiększanie PKB w czasie) i społecznej. Prawidłowości pojawiające się w drugiej sferze to prawidłowości wzrostu (wzrost PKB w czasie), natomiast we wszystkich trzech sferach jednocześnie – to prawidłowości rozwoju gospodarczego. Rozwój jest zatem pojęciem szerokim, agregującym elementy jakościowe i daleko idące przemiany w sferze gospodarki, polityki, kultury, prawa, instytucji, technologii itp. [Piasecki 2011].

Wzrost gospodarczy jest procesem tworzenia i powiększania rzeczywistych rozmiarów społecznych produktu. Zwiększenie produkcji dóbr i usług w danym kraju i w danym czasie jest synonimem wzrostu gospodarczego [Klamut 2006]. Wzrost gospodarki jest odnoszony do sfery realnej gospodarki, która obejmuje materialną bazę produkcji wraz z zasobami naturalnymi, ludnością i zmianami w jej strukturze oraz wytwarzanymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi. Pojęcie *wzrost gospodarki* obejmuje jedynie wzrost wielkości wytworzonych dóbr i usług produkcyjnych i konsumpcyjnych, tj. niektórych czynników produkcji i środków zaspokojenia potrzeb [Woźniak 2008].

Wzrost gospodarczy prowadzi do zmian ilościowych. Osiągnięcie odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego to także sprawa polityczna, bowiem szybki wzrost jest symbolem sukcesu gospodarczego i przysparza prestiżu ekonomistom [Wilkin 2003b]. Biednych jest zawsze więcej niż bogatych. Obiecując biednym wzrost transferu dochodów, politycy zyskują więcej głosów biednych wyborców, niż tracą wśród bogatych [Moskwa 2007]. Bez wzrostu gospodarczego jedynym mechanizmem pozwalającym bogacić się jednym jest ubożenie innych. Konkurowanie o podział może zaś bardzo szybko doprowadzić do zmniejszenia się dzielonego dochodu. Przekonuje o tym fakt, że na świecie funkcjonuje wiele krajów, w których dochód na mieszkańca jest obecnie mniejszy niż kilkadziesiąt lat wcześniej (np. Wenezuela, Haiti) [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Wzrost gospodarczy jest ważną częścią procesu rozwoju gospodarczego [Marks-Bielska, Białobrzaska 2004], który jest możliwy dzięki postępowi w sferze tworzenia i podziału produktu krajowego brutto. Rozwój gospodarczy obejmuje także przekształcenia jakościowe gospodarki (np. zmianę struktury produkcji, wzrost efektywności gospodarowania) [Bąkiewicz, Czaplicka], również te wiążące się z poprawą warunków życia społeczeństwa, szerokim dostępem do dóbr kultury, nauki, oświaty, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, doskonalenia techniki pracy, zarządzania ochroną środowiska naturalnego i innych czynników wzrostu i dobrobytu ekonomicznego [Woźniak 2008, Bocian 2011, Marks-Bielska, Nازarczuk 2012]. Dotyczy też towarzyszących wzrostowi gospodarczemu zmian sfery realnej gospodarki, zmian w sferze regulacji o charakterze instytucjonalnym, np. w stosunkach własnościowych, sposobach kierowania i zarządzania produkcją na poziomie mikro- i makroekonomicznym, mechanizmów koordynacji procesów kooperacji, kształtowania szeroko rozumianych cen (dóbr i usług, pieniądza krajowego i zagranicznego) itp. [Woźniak 2008].

Rozwój gospodarczy to proces wielowymiarowy, który obejmuje reorganizację i reorientację całego systemu ekonomicznego i społecznego. Rozwój gospodarczy dotyczy nie tylko zmian w dochodzie, strukturze produkcji, ale także zmian instytucjonalnych, społecznych i administracyjnych. Rozwój jest procesem wywołującym zarówno zmiany ilościowe, jak i jakościowe [Niedziółka 2010].

Rozwój społeczno-gospodarczy jest więc kategorią szerszą i bardziej złożoną niż wzrost gospodarczy. Rozwój gospodarczy wymaga ustawicznych zmian strukturalnych w gospodarce oraz doskonalenia instytucji społecznych i ekonomicznych.

3.2. Produkt Krajowy Brutto (PKB) jako niedoskonała miara dobrobytu

Jedną z najczęściej wykorzystywanych miar do opisu wielkości gospodarki, poziomu zamożności, a także poziomu dobrobytu jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). Ujmuje on w sposób syntetyczny *wartość rynkową wytworzonych dóbr i usług (finalnych) w gospodarce w danym okresie*. Oznacza to, że w rachunku PKB uwzględnia się dobra i usługi, które zostały wytworzone na terenie wybranego kraju, niezależnie od kraju pochodzenia przedsiębiorstw wytwarzających produkty i usługi (np. produkty wytworzone w przedsiębiorstwie niemieckim wytwarzającym meble w Polsce zostaną włączone do polskiego PKB). Obliczenia PKB są prowadzone w cenach rynkowych (lub inaczej cenach bieżących), tzn. w cenach, w jakich dobra i usługi zostały zakupione przez nabywców na rynku. Produkt, wyliczany na ich podstawie jako suma iloczynów cen wytworzonych dóbr i świadczonych usług oraz ich ilości, nazywany jest produktem nominalnym.

W skład wskaźnika PKB włączane są zarówno towary, jak i usługi finalne, tzn. niepodlegające dalszej obróbce, w przeciwieństwie do *dóbr pośrednich* (np. papier stanowi dobro pośrednie wykorzystywane do produkcji książki – dobra finalnego). Konieczność uwzględnienia dóbr finalnych wynika z faktu, że ceny dóbr pośrednich są uwzględnione w cenach dóbr finalnych, dlatego aby uniknąć ich podwójnego włączania w przypadku liczenia PKB pomija się dobra pośrednie w obliczeniach. Dobra pośrednie włącza się do PKB w przypadku, gdy przedsiębiorstwo w danym okresie nie zdążyło ich wykorzystać do wytwarzania towarów, ale zamierza to zrobić w przyszłości lub odsprzedać je innym podmiotom. W takiej sytuacji dobra pośrednie powiększają wysokość zapasów przedsiębiorstwa i przejściowo są traktowane jak dobra finalne. Jednakże, w okresie przyszłym, tzn. gdy ww. dobra pośrednie zostaną przetworzone lub odsprzedane, pomniejszą one zapasy przedsiębiorstwa, co zostanie uwzględnione w przyszłym rachunku PKB, przyczyniając się do jego obniżenia o wartość tych dóbr pośrednich [Mankiw, Taylor 2009].

Ramka 3.1. „Wynalazca” PNB.

Pomysłodawcą koncepcji dochodu narodowego oraz sposobu obliczania rachunków narodowych był Simon Kuznets. W pracy swojego autorstwa pt. *National Income and Its Composition, 1919–1938* [por. Kuznets 1941] zawarł główne założenia istoty dochodu narodowego, produktu narodowego brutto (PNB), jego pomiaru, a także ograniczenia wiążące się ze sformułowanymi wskaźnikami. W 1971 r. Simon Kuznets został laureatem Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii za wkład w interpretację wzrostu gospodarczego (w tym wykorzystanie PNB), która umożliwiła nowe i głębsze spojrzenie na proces wzrostu gospodarczego.

Ramka 3.2. Inne mierniki dochodu narodowego.

Produkt narodowy brutto (PNB) to suma wytworzonych dóbr i usług przez obywateli danego kraju niezależnie od miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to, że w przypadku obywateli Polski będą to dochody uzyskiwane przez Polaków w kraju i za granicą (ujęte w statystykach), natomiast nieuwzględnione zostaną dochody obcokrajowców uzyskane w Polsce. W krajach, gdzie zlokalizowanych jest dużo firm z udziałem kapitału zagranicznego (i ich udział jest znaczący), najczęściej PNB jest niższy od PKB.

Produkt narodowy netto (PNN) to produkt narodowy brutto pomniejszony o wartość amortyzacji, czyli zużycia zasobów trwałych w gospodarce.

Dochód narodowy to produkt narodowy netto pomniejszony o podatki pośrednie. Informuje on o dochodach osiągniętych przez obywateli kraju przy produkcji dóbr i świadczeniu usług.

Dochód osobisty obejmuje wszystkie zarejestrowane dochody gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niebędących spółkami. W porównaniu do dochodu narodowego wyłącza się wartość podatków dochodowych i składek ubezpieczeniowych płaconych przez przedsiębiorstwa, zysków przedsiębiorstw zatrzymanych w przedsiębiorstwach, a niewypłaconych ich właścicielom. Dodatkowo, powiększa się go o dochody gospodarstw domowych z odsetek od obligacji skarbowych i świadczenia społeczne z budżetu państwa dla gospodarstw domowych [Mankiw, Taylor 2009].

Dochód rozporządzalny to dochód pozostający do dyspozycji osób i gospodarstw domowych. Powstaje po pomniejszeniu dochodu osobistego o wartość podatków osobistych.

Produkt krajowy brutto jest miarą, którą wykorzystuje się powszechnie w analizach ekonomicznych, statystyce [Sen i in. 2009]. Nieskomplikowana konstrukcja niewątpliwie przyczyniła się do jej popularności. W przypadku, gdyby PKB nie mierzył dobrze tego, do czego został skonstruowany, z pewnością oddziaływałoby to na decyzje podejmowane przy planowaniu i realizacji polityki gospodarczej.

Zorientowanie polityki ekonomicznej wyłącznie na PKB (tzn. jego powiększanie) doprowadziło do wielu problemów (np. zapomniano o kosztach społecznych osób bezrobotnych, służby zdrowia czy ubóstwie), w tym (jak uważają niektórzy) także do światowego kryzysu finansowego poprzez umożliwienie bankom nadmiernej swobody działania w zakresie pożyczania środków i udzielania finansowania zewnętrznego [Goodman 2009].

Dlatego, pomimo swojej prostoty obliczania, miara, jaką jest PKB, podlega częstej krytyce [por. Stiglitz 2009, Gertner 2010]. Jest on uznawany za niedokładny oraz wprowadzający w błąd w przypadku pomiaru dobrobytu¹², a także warunków życia czy nawet działalności gospodarczej. Dodatkowo, nie uwzględnia on niektórych aspektów gospodarki (np. środowiska, zanieczyszczenia, jakości życia¹³), będąc jednocześnie często głównym kierunkiem realizowanej polityki. Wśród problemów, na jakie można się natknąć, stosując PKB jako miernik ekonomiczny, należy wymienić m.in. następujące jego wady [Gwartney, Stroup, 1987, van der Bergh 2009]:

- *PKB nie mierzy produkcji pozarynkowej.* Dzieje się tak, bowiem produkcja na własne potrzeby lub świadczenie usług (np. w gospodarstwie domowym) nie wiąże się z transakcją na rynku, w związku z tym nie są uwzględnione w rachunkach PKB.
- *PKB nie mierzy produkcji w gospodarce nierejestrowanej (w tzw. szarej strefie).* Często obejmują one nielegalne działalności lub dotyczą niezgłaszania działalności wytwórczej/usługowej czy zatrudnionych pracowników w celu niepłacenia podatków lub innych świadczeń. Z uwagi na fakt, że taka działalność pozostaje nierejestrowana (tzn. pozostaje poza oficjalnymi statystykami), nie jest ona uwzględniana w PKB.
- *PKB nie uwzględnia czasu wolnego w obliczeniach.* PKB wyłącza z obliczeń czas wolny, czyli dobro wartościowe dla każdego pracownika. Wzrost czasu wolnego wiąże się z poprawą warunków życia obywateli kraju, pomimo że nie wpływa na wzrost PKB. Dodatkowo w obliczeniach PKB nie są uwzględnione aspekty związane z wysiłkiem fizycznym oraz napięciami umysłowymi obywateli, towarzyszące wykonywaniu określonych prac.
- *PKB nie uwzględnia efektów zewnętrznych.* Produkcja lub konsumpcja określonych dóbr może wywoływać efekty uboczne, które mogą pomniejszać

¹² Przykładowo, wraz ze wzrostem wydatków publicznych na więziennictwo zwiększa się PKB, bowiem rosną wydatki publiczne. Trudno jest jednak przyjąć, że za tym wzrostem wydatków poprawia się jakość życia mieszkańców i poziom ich dobrobytu. Innym przykładem może być wzrost wydatków na leczenie chorób. Jak zauważa van der Bergh, jeżeli nawet istnieje dodatnia korelacja między PKB a poziomem dobrobytu, to musi być ona bliska zeru [van der Bergh 2009]. Swoje przemyślenia motywuje tym, iż poziom dobrobytu nie może rosnąć w nieskończoność, podczas gdy PKB to tylko liczba oddająca wartość wytworzonych dóbr i usług.

¹³ Wzrost PKB (również w ujęciu *per capita*) nie musi oznaczać poprawy jakości życia. Dodatkowy jego przyrost może zostać spożytkowany np. na zbrojenia, a nie na poprawę jakości życia i wzrostu konsumpcji.

przyszłą konsumpcję lub ograniczać przyszłe możliwości produkcyjne. Może się tak dzieć w sytuacji, gdy prawa własności są ustanowione wadliwie, co determinuje efekty zewnętrzne produkcji w postaci wzrostu zanieczyszczenia środowiska (co ciekawe, zanieczyszczenie środowiska nie wpływa na wysokość PKB, a jego oczyszczanie już tak). Inny aspekt tego zagadnienia obejmuje wyczerpywanie się zasobów naturalnych (np. paliwa kopalne) oraz zmian środowiska (np. zasoby ryb, lasów), które ograniczają przyszłą produkcję. Jednakże nie są uwzględnione w wysokości PKB, co sprawia, że dokonywane obecnie obliczenia wskazują na to, że jesteśmy bogatsi niż jest to w rzeczywistości.

- *PKB nie uwzględnia jakości wytwarzanych towarów.* Należy zaznaczyć, że w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat dokonał się ogromny postęp w zakresie jakości i dostępności produktów. Na rynek zostały wprowadzone nowe towary i usługi, które kilka, kilkanaście lat wcześniej nie istniały (np. tablety, telefony komórkowe, laptopy). Obecna metoda obliczania PKB uniemożliwia włączanie takich zmian jakościowych w wartość tego wskaźnika ekonomicznego, chociaż podejmowane są próby uwzględniania zmian jakościowych w indeksach cen. Zdaniem ekonomistów nieuwzględnianie zmian jakościowych oraz wprowadzania nowych produktów prowadzi do zawyżania wysokości inflacji od 1 do 2% rocznie.

Ramka 3.3. Potrzeba nowych miar.

Na polecenie Prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy, który był niezadowolony z wykorzystywanych do tej pory metod pomiaru rozwoju ekonomicznego, w 2008 r. została powołana Komisja ds. Mierzenia Wydajności Ekonomicznej i Rozwoju Społecznego (ang. *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*). Komisji przewodniczył laureat Nagrody Nobla z zakresu ekonomii Joseph E. Stiglitz. Najważniejsze ustalenia Komisji zostały zebrane w postaci rekomendacji. Jak zauważają autorzy tego opracowania, zbyt często mylnie wykorzystuje się produkt krajowy brutto jako szerszą miarę dobrobytu. Istnieje konieczność adaptacji systemu pomiaru działalności ekonomicznej tak, aby lepiej oddawała ona rzeczywiste zmiany strukturalne ewolucji współczesnych gospodarek, w tym: zmiany w jakości wytwarzanych produktów i świadczonych usług, udziału rządu w gospodarce [Stiglitz i in. 2009]. Nie powinno się jednak dążyć do wypracowania jednego idealnego miernika. Natomiast zasadne wydają się: korekta metody obliczeń PKB, wprowadzanie nowych miar dobrobytu i szczęścia, a także stworzenie wskaźników opisujących zrównoważony rozwój środowiska. Istotne jest również przeniesienie uwagi z systemu mierzenia produkcji na pomiar dobrobytu. Miary poziomu dobrobytu powinny natomiast być rozpatrywane w kontekście podtrzymania środowiska naturalnego. Koncentracja polityki rozwoju na PKB nie przyczynia się do istotnej poprawy dobrostanu. Zasadne wydaje się natomiast szersze wykorzystanie (1) **dochodu krajowego netto** oraz (2) **dochodu gospodarstw domowych**. Uwzględniają one (1) import lub eksport

oraz (2) świadczenia społeczne, odsetki bankowe, podatki. Dodatkowo, zaleca się aby w większym stopniu stosować miary nierynkowej działalności (np. czasu wolnego), a także w mniejszym stopniu polegać na średnich w miernikach ekonomicznych (np. dochodu).

3.3. Czynniki wzrostu gospodarczego

W ciągu ostatnich dziesięcioleci XX w. i początku XXI w. w gospodarce światowej nastąpił, niespotykany dotąd, postęp ekonomiczny i cywilizacyjny. Zasoby materialne i intelektualne zostały zwielokrotnione i nic nie wskazuje na to, aby proces postępu został zahamowany (kryzys światowy 2007–2009 należy potraktować jako epizod w ciągłości procesu rozwoju). Postęp naukowo-techniczny przynosi pomnażanie bogactwa, ale jest ono zlokalizowane punktowo. Na progu XXI w. – jak nigdy dotychczas – dysproporcje w poziomie życia i zasobności w dobra pomiędzy poszczególnymi regionami, krajami czy też grupami społecznymi są ogromne, a w niektórych przypadkach ulegają powiększaniu. Wysiłki podejmowane przez rządzących krajami rozwiniętymi oraz kierujących organizacjami międzynarodowymi, mające zmniejszać dystans między poziomem życia w krajach różnych regionów, nie są w stanie skutecznie niwelować istniejących różnic. Są one bowiem dokonywane z postępującym równolegle procesem bogacenia się społeczeństw krajów zamożnych. Wynikiem tych dwutorowo postępujących procesów jest niedostatecznie i zbyt wolno zmniejszająca się rozpiętość w wielkości PKB na mieszkańca między krajami [Bocian 2011].

Do głównych czynników pobudzających wzrost gospodarczy w **krótkim okresie** zalicza się: popyt konsumpcyjny, popyt inwestycyjny, popyt zgłaszany na rynku wewnętrznym oraz popyt zgłaszany na towary i usługi krajowe za granicą. **W długim okresie** na wzrost gospodarczy może oddziaływać dostateczna podaż i efektywność czynników wytwórczych. Współcześnie coraz częściej przypisuje się dużą rolę handlowi zagranicznemu jako ważnemu czynnikowi wzrostu gospodarczego w warunkach globalizacji [Niedziółka 2010].

Wzrost gospodarczy przebiega w zróżnicowanym tempie, które jest uzależnione m.in. od zasobów czynników produkcji (ziemi, pracy i kapitału) oraz od postępu technicznego. Wyróżnia się: **ekstensywny wzrost gospodarczy** – osiągniany przez zwiększenie wykorzystywanych zasobów oraz **intensywny wzrost gospodarczy** – osiągniany przez zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów. Do najważniejszych źródeł wzrostu wydajności można zaliczyć postęp techniczny i dynamikę inwestycji.

Do klasycznych czynników wzrostu gospodarczego należą:

- **praca** (w ujęciu ilościowym – podaż pracy, i jakościowym – wykształcenia, kwalifikacje, motywacja, dyscyplina pracy),

- **kapitał** – zasoby środków wykorzystywane w procesie produkcji; podstawowe formy kapitału produkcyjnego to kapitał ludzki, rzeczowy i finansowy,
- **zasoby naturalne** (ziemia, zasoby mineralne, paliwa kopalne, jakość środowiska).

Powyższe czynniki są obecnie często uzupełniane o otoczenie międzynarodowe i szeroko pojęty postęp techniczny (nauka, technika, innowacje, przedsiębiorczość, zarządzanie) [Niedziółka 2010].

Do innych przyczyn wymuszających wzrost gospodarczy Wilkin [2003b] zaliczył: konkurencję, rywalizację polityczną i gospodarczą, efekt demonstracji, konsumpcjonizm, itp. W poszukiwaniu najważniejszych źródeł rozwoju przez badaczy, w tym szczególnie ekonomistów, następowało przesuwanie ich uwagi z czynników o charakterze fizycznym czy zasobowym (ziemia, inne zasoby naturalne, siła robocza, kapitał fizyczny) na czynniki trudniej uchwytnie i mierzalne. Naukowcy na podstawie wyników badań empirycznych dochodzili do wniosku, że najważniejsze i niewyczerpywalne źródła rozwoju tkwią w człowieku i w jego relacjach z innymi ludźmi. Wynikiem tych spostrzeżeń było „odkrycie” nowych form kapitału, takich jak: kapitał ludzki, społeczny, kulturowy [Wilkin 2005].

W drugiej połowie XX w. gospodarka światowa rozwijała się szybciej niż kiedykolwiek wcześniej [Wilkin 2003a, Bąkiewicz, Czaplicka 2011]. Przez długie tysiąclecia ludzie żyli z pokolenia na pokolenie na poziomie niewiele przewyższającym minimum egzystencji [Moskwa 2007]. Maddison [2001] podaje, że w pierwszym tysiącleciu naszej ery, gospodarka światowa znajdowała się w stanie stagnacji. Średnie tempo wzrostu PKB w latach 1-1000, 1000-1500, 1500-1820 i 1820-1950 wynosiło odpowiednio: 0,01%, 0,15%, 0,32% i 1,6%. W latach 1950-2000 Produkt Światowy Brutto (PŚB) zwiększył się prawie siedmiokrotnie (z 5 329 mld USD do 36 501 mld USD). Znaczna część tego wzrostu została jednak konsumowana przez przyrost światowej populacji, który wynosił 1,8%. Z tego też względu realny PKB *per capita* rósł w tempie ok. 2,1% rocznie i zwiększył się niewiele ponad 2 tys. USD w połowie stulecia do 6 tys. na koniec wieku (tab. 3.1) [Bąkiewicz, Czaplicka 2011].

Produkt Światowy Brutto zwiększył się w latach 2001, 2002 i 2003 odpowiednio o 2,4%, 3,0% i 3,9%. W latach 2005-2007 pozytywne wzrostowe trendy zostały utrzymane, bowiem PŚB zwiększył się aż o 15,5% (w 2005 r. o 4,9%, w 2006 r. o 5% i w 2007 r. o 4,9%). W latach 2008-2010 nastąpiło spowolnienie, PŚB zwiększył się zaledwie o ok. 4,9%, (odpowiednio w latach 2008, 2009 i 2010 o 3; -1,1 i 3,1%), średniorocznie o 1,6% [Kołodko 2010]. W 2009 r. tylko w Polsce spośród krajów europejskich zanotowano wzrost PKB [Bocian 2011].

Tabela 3.1.1. Dynamika zmian populacji świata oraz PKB i PKB *per capita* w latach 1950-2000.

Wyszczególnienie	Populacja			PKB			PKB per capita		
	[mln]		średnia roczna zmiana [%]	[mld USD]		średnia roczna stopa wzrostu [%]	[USD]		średnia roczna stopa wzrostu [%]
	1950	2000	1950-2000	1950	2000	1950-2000	1950	2000	1950-2000
Afryka	227	803	2,6	203	1 175	3,7	894	1 464	1,0
Ameryka Łacińska	165	523	2,4	415	3 057	4,1	2 506	5 838	1,7
Azja	1 382	3 605	1,9	983	13 762	5,5	712	3 817	3,4
Europa Zachodnia	304	391	0,6	1 396	7 430	3,2	4 579	19 002	2,9
Europa Wschodnia	87	120	0,5	185	701	2,8	2 111	5 804	2,1
Świat	2 524	6 071	1,8	5 326	36 501	3,9	2 111	6 012	2,1

Źródło: Bąkiewicz, Czapliska 2011.

W celu rozszerzania potencjalnych zdolności gospodarki do osiągnięcia zamierzonego wzrostu gospodarczego przy pomocy instrumentów polityki gospodarczej należy oddziaływać na zwiększenie ilości czynników, ich efektywność (jakość) oraz poprawę efektywności ich konfiguracji (proorzędkową alokację czynników produkcji). Dla wzrostu gospodarczego bardziej znacząca niż sam wzrost czynników jest bowiem ich właściwa alokacja. Wzrost może być: 1) ilościowy – wzrost ilości czynników produkcji oraz 2) jakościowy – osiągany przez postęp techniczny w szerszym sensie (poprawa jakości poszczególnych czynników produkcji) i w węższym sensie (poprawa alokacji pod względem organizacyjnym i technologicznym) [Horodecka 2008]. W prognozowaniu i stabilizowaniu wzrostu gospodarczego na wysokim poziomie należy brać pod uwagę czynniki endogeniczne związane ze strefą regulacji.

Sprężenia zwrotne między wzrostem gospodarczym, efektywnością mikroekonomiczną i równością społeczną oznaczają, że skuteczne realizowanie równości społecznej prowadzącej do trwałego przełamania błędnego koła ubóstwa¹⁴ jest możliwe jedynie w gospodarce rynkowej, w której państwo ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za realizowanie zasady równości szans, jak również jej egzekwowanie od podmiotów gospodarczych. Obywatele mają zaś zagwarantowane swobodne prawa do kontroli wynegocjowanych zasad konstytucyjnych porządku gospodarczego [Woźniak 2008].

3.4. Wybrane neoklasyczne¹⁵ i endogeniczne modele wyjaśniające wzrost gospodarczy

Do prognozowania wzrostu gospodarczego używa się coraz bardziej złożonych metod ekonometrycznych, a modele mają coraz bardziej skomplikowaną strukturę. W gospodarce dość trudno jest wskazać jednoznacznie czynnik, który odgrywa podstawową rolę lub decyduje o tempie wzrostu gospodarczego. Bezpieczniej jest twierdzić, że dany czynnik w analizach nie powinien być pominięty [Bocian 2011].

Balcerowicz i Rzońca [2011] podkreślają, że pomimo ciągłego postępu w ekonometrii występują nadal problemy w badaniu przyczyn wzrostu gospodarczego (m.in. zależność zmiennych objaśniających nie tylko od siebie nawzajem, ale i od zmiennej objaśnianej, zmienność zarówno zmiennej objaśnianej, jak i zmiennych

¹⁴ Zgodnie z koncepcją zakłętego koła ubóstwa R. Nurske niski poziom dochodów nie pozwala na wygospodarowanie nadwyżki niezbędnej do inwestowania i wzrostu wydajności, a to z kolei powoduje utrzymywanie się niskiego poziomu dochodów i konsumpcji [Bąkiewicz, Żuławska 2010].

¹⁵ Zawarta w niniejszym podrozdziale charakterystyka modelu Haroda-Domara i Solowa pochodzi w zasadniczej części z artykułu: Marks-Bielska, Nazarczuk [2012].

objaśniających uzależniona od tej samej zmiennej nieuwzględnionej w modelu, niekompletne dane statystyczne (powodem może być np. niechęć rządów do publikowania danych stawiających ich kraje w niekorzystnym świetle), potencjalnie nieliniowe zależności między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi, niestabilność tych zależności w czasie, jej zróżnicowanie między krajami itp.).

Pomimo niewątpliwych postępów wiedzy ekonomicznej nie udało się zbudować mocnej teorii rozwoju, która mogłaby przekonująco wyjaśnić źródła dynamiki gospodarczej, mechanizmów rozwoju i ich uwarunkowań w odniesieniu do większości krajów. Gdyby istniał uniwersalny wzorzec rozwoju, to taka teoria zapewne by powstała. Więzy, interakcje i oddziaływania, jakie powstają w procesie rozwoju, są zbyt skomplikowane, aby mogły być przedstawione w języku współczesnej nauki. Społeczeństwo, którego częścią są procesy gospodarowania, stanowi nadmiernie złożony system, aby można było go precyzyjnie opisać i naukowo wyjaśnić. Naukowcy potrafią wyjaśnić zjawiska i oddziaływania starannie wyizolowane. Przyjmowane modele uwzględniają stosunkowo mało zmiennych i stosują rygorystycznie uproszczone założenia. W większości jest to wiedza o wyodrębnionych i stosunkowo niewielkich elementach rzeczywistości, które trudno połączyć [Wilkin 2005].

Powojenna myśl ekonomiczna wniosła znaczny wkład w zrozumienie roli kapitału we wzroście gospodarczym [Moskwa 2007]. Dwaj ekonomiści – Roy Harrod i Evsey Domar stworzyli w tym samym czasie, niezależnie od siebie, najprostszą funkcję produkcji, wykorzystywaną w analizie wzrostu gospodarczego [Bąkiewicz, Żuławska 2010]. Czynnikiem limitującym w tym modelu był kapitał, a ściślej jego przyrost (inwestycje) [Moskwa 2007]. Ze względu na fakt, że produkcja każdego podmiotu gospodarczego (gospodarki narodowej, gałęzi przemysłu, przedsiębiorstwa) zależy od wielkości zainwestowanego kapitału, pewna część wypracowanego dochodu musi być przeznaczona na odtworzenie majątku produkcyjnego zużytego w procesie produkcji (amortyzacja). Dodatkowe inwestycje, umożliwiające zwiększenie dóbr kapitałowych są pożądane, aby zapewnić wzrost dochodu narodowego w kolejnych latach [Bąkiewicz, Żuławska 2010].

Model Harroda-Domara ma postać:

$$Y = K \cdot (1/k) \quad (1),$$

gdzie: Y – produkt krajowy brutto, K – kapitał, k – kapitałochłonność (1/k – efektywność kapitału). Parametr k można oszacować na podstawie wartości kapitału w użyciu w danym roku oraz wielkości PKB w tym samym roku:

$$\Delta Y = \Delta K \cdot 1/k \quad (2),$$

gdzie ΔY oznacza zmianę, czyli wzrost PKB, ΔK – przyrost kapitału, czyli inwestycje (I). Dzielimy obie strony równania przez Y, otrzymujemy:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta K}{Y} \cdot 1/k \quad (3),$$

gdzie: $\Delta Y/Y$ – stopa wzrostu PKB (r), $\Delta K/Y$ – stopa inwestycji (i) – udział inwestycji w PKB.

Na podstawie tej prostej formuły można było oszacować potrzebne środki do osiągnięcia zamierzonych celów gospodarczych (np. ile % PKB należy zainwestować, aby osiągnąć wzrost PKB o określony %, przy danej kapitałochłonności) [Moskwa 2007]. W sytuacji przeznaczania większej części dochodu narodowego na inwestycje i utrzymywania wysokiej wydajności kapitału mamy do czynienia ze stosunkowo wysokim wzrostem gospodarczym [Bąkiewicz, Żuławska 2010].

Model Harroda-Domara łączył koncepcję mnożnika inwestycyjnego z podażowym charakterem inwestycji [Fiedor, Kociszewski 2010]. Inwestycje zwiększają możliwości produkcyjne gospodarki, co przyczynia się do zmiany równowagi rynkowej. W celu osiągnięcia stałego wzrostu zagregowany popyt musi rosnąć w takim samym tempie, jak możliwości produkcyjne gospodarki. Jeżeli stopa realnego wzrostu nie jest równa stosunkowi krańcowej skłonności do oszczędności oraz współczynnikowi kapitał-produkt, ścieżka rozwoju gospodarczego jest niestabilna [Piech 2004].

Model wzrostu opracowany w 1956 r. przez Roberta Mertona Solowa i Trevora Swana podważał wnioski modelu Harroda-Domara, m.in. że: 1) gospodarki państw wysoko rozwiniętych muszą doświadczać długich okresów bądź rosnącego bezrobocia, bądź malejącego wykorzystania nakładów kapitału. Zjawiska te wynikały z założenia braku możliwości substytucji czynnika wytwórczego występującego w zbyt małej ilości przez czynnik wytwórczy występujący w nadmiarze. Według omawianego modelu nakłady kapitału i efektywnej pracy (uwzględniające wzrost jej wydajności) musiały być używane do produkcji w założonej (stałej) proporcji. Nadwyżka nakładów określonego czynnika wytwórczego przekraczająca wielkość wynikającą z tej proporcji stawała się całkowicie bezużyteczna; 2) kraje słabiej rozwinięte o dużym zatrudnieniu w rolnictwie, charakteryzującym się niską wydajnością pracy mogą, wybierając drogę forsownej industrializacji, dołączyć szybko do krajów wysoko rozwiniętych. Przepływ nakładów pracy z rolnictwa do przemysłu miał umożliwić im wykorzystanie w pełni nakłady kapitału przy dowolnie dużej skali inwestycji [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Solow i Swan oraz później (w 1961 r.) Meade stwierdzili, że współczynnik kapitał-produkt w modelu Harroda-Domara nie powinien być traktowany jako egzogeniczny. W zaproponowanym modelu wzrostu był on zmienną, która może prowadzić system na ścieżkę stałego wzrostu. Jednym z najważniejszych czynników, prowadzącym do wzrostu gospodarczego, wzrostu płac, dobrobytu społecznego jest produktywność [Piech 2004].

Rachunek wzrostu, dekomponujący jego tempo na części powodowane odpowiednio przez nakłady czynników wytwórczych i wzrost ich produktywności, zaproponowany i przeprowadzony przez Solowa dla Stanów Zjednoczonych (w latach 1909-1949), potwierdził, że to wzrost produktywności czynników wytwórczych jest zasadniczym źródłem wzrostu gospodarczego [Balcerowicz, Rzońca 2011].

W latach 20. XX w. modelowaniem produkcji zajmowali się C.W. Cobb i P.H. Douglas [1928]. Znana jest **funkcja produkcji Cobba-Douglasa** [Barbur-ski 2005], której równanie w analizowanym modelu przedstawia się następująco:

$$Y = AK^{\alpha}N^{\beta}, \text{ gdzie } \alpha + \beta = 1, 0 \leq \alpha \leq 1, \quad (4)$$

gdzie:

A – miara postępu technologicznego, K – nakład kapitału, N – nakład pracy, α – współczynnik elastyczności produkcji względem kapitału, $\beta = 1 - \alpha$.

Produkcja krajowa, utożsamiana z PKB (Y), jest zdeterminowana w stopniu określonym przez wykładniki potęg znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie zmiennych: kapitału (K) oraz zasobów pracy (N). Wykładniki te informują o elastyczności produkcji względem zmian nakładów poszczególnych czynników i określają udział każdej ze zmiennych w jednostce wytworzonego produktu¹⁶. Zmienna A ($A > 0$) jest miarą postępu technicznego we wzroście gospodarczym. Przy założeniu stałych korzyści skali $\alpha + \beta = 1$, zatem 1% wzrost zarówno kapitału, jak i pracy *ceteris paribus* zwiększy produkcję globalną o 1%.

Do identyfikacji źródeł wzrostu gospodarczego (jego dekompozycji) wykorzystuje się następującą różnicową postać funkcji produkcji:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + (1 - \alpha) \left(\frac{\Delta N}{N} \right) + \alpha \left(\frac{\Delta K}{K} \right) \quad (5)$$

Według Solowa wzrost produktywności czynników wytwórczych w Stanach Zjednoczonych w latach 1909-1949 odpowiadał za 87,5% wzrostu produktu na jednostkę pracy. Zwiększenie nakładów kapitału na jednostkę pracy natomiast za 12,5% tego wzrostu [Balcerowicz, Rzońca 2010]. Wartość α została oszacowana przez Solowa na przykładzie gospodarki USA na ok. $1/3$, wskazując na to, iż udział kapitału we wzroście produktu w cenach czynników produkcji wynosi ok. $1/3$, a wkład pracy ok. $2/3$ [Woźniak 2008]. Jeżeli zmianie ulegają wartości poszczególnych zmiennych modelu reprezentujące poszczególne czynniki produkcji, wartość produkcji ulega zwiększeniu. Wzrost produkcji, przy pozostawianiu na niezmiennym poziomie wartości nakładów pracy (NN) i kapitału, prowadzi do sytuacji, w której determinantą

¹⁶ Parametr $\alpha (\Delta Y/Y)/(\Delta K/K)$ – elastyczność produkcji względem kapitału (dla stałych zasobów pracy); parametr $\beta (\Delta Y/Y)/(\Delta N/N)$ – elastyczność produkcji względem zasobów siły roboczej (dla stałej wartości kapitału).

wzrostu gospodarczego jest postęp techniczny. Stanowi on ważny składnik kreujący wartość dodaną w postaci tzw. reszty Solowa (ang. *Total Factor Productivity* – ogólna produktywność czynników produkcji), która w modelu odzwierciedla niewyjaśnioną część wzrostu gospodarczego i odpowiadała za ponad 50% zróżnicowania wzrostu PKB w USA i innych krajach uprzemysłowionych, podczas gdy tempo akumulacji kapitału na osobę odpowiadało od $\frac{1}{8}$ do $\frac{1}{4}$ tempa wzrostu [Nazarczuk, Marks-Bielska 2009, Marks-Bielska, Nazarczuk 2012]. Reszta Solowa opisuje wszystkie czynniki wzrostu produktu inne niż kapitał i praca, m.in.: produktywność pracy i kapitału, poprawę wykształcenia i umiejętności siły roboczej, poprawę jakości i wydajności wyposażenia kapitałowego. O ile pozostałe składniki modelu można zaobserwować i bezpośrednio zmierzyć, o tyle część przypadającą na produktywność można uchwycić jedynie pośrednio (znając pozostałe wartości i odejmując wpływ innych czynników od ogólnego wzrostu) [Piech 2004].

W **modelu Solowa-Swana**, a także w następnych generacjach neoklasycznych modeli wzrostu, podkreślając znaczenie wzrostu produktywności dla wzrostu gospodarki, nie wskazywano jednak, z czego wynika wzrost produktywności. Zakładano w nich, że czynniki wytwórcze są w pełni efektywnie wykorzystywane, a postęp techniczny nie zależy od żadnej z wielkości uwzględnianych w modelu [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Zaproponowany przez Solowa-Swana rachunek wzrostu okazał się użytecznym narzędziem w badaniach empirycznych nad wzrostem gospodarczym, stanowiąc podstawę współczesnej rachunkowości wzrostu [Rapacki, Próchnik 2009, Nazarczuk, Marks-Bielska 2009, Balcerowicz, Rzońca 2010, Marks-Bielska, Nazarczuk 2012].

Empiryczna weryfikacja modelu Solowa-Swana w krajach o różnym stopniu rozwoju wykazała niezgodność zarówno części założeń, jak i wniosków. Jednym z wniosków było np., że biedne kraje powinny doganiać bogate (konwergencja). Procesy takie nie były obserwowane, a w wielu przypadkach dysproporcje między nimi pogłębiały się [Piech 2004].

Barburski [2005] za Dobiją podkreśla, że sama funkcja produkcji Cobb-Douglassa powstawała w sytuacji, gdy rozumienie kapitału było niepełne i oznaczało faktycznie środki trwałe i obrotowe. W odniesieniu do tego faktu, dobór zmiennych do modelu był również niepełny i dokonany bez stosownego teoretycznego uzasadnienia. Oprócz tego zmienna K , określająca środki pracy i produkcji, nie posiada określonej miary wartości, chociaż dostępna jest miara według historycznego kosztu nabycia, ale nie do końca odpowiednia przy podanej konstrukcji miary. W procesach wytwórczych występują straty aktywów, a tego nie uwzględnia funkcja produkcji Cobb-Douglassa.

Konsekwencją zanegowania jednych teorii jest powstawanie innych, w tym przypadku – **teorii wzrostu endogenicznego**. Zgodnie z tą teorią wzrost produktywności czynników wytwórczych, stanowiący źródło długofalowego wzrostu

gospodarczego, nie jest zakładany, lecz stanowi przedmiot modelowania. Pierwsze modele tego typu powstały już w latach 60. i 70., ale ich dynamiczny rozwój nastąpił w latach 80. (prace Romera, Lukasa, Grosmana i Helpmana, Aghiona i Howitta). Wzrost produktywności czynników wytwórczych jest w tych modelach albo produktem ubocznym działalności wytwórczej (nabywania wiedzy przez praktykę), albo akumulacji kapitału ludzkiego lub wynikiem celowej działalności badawczo-rozwojowej ukierunkowanej na zysk. Wzrost produktywności czynników wytwórczych zależy od opłacalności, odpowiednio, działalności wytwórczej, akumulacji kapitału ludzkiego lub celowej działalności badawczo-rozwojowej, staje się wrażliwy na działanie bodźców ekonomicznych [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Teoria wzrostu endogenicznego koncentruje się na sposobie organizacji produkcji zamiast tradycyjnego zainteresowania proporcjami czynników produkcji. Wzrost gospodarczy staje się w tym przypadku naturalnym procesem następującym w efekcie działania postępu technologicznego. Skutkiem publicznych i prywatnych nakładów na badania i wdrożenia są innowacje technologiczne, które powstają wewnątrz gospodarki i zapobiegają spadkowej tendencji krańcowej wydajności czynników produkcji [Bąkiewicz, Żuławska 2010]. Główne założenia teorii endogenicznego wzrostu gospodarczego (TEWG) można sprowadzić do następujących:

- 1) działanie mechanizmu konkurencyjnego odnosi się raczej do poszczególnych rynków technologicznych, czy też do rynków wybranych czynników produkcji. Nie istnieje zaś konkurencja doskonała na wszystkich rynkach towarowych, a także na rynkach czynników produkcji. W wyniku ochrony własnych interesów przez korporacje dysponujące licencjami i patentami istnieją bariery wejścia na rynek,
- 2) czynniki produkcji są doskonale mobilne (w sensie fizycznym, niekoniecznie w politycznym, czy instytucjonalnym, np. zróżnicowana efektywność działania zestandaryzowanych korporacji biznesowych w różnych krajach),
- 3) obecność wynalazków nie oznacza wszędzie jednakowych możliwości ich wykorzystania. Występuje bariera ekonomiczna dyfuzji innowacji, która skutecznie opóźnia lub uniemożliwia konwergencję gospodarczą (jeśli ceny nowoczesnych technologii są zaporowe),
- 4) występuje ograniczona homogeniczność zarówno pracy, jak i kapitału (np. praca pracownika o tych samych kwalifikacjach w strefie klimatycznej, do której nie jest zaadaptowany, czy w kraju o odmiennej do rodzimej kulturze może charakteryzować się obniżoną wydajnością),
- 5) substytucyjność czynników produkcji jest możliwa w obrębie danej gospodarki, ale zależy od uwarunkowań polityczno-instytucjonalnych,
- 6) działalność gospodarcza jest podporządkowana planom działalności prywatnych przedsiębiorców ukierunkowanych na maksymalizację zysku, ale wynika również z celów sektora publicznego (realizacja korzyści społecznych),

- 7) efektem działania mechanizmu rynkowego jest pełne wykorzystanie czynników produkcji (zachowanie dynamicznej stabilności na granicy krzywej możliwości produkcyjnych),
- 8) występują rosnące (wewnętrzne) korzyści skali (założenie większości modeli, ale w niektórych z nich przyjmuje się neoklasyczną wersję tego założenia – stałe efekty skali; dotyczy to szczególnie modeli, akcentujących znaczenie docelowego efektu konwergencji, polegającego na tym, że wraz ze wzrostem produktu *per capita* spada dynamika wzrostu gospodarczego. Możliwości wzrostowe gospodarek wyczerpują się wraz z wchodzeniem na coraz wyżej położone ścieżki wzrostu, o ile nie pojawią się nowe impulsy stymulujące dynamikę wzrostu,
- 9) wskutek rosnących efektów skali w ograniczony sposób działa prawo malejącego produktu marginalnego,
- 10) postęp techniczny ma charakter endogeniczny względem systemu gospodarczego. Jest wynikiem świadomych inwestycji w działalności badawczo-rozwojowej oraz w obszarze kapitału ludzkiego,
- 11) postęp techniczny wynika z poziomu ludzkiej aktywności. To założenie podkreśla rolę motywacji psychologicznych w kształtowaniu wzrostu gospodarczego, uwzględniając fakt, że dobrobyt zależy też od samych ludzi, od ich motywacji w zakresie stawiania i osiągania ambitnych celów,
- 12) wiele podmiotów gospodarczych posiada siłę rynkową i czerpie rentę z tytułu wynalazków [Fiedor, Kociszewski 2011].

3.5. Dekompozycja PKB i jego składowe

Rachunek wzrostu stanowi jeden z elementów analizy determinantów kształtujących wzrost gospodarczy. Pozwala on zdekomponować tempo wzrostu gospodarczego na czynniki powodujące jego zmianę. Dekompozycja umożliwia odpowiedź na pytanie, która z kategorii (rozpatrywanych czynników) ma jaki wkład (kontrybucję) w kształtowaniu wzrostu gospodarczego kraju. Rachunek wzrostu pozwala zatem na wyodrębnienie bezpośrednich źródeł zmian w możliwościach wytwórczych oraz wielkości popytu w gospodarce [Rzońca 2002]. Jak już wcześniej wspomniano, stanowi jeden z użytecznych instrumentów w badaniach nad wzrostem gospodarczym [Balcerowicz, Rzońca 2010].

Podobnie jak różne metody obliczania PKB¹⁷, także i dekompozycję można przeprowadzić w odmienny sposób. Najczęściej jednak stosuje się dwa podejścia do dekompozycji PKB, tj. *popytowe* oraz *podażowe*. W ujęciu popytowym PKB

¹⁷ Wartość PKB (w cenach rynkowych) można obliczyć przez zsumowanie: (1) wartości dodanej wytworzonej we wszystkich przedsiębiorstwach w kraju, (2) wartości wydatków na dobra i usługi (finalne), (3) dochodów z czynników produkcji [Woźniak 2008].

jest dekomponowany na następujące składowe: *spożycie ogółem*, *akumulację* oraz *eksport netto*. Ujęcie podażowe uzależnione jest od funkcji produkcji wykorzystywanej do dekompozycji, co warunkuje liczbę rozpatrywanych czynników i ich zróżnicowany wkład w tworzenie wzrostu. Poniżej opisano czynniki w ramach ujęcia popytowego dekompozycji.

Spożycie ogółem agreguje w sobie spożycie indywidualne (prywatne) oraz zbiorowe. Obie z tych kategorii informują o skali popytu na rynku, jednak o różnym jego pochodzeniu. *Spożycie indywidualne* odzwierciedla wydatki dokonywane przez gospodarstwa domowe na zakup dóbr i usług, podczas gdy *spożycie zbiorowe* wskazuje na alokację nakładów w ramach wydatków instytucji rządowych i samorządowych (np. na oświatę, opiekę zdrowotną, kulturę, obronę narodową, dostępu do innych dóbr publicznych). *Akumulacja* oznacza gromadzenie, czyli przeznaczanie środków finansowych na inwestycje (w tym wartości niematerialne i prawne), zapasy oraz półprodukty, najczęściej w celu powiększenia zdolności wytwórczych i w konsekwencji wielkości produkcji. *Eksport netto* to natomiast różnica pomiędzy wartością eksportu i importu.

Analiza dekompozycji wzrostu gospodarczego Polski w latach 2001-2010 w ujęciu popytowym doprowadziła do wniosku, zgodnie z którym to spożycie ogółem było czynnikiem o największej (dodatkowej) kontrybucji do PKB przy zmiennym wkładzie akumulacji oraz eksportu netto (tab. 3.2). Wysoki wkład spożycia indywidualnego w ramach spożycia ogółem pozwolił stwierdzić, że to wydatki gospodarstw domowych odegrały kluczową rolę w kształtowaniu popytu w gospodarce na towary i usługi. Było to uwarunkowane rosnącymi dochodami realnymi mieszkańców kraju, a także zwiększeniem dostępności kredytów. Spożycie zbiorowe, utożsamiane z wydatkami z budżetu państwa lub samorządów najczęściej na pokrycie kosztów dostępu do określonych dóbr publicznych, cechował umiarkowanie dodatni wkład do PKB. Przejściowo ujemna oraz dodatnia kontrybucja akumulacji oraz eksportu netto w kształtowanie wzrostu gospodarczego Polski była zdeterminowana przez sytuację gospodarczą kraju i jego otoczenia. W latach 2001-2002 oraz w 2009 r. akumulacja przyczyniała się do ograniczenia wysokości PKB, z uwagi na malejące zapasy oraz inwestycje sektora przedsiębiorstw (były to lata spowolnienia gospodarczego w kraju). W pozostałych okresach analizy jej wkład przyczyniał się do wzrostu PKB, bo przedsiębiorstwa inwestowały i zwiększały poziom zapasów, niejako przygotowując się do okresu dobrej koniunktury gospodarczej.

Tabela 3.2. Dekompozycja popytowa PKB Polski w latach 2001-2010 (w pkt. proc.).

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wzrost PKB	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,8
Spożycie ogółem, w tym:	1,9	2,5	2,2	3,7	2,2	4,2	3,8	4,7	1,6	2,7
Spożycie indywidualne	1,4	2,2	1,3	3,1	1,3	3,1	3,0	3,4	1,3	1,9
Spożycie zbiorowe	0,5	0,3	0,9	0,6	0,9	1,0	1,1	1,4	0,3	0,6
Akumulacja, w tym:	-3,1	-1,4	0,6	2,7	0,3	3,1	5,1	1,0	-2,7	1,7
Nakłady brutto na środki trwałe	-	-	-	-	1,2	2,7	3,4	2,1	-0,3	-0,2
Zapasy	-	-	-	-	-0,9	0,4	0,8	-0,8	-2,4	1,9
Eksport netto, w tym:	2,4	0,4	1,1	-1,0	1,1	-1,1	-2,1	-0,6	2,7	-0,6
Eksport	-	-	-	-	3,0	5,4	3,7	2,9	-2,7	4,0
Import	-	-	-	-	1,9	6,6	5,8	3,5	-5,5	4,6

Źródło: Marks-Bielska, Nazarczuk 2012.

Jeszcze większe zróżnicowanie opisywało eksport netto, który w latach: 2004, 2006-2008, 2010 odznaczał się ujemnym wkładem we wzrost PKB, co było spowodowane większą dynamiką wzrostu importu w porównaniu do eksportu, a w latach: 2001-2003, 2005, 2009 opisywała go dodatnia kontrybucja do wzrostu gospodarczego. Należy także zaznaczyć, że w okresach ograniczenia dynamiki wzrostu PKB kraju (2001-2003, 2009), następował głębszy spadek importu niż eksportu, co skutkowało dodatnią kontrybucją eksportu netto do PKB [Marks-Bielska, Nazarczuk 2012]. Jednym z czynników przesądzających o tej sytuacji w tych okresach była zmiana kursu walutowego (deprecjacja złotego wobec euro), która zwiększała konkurencyjność eksportu.

Ujęcie podażowe dekompozycji wzrostu gospodarczego kraju pozwala natomiast zidentyfikować charakter obserwowanych przemian, tzn. czy przykładowo wzrost w danym okresie jest warunkowany zwiększeniem się zasobności określonego czynnika produkcji (np. kapitału) lub przemian w obrębie produktywności. Z uwagi na możliwość zastosowania różnych funkcji produkcji i modeli wzrostu (por. podrozdział 3.3) także i sama dekompozycja może przebiegać w zróżnicowany sposób. Poniżej zaprezentowano standardowe podejście do wyjaśniania różnic w poziomie dochodu między krajami w oparciu o zapoczątkowaną przez R. Solow dekompozycję wzrostu gospodarczego, stanowiącą podstawę współczesnej rachunkowości wzrostu [Nazarczuk, Marks-Bielska 2009]. W tym celu wykorzystano następującą postać neoklasycznej funkcji produkcji:

$$\frac{\Delta \ln Y}{pop} = \alpha \frac{\Delta \ln L}{pop} + (1 - \alpha) \frac{\Delta \ln K}{pop} + \Delta \ln A, \quad (1.1),$$

gdzie:

Y – produkt krajowy brutto, pop – populacja, L – zasoby pracy (tj. przeciętny stan pracujących w gospodarce w danym roku), $L = \text{populacja} \cdot \text{stopa aktywności} \cdot \text{wskaźnik zatrudnienia} \cdot \text{liczba godzin}$, K – zasoby kapitału (tj. wartość brutto środków trwałych w gospodarce), A – miara postępu technologicznego wyrażająca ogólny wzrost produktywności czynników produkcji, α i $(1 - \alpha)$ – współczynniki elastyczności, tj. wagi¹⁸ czynników produkcji określające wkład czynnika do jednostki produktu: pracy ($\alpha = 2/3$) i kapitału ($1 - \alpha = 1/3$).

Wśród pewnych ograniczeń tej metody należy przyjąć fakt, że dekomponuje ona wzrost gospodarczy na trzy składowe, tj. zmiany w ramach zasobów kapitału i pracy (rozpatruje tylko aspekt ilościowy nakładów), a także tzw. resztę Solowa (ang. *Total Factor Productivity*), czyli ogólną produktywność czynników produk-

¹⁸ Wagi zostały oszacowane przez R. Solow na przykładzie funkcjonowania gospodarki USA.

cji. W przypadku, gdy produkcja rośnie wraz z czasem, a wartości nakładów pracy (L) i kapitału (K) pozostają na poziomie niezmiennym, oznacza to, że determinantą wzrostu gospodarczego był postęp techniczny, który odzwierciedla niewyjaśnioną część w modelu Solowa [Nazarczuk, Marks-Bielska 2009]. Model ten nie jest jednak w stanie uwzględnić zmian jakościowych na rynku pracy oraz w ramach kapitału technicznego, a także wyjaśnić dużych różnic między wartościami reszt o podobnym poziomie rozwoju technologicznego. Ta niedogodność stała się m.in. przyczynkiem do rozbudowy modelu o nowe czynniki, w tym o kapitał ludzki [por. Mankiw, Romer, Weil 1992].

Analiza głównych czynników wzrostu gospodarczego Polski w modelu Solowa w latach 2001-2010 dowiodła, że to wzrost ogólnej produktywności czynników produkcji (TFP) posiadał dominujący wpływ na wzrost gospodarczy (tab. 3.3). Wzrost PKB dokonywał się zatem głównie poprzez wzrost wydajności zaangażowania czynników produkcji, a nie przez wzrost zasobności poszczególnych czynników. Należy sądzić, że to procesy modernizacyjne i transformacyjne (w tym wzrost znaczenia innowacji) w gospodarce były w głównym stopniu odpowiedzialne za ten przyrost. Zostały one najprawdopodobniej zainicjowane przez niższą produktywność niż w innych krajach rozwiniętych gospodarczo.

Czynnik kapitału odznaczał się niezmiennie dodatnim wkładem w tworzenie wzrostu gospodarczego, chociaż jego skala oddziaływania była zróżnicowana. Zadecydowała o tym odmienna w poszczególnych okresach analizy skala inwestycji w sektorze przedsiębiorstw, która przejawiała się przede wszystkim wzrostem technicznego uzbrojenia pracy. W okresach pogorszenia koniunktury oraz intensywnego wzrostu technicznego uzbrojenia pracy zaobserwowano spadek produktywności majątku trwałego.

Kontrybucję czynnika pracy cechowało relatywnie największe zróżnicowanie. W okresach dekoniunktury zmiany w gospodarce silnie oddziaływały na sytuację na rynku pracy. Stąd wahania we wpływie czynnika pracy na zmianę PKB w rozpatrywanym horyzoncie. W latach 2001-2002 oraz 2009-2010 przedsiębiorstwa dokonywały racjonalizacji zatrudnienia, a w okresie 2001-2003 dodatkowo malała stopa aktywności zawodowej (zmniejszyła się liczba osób pracujących lub bezrobotnych poszukujących pracy), co skutkowało najczęściej ograniczeniem zasobów pracy w gospodarce. Przemiany demograficzne oraz zmienna liczba przepracowanych godzin w roku (m.in. uzależniona od liczby dni wolnych) w mniejszym stopniu oddziaływały długookresowo na wzrost gospodarczy. Opisywał je przeważnie dodatni wkład udziału ludności w wieku produkcyjnym na PKB oraz zmienny kierunek kontrybucji liczby przepracowanych godzin.

Tabela 3.3. Dekompozycja podażowa wzrostu gospodarczego Polski w latach 2001–2010 (w pkt. proc.).

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB <i>per capita</i>	1,2	1,5	4,0	5,4	3,7	6,3	6,8	5,0	1,6	3,8
Dekompozycja w oparciu o model Solowa										
Praca	-1,6	-1,2	-0,3	-0,1	1,8	2,4	3,3	2,5	-0,2	0,1
Kapitał	1,4	0,9	0,8	0,6	0,8	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1
Łączna produktywność czynników produkcji (TFP)	1,5	1,7	3,7	4,9	1,2	3,1	2,6	1,4	0,6	2,5
Dekompozycja czynnika pracy										
Udział ludności w wieku produkcyjnym	1,1	0,8	-0,1	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,2	0,4
Stopa aktywności zawodowej	-0,1	-1,2	-0,9	-0,3	0,7	-1,1	-0,2	0,7	0,9	1,0
Stopa zatrudnienia	-1,7	-1,3	0,5	0,3	1,1	3,2	3,3	1,8	-0,8	-1,1
Liczba godzin pracy	-0,9	0,5	0,2	-0,3	-0,3	0,0	0,2	0,0	-0,5	-0,2
Wskaźniki opisujące zmianę kapitału										
Produktywność majątku trwałego ¹ (zmiana)	-0,7	-1,6	0,0	5,1	1,8	2,9	3,0	0,3	-1,3	-0,7
Techniczne uzbrojenie pracy ² (zmiana)	7,8	8,7	5,6	3,0	2,1	1,3	3,2	4,2	6,3	5,4

¹ Produktywność majątku trwałego to wartość dochodu wygenerowana na jednostkę wartości majątku trwałego.

² Techniczne uzbrojenie pracy to wartość wyposażenia technicznego przypadającego na 1 zatrudnionego.

Źródło: Marks-Bielska, Nazarczuk 2012.

Podsumowanie

Wzrost gospodarczy jest uznawany przez większość ekonomistów za zasadniczy problem w polityce ekonomicznej. Wzrost gospodarczy stanowi podstawowy cel podejmowanej działalności gospodarczej. Jest on często odnoszony do sfery realnej gospodarki, która obejmuje materialną bazę produkcji wraz zasobami naturalnymi, ludnością i zmianami w jej strukturze oraz wytwarzanymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi. W rzeczywistości natomiast obejmuje jedynie wzrost wielkości wytworzonych dóbr i usług produkcyjnych oraz konsumpcyjnych. Jest kategorią węższą niż rozwój gospodarczy agregujący w sobie, oprócz zmian w wartości wytworzonych dóbr i usług, również towarzyszące temu procesowi zmiany jakościowe w strukturze gospodarki, skutkujące poprawą jakości życia i dobrobytu społecznego, będące niejednokrotnie przejawem poprawy konkurencyjności gospodarki.

Do opisu czynników wzrostu (identyfikacji, kwantyfikacji, istniejących zależności) wykorzystuje się modele wzrostu. Model, stanowiąc uproszczone odwzorowanie rzeczywistości, daje podstawę do weryfikacji sformułowanych hipotez, określa ramy budowy nowych teorii. Umożliwia również prognozy i projekcję, oraz analizy symulacyjne, pokazując wariantowo kształtowanie się badanych relacji w przyszłości.

Użytecznym instrumentem w badaniach wzrostu gospodarczego jest rachunek wzrostu, który umożliwia zdekomponowanie tempa wzrostu gospodarczego na czynniki powodujące jego zmianę. Rachunek wzrostu pozwala na wyodrębnienie bezpośrednich źródeł zmian w możliwościach wytwórczych oraz wielkości popytu w gospodarce.

Literatura

- Balcerowicz L., Rzońca A. 2010. *Wzrost gospodarczy: znaczenie, zróżnicowanie, metody badania*. W: Balcerowicz L., Rzońca A. *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, C.H. Beck, Warszawa.
- Barburski J. 2005. *Modele wzrostu gospodarki z uwzględnieniem kapitału intelektualnego*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*. Uniwersytet Rzeszowski, cz. 1, z. nr 6, s. 113-125.
- Bąkiewicz A., Czaplicka K. 2011. *Wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się*. W: Piasecki R. (red. nauk.). *Ekonomia rozwoju*. PWE, Warszawa, s. 70-93.
- Bąkiewicz A., Żuławska U. 2010. *Od teorii wzrostu do ekonomii rozwoju*. W: Bąkiewicz A., Żuławska U. (red.) *Rozwój w dobie globalizacji*. PWE, Warszawa, s. 66-88.

- Bocian A. F. 2011. *Makroekonomia wzrostu – uwarunkowania globalne*. Optimum. Studia Ekonomiczne. Nr 1(49), s. 18-40.
- Cobb C.W., Douglas P.H. 1928. *A Theory of Production*. American Economic Review, vol. 18.
- Fiedor B., Kociszewski K. 2010 (red.). *Ekonomia rozwoju*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Gertner J. 2010. *The Rise and Fall of the G.D.P.* The New York Times, 13 maja 2010 r. Artykuł dostępny pod adresem: http://www.nytimes.com/2010/05/16/magazine/16GDP-t.html?_r=2&pagewanted=all (dostęp z dn. 16.07.2012 r.)
- Goodman P. S. 2009. *Emphasis on Growth Is Called Misguided*. The New York Times, 23 września 2009. Artykuł dostępny pod adresem: http://www.nytimes.com/2009/09/23/business/economy/23gdp.html?_r=2&ref=business (dostęp z dn. 16.07.2012 r.).
- Gwartney J. D., Stroup R. 1987. *Macroeconomics. Private and public choice*. HBJ, London.
- Horodecka A. 2008. *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Jabłoński Ł. 2005. *Kapitał ludzki a tempo wzrostu polskiej gospodarki*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*. Uniwersytet Rzeszowski, cz. 1, z. nr 6, s. 241-254.
- Klamut M. 2006. *Polityka rozwoju gospodarczego*. W: Winiarski B. (red. nauk.). *Polityka gospodarcza*. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa, s. 195-244.
- Kołodko G. 2010. *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*. Ekonomista, nr 1, s. 117-125.
- Kuznets S. 1941. *National Income and Its Composition, 1919–1938*, NBER, New York.
- Maddison A. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris.
- Mankiw N. G., Taylor M. P. 2009. *Makroekonomia*. PWE, Warszawa.
- Mankiw N. G., Romer D., Weil D. N. 1992. *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 107, No. 2.
- Marks-Bielska R., Białobrzeska R. 2004. *Conditions of Economic Development of Poland in the Context of Globalization*. In: Kruszką M. (ed.) *Unification of European Economies: Opportunities and Threats*. Wyd. Nauk. Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, s. 171-178.
- Marks-Bielska R., Nazarczuk J. M. 2012. *Uwarunkowania wzrostu gospodarczego Polski w latach 2001-2010 w kontekście modelu wzrostu Solowa*. Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 2.
- Moskwa A. 2007. *Wzrost i rozwój gospodarczy*. W: Bednarski M., Wilkin J. (red.) *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Wyd. trzecie. Wyd. Prawnicze LexisNexis, s. 398-427.
- Nazarczuk J. M., Marks-Bielska R. 2009. *Czynniki wzrostu gospodarczego Polski w świetle neoklasycznego modelu wzrostu*. W: Sokołowski J. (red. nauk.). *Pro-*

- blemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 39, t. 1. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Niedziółka D. 2010. *Handel energią a wzrost gospodarczy*. W: Misala J. (red. nauk.) *Teoria i polityka wzrostu gospodarczego osiągnięcia i doświadczenia*. Wyd. Fachowe CeDeWu, s. 53-66.
- Rzońca A. 2002. *Rachunek wzrostu na przykładzie gospodarki Irlandii w latach dziewięćdziesiątych*. Materiały i Studia, nr 149, NBP, Warszawa.
- Piasecki R. 2011. *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych*. W: Piasecki R. (red. nauk.) *Ekonomia rozwoju*. PWE, Warszawa, s. 13-35.
- Piech K. 2004. *Ekonomia a gospodarka oparta na wiedzy: miejsce innowacji i technologii w teoriach wzrostu gospodarczego*. Polityka gospodarcza, SGH, w Warszawie, nr 9, s. 133-159.
- Rapacki R., Próchniak M. 2009. *Rachunek wzrostu gospodarczego w krajach transformacji w latach 1990–2003*. W: Rapacki R. (red.). *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?* PWE, Warszawa, s. 74-107.
- Sen A., Stiglitz J. E., Fitoussi J-P. 2009. *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited: Reflections and Overview*. Artykuł dostępny pod adresem: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/overview-eng.pdf> (dostęp z dn. 16.07.2012 r.).
- Stiglitz J. 2009. *The Great GDP Swindle*. The Guardian, 13 września 2009. Artykuł dostępny pod adresem: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/sep/13/economics-economic-growth-and-recession-global-economy> (dostęp z dn. 16.07.2012 r.).
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J-P. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Raport dostępny pod adresem: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (dostęp z dn. 16.07.2012 r.).
- Wilkin J. 2003a. *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*. W: Bortłomiuk A. (red.). *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, s. 44-52.
- Wilkin J. 2003b. *Rozwój gospodarczy a rozwój człowieka*. Wykład wygłoszony na inauguracji roku akademickiego (2002/2003), na Wydziale Nauk Ekonomicznych, UWM w Olsztynie.
- Wilkin J. 2005. *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*. Zagadnienia Ekonomiczne. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn, nr 3, s. 5-16.
- Woźniak M.G. 2008. *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*. Wyd. UE w Krakowie, Kraków.
- Van der Bergh Jeroen C. J. M. 2009. *The GDP paradox*. Journal of Economic Psychology. Vol. 30, Nr 2.

Pytania kontrolne

1. Jaka jest różnica między wzrostem a rozwojem gospodarczym?
2. Wymień czynniki pobudzające wzrost gospodarczy.
3. Wymień *płytkie* i *głębokie* przyczyny wzrostu gospodarczego.
4. Scharakteryzuj znane Ci neoklasyczne modele wzrostu.
5. Wskaż główne założenia teorii endogenicznego wzrostu gospodarczego (TEWG).
6. Czy wybudowane i sprzedane na rynku pierwotnym w tym roku mieszkanie wlicza się do tegorocznego PKB? Co w przypadku odsprzedaży mieszkania na rynku wtórnym? Odpowiedź uzasadnij.
7. Wyprodukowanie którego z dóbr w większym stopniu przyczyni się do wzrostu PKB: 1 tabliczki czekolady za 5 zł czy 1 opakowania herbaty za 5 zł? Dlaczego?
8. Czy w sytuacji, gdy sąsiad pomoże Tobie w malowaniu płotu posesji, działanie to będzie włączone do PKB? Jeżeli nie, to kiedy będzie to możliwe?
9. Czy w rzeczywistości PKB jest miarą, która uwzględnia poziom rozwoju całej gospodarki? Odpowiedź uzasadnij.
10. Czy Australijczyk pracujący w Polsce przyczynia się do powiększania w Polsce PKB czy PNB?
11. Czy firma francuska działająca w Polsce zasili PKB Polski czy PNB Francji? Odpowiedź uzasadnij.
12. Dlaczego w krajach o dużym udziale firm z udziałem kapitału zagranicznego PNB jest najczęściej mniejszy od PKB? Jaki warunek musi zostać spełniony?
13. Jakie znasz wady PKB jako miernika poziomu dobrobytu?
14. Jakie znasz metody pomiaru PKB?
15. Wyjaśnij, dlaczego wykorzystywanie danych o wzroście gospodarczym w cenach bieżących może być mylące.
16. W jakim celu stosuje się dekompozycję PKB? Jakie czynniki w ujęciu popytowym i podażowym przyczyniały się w największym stopniu do wzrostu gospodarczego Polski w latach 2001-2010?

4. Polityka gospodarcza w warunkach przemian ustrojowo-systemowych

Wprowadzenie

Istota transformacji opiera się na wprowadzeniu zmian we wszystkich częściach systemu, co prowadzić powinno do zbudowania nowego porządku ekonomicznego oraz poprawnego jego działania i wykorzystania. Budowanie takiego porządku ekonomicznego oparte jest na tworzeniu nowych instytucji rynkowych, którymi są ramy działania poszczególnych jednostek, ale i grup społecznych, które określają możliwości ich działania. Instytucje te można podzielić na formalne i nieformalne, przy czym poprawny porządek ekonomiczny funkcjonuje efektywnie tylko w sytuacji spójnego działania zespołu norm formalnych oraz powiązanych z nimi instytucji nieformalnych.

Realizacja transformacji polskiej gospodarki jest procesem długotrwałym. W ramach przekształceń przeprowadzanych od 1989 r. zostało zrealizowane założenie dotyczące integracji europejskiej, kiedy to w 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Element zespolenia Polski z UE uznać można za umowną datę zakończenia transformacji systemowej¹⁹, ponieważ potwierdza ona fakt, iż zdołano zbudować podstawy systemu gospodarczego i politycznego zbliżonego do pozostałych krajów UE [Wilkin 2006].

¹⁹ Niektórzy ekonomiści uważają, że transformacja nie zakończyła się, ponieważ nie zakończony został proces prywatyzacji, a także sam fakt formalnego członkostwa w UE, co zgodnie z kryteriami kopenhaskimi ustalonymi w 1992 r., wymagało uznania krajów ubiegających się o akces do wspomnianego ugrupowania gospodarczego za „funkcjonalne gospodarki rynkowe”, które byłyby zdolne do konkutowania w ramach europejskiego ugrupowania integracyjnego, nie przesądza o realnej dojrzałości systemowej. Jedynym bowiem z przekonujących kryteriów tej dojrzałości wydaje się być takie jakościowe zaawansowanie kultury rynkowej *sensu largo* oraz solidność instytucji (reguł rynkowej gry ekonomicznej), aby zapewniały one efektywne działanie mechanizmów tworzenia i alokacji kapitału oraz podziału wytworzonego produktu. Rozważając efektywne działanie tych mechanizmów należy mieć na uwadze zarówno dynamikę procesów gospodarczych, jak i ich zrównoważenie. Do osiągnięcia zadowalającego z tej perspektywy stanu instytucji i kultury rynkowej niezbędny jest dalszy postęp, który może nastąpić w perspektywie wielu lat [Kołodko 2009].

4.1. Sytuacja gospodarki Polski u progu transformacji

Pod koniec lat 80. gospodarka Polski zaczęła odczuwać silnie negatywne skutki pozostawiania w nieefektywnym systemie gospodarki nakazowo-rozdziałowej, który zaczął chylić się ku upadkowi. Pierwsze symptomy pogorszenia sytuacji były już jednak widoczne wcześniej, tj. na przełomie lat 70. i 80., kiedy to gospodarkę Polski objął spadek produktu krajowego brutto.

W ostatnim roku przed wprowadzeniem zmian systemowo-ustrojowych (tj. 1989 r.) gospodarka Polski cechowała się [por. Balcerowicz 1997, Czerwińska 2001, Gruszecki 2003, Milewski 1993]:

- **Nierównowagą makroekonomiczną**, na którą składało się m.in. bardzo wysokie *zadłużenie zagraniczne*²⁰, *kryzys finansów publicznych*²¹ oraz *hiperinflacja*²². Rozregulowana sfera finansów znajdowała wyraz w rosnącej inflacji, sztucznym systemie cen i (wielorakich) kursów walutowych²³, a także rozbudowanych dotacjach i przez to wysokim deficycie budżetowym.
- **Nadmiernie rozbudowaną sferą przemysłu**, przy niedostatecznej roli sektora usługowego²⁴, co było skutkiem realizowanej przez lata polityki uprzemysłowienia oraz nastawienia na produkcję antyimportową (import pozbawiał kraj dewiz). Ponadto struktura przemysłu charakteryzowała się nadmiernym rozwojem gałęzi ciężkich i niedorozwojem gałęzi lekkich, stosujących nowo-

²⁰ Zadłużenie zagraniczne Polski w krajach zachodnich w 1970 r. wynosiło 0,6 mld USD. Jego wartość jednak systematycznie wzrastała wraz z realizacją programu „wielkiego skoku”: 1974 r. (3,6 mld USD), 1978 r. (15 mld USD), 1980 r. (23 mld USD). W 1980 r. obsługa kredytów zagranicznych stanowiła 75% przychodów eksportowych i przekraczała dochody wolnodewizowe [Kuczyński 2012]. W 1990 r. zadłużenie zagraniczne Polski było szacowane na 48,5 mld USD, z czego 32 778,36 mln USD pochodziło z Klubu Paryskiego, a 11 163,78 mln USD z Klubu Londyńskiego, a około 4,5 mld USD pożyczono z innych źródeł (w tym RWPG i ZSRR).

²¹ W ostatnim roku przed reformą, tj. w 1988 deficyt budżetowy Polski wyniósł 7,4% PKB [Balcerowicz 1997]. Pod koniec 1989 r. sytuacja finansów publicznych była jeszcze trudniejsza. Po części była ona spowodowana przez hiperinflację, która wymuszała istotną indeksację dochodów ludności, a także skłaniała do odraczania regulacji zobowiązań (aby móc płacić mniej wartym pieniądzem). 5 września 1989 r. kasa budżetowa była pusta, a rząd musiał sięgnąć po kredyt od NBP, aby przynajmniej w części ją napęłnić [Kuczyński 2012]. Oznaczało to *de facto* dodruk „pustego pieniądza” (czyli dalsze zmniejszenie możliwości nabywczych pieniądza), bowiem w tamtym okresie nie istniały obligacje skarbowe, którymi rząd mógłby sfinansować zobowiązania. Była to jedna z praktyk, których szybko zakazano. Równolegle ograniczono wydatki.

²² Hiperinflacja została przyspieszona przez jedną z decyzji rządu Mieczysława Rakowskiego w 1988 r., uwalniającą ceny żywności (z zasady słuszną), jednak przeprowadzoną przy braku dyscypliny w zakresie wzrostu płac i dochodów, co powiększyło społeczne koszty transformacji [Kuczyński 2012]. Należy także pamiętać, iż do wzrostu cen w gospodarce przyczyniały się także duże niedobory podaży na rynku oraz inflacja tłumiona przez administracyjnie ukształtowany wcześniej poziom cen. Po liberalizacji większości cen zaczęła oddziaływać tzw. inflacja korekcyjna, której zadaniem było przywrócenie „zdrowych” relacji między popytem i podażą. W 1989 inflacja w Polsce w ujęciu średniorocznym wyniosła 281%, a w 1990 r. 585,6%. Rok później było to już 70,3%.

²³ Tzn. złoty nie był swobodnie wymienialny na inne waluty obce.

²⁴ Udział przemysłu w 1989 r. w tworzeniu PKB wyniósł 52,3%, a usług 34%.

czesne technologie. Utrzymywał się także wysoki udział sektora państwowego w przemyśle, budownictwie, transporcie oraz handlu²⁵.

- **Brakiem niezbędnych instytucji rynkowych.** Nie istniał prawdziwy bank centralny oraz prawdziwe banki komercyjne, nie istniała także giełda papierów wartościowych oraz obligacje państwowe. Istniał natomiast scentralizowany system bankowy (monobank), który był wykorzystywany do finansowania planowanych zadań.
- **Nierównowagą w zakresie produkcji, konsumpcji oraz inwestycji.** Na rynku panowały ogromne niedobory podażowe, które były m.in. uwarunkowane nierynkowym charakterem ustalanych administracyjnie cen. Przy braku wymienialności złotego oraz niedostatku dewiz trudno było wyeliminować niedobory poprzez import towarów z zagranicy. Produkcja cechowała się niską efektywnością oraz marnotrawstwem zasobów²⁶. Struktura produkcji nie oddawała rzeczywistych potrzeb obywateli (m.in. z uwagi na nastawienie na rozwój przemysłu ciężkiego, zobowiązania Polski względem Układu Warszawskiego oraz produkcję przeznaczoną na eksport do RWPG, a także brak możliwości komunikacji między popytem a podażą z uwagi na administracyjny charakter cen). Istotnym czynnikiem zniekształcającym był również panujący niedobór towarów i usług, co doprowadziło (w konsekwencji oddziaływania czynników politycznych i systemowych) do nie zrównoważonej struktury gospodarki materiałowej, która cechowała się nadmierną produkcją środków produkcji przy niedorozwoju wytwarzania artykułów konsumenckich. Koszty nowych inwestycji były często zaniżane, a długi proces inwestycyjny sprawiał natomiast, że budowane fabryki nie zawsze były w stanie wpisać się w aktualny popyt na rynku. Jakość wytwarzanych produktów była w wielu przypadkach niewystarczająca dla konsumentów z krajów zachodnich.
- **Zdeformowaną strukturą cen.** Ceny były ustalane sztucznie na poziomach ustalanych ogólnie przez państwo. Ich wysokość nie oddawała rzeczywistej wartości towaru. Zmiany wysokości cen były najczęściej wprowadzane skokowo raz na kilka lat często wraz ze wzrostem dochodów ludności (tzw. operacje cenowo-dochodowe)²⁷. Dodatkowe zaburzenia wprowadziła późniejsza praktyka dwupoziomowości cen artykułów spożywczych i przemysłowych.

²⁵ W 1989 r. w sektorze prywatnym pracowało (bez rolnictwa i spółdzielni) 13,2% ogółu zatrudnionych.

²⁶ Przykładowo bardzo niskie koszty energii elektrycznej (przy produkcji dotowanej przez państwo) doprowadziły do wysokiej energochłonności przedsiębiorstw, która wraz ze wzrostem ich liczby doprowadziła do konieczności okresowych wyłączeń prądu. Niska cena energii nie była czynnikiem, który sprzyjałby wzrostowi efektywności wykorzystania energii elektrycznej.

²⁷ Najważniejsze operacje cenowo-dochodowe miały miejsce w: 1953 r., 1970 r., 1976 r., 1982 r., 1988 r. Ich zadaniem miało być zmniejszenie nawisu inflacyjnego wywołanego niedostatkami podaży względem popytu. Jednakże w praktyce wskutek licznych protestów społecznych często powiększały występującą na rynku nierównowagę poprzez zamrożenie cen i wzrost płac.

Obok siebie istniały zarówno ceny umowne („prototyp” cen rynkowych) oraz regulowane (ustalane ogólnie przez państwo).

- **Rozbudowanym systemem dopłat.** Ze względu na ówczesnie funkcjonujący system prawny przedsiębiorstwa państwowe właściwie nie mogły zbankrutować, bowiem będąc w posiadaniu państwa, w sytuacji utraty płynności zostawały zasilane środkami bezpośrednio z budżetu. Z obecnego punktu widzenia funkcjonowanie przedsiębiorstw planowo deficytowych budzi pewne kontrowersje. Ówczesnie rezerwowano jednak taką możliwość w sytuacjach uzasadnionych szeroko pojętym interesem gospodarki narodowej.
- **Rozbudowaną sferą socjalną.** Gospodarka kraju była obciążona kosztami wynikającymi ze stosunkowo łatwo uzyskiwanych przywilejów o charakterze socjalnym. W szczególności obejmowały one: stosunkowo łatwe uzyskanie renty inwalidzkiej, długie urlopy wypoczynkowe, tanie wczasy pracownicze w ośrodkach wypoczynkowych należących do przedsiębiorstw państwowych, dotowane sanatoria, przyzakładowe stołówki, żłobki, przychodnie, itp.
- **Indeksacją płac.** Płace w gospodarce były ściśle powiązane z wysokością inflacji, które były indeksowane (tj. podnoszone) o 80% wzrostu cen z poprzedniego kwartału. Z założenia takie podejście miało chronić obywateli przed nadmiernym spadkiem ich wynagrodzeń. W praktyce jednak z uwagi na występujące protesty społeczne z żądaniem podniesienia płac wybranych grup pracowników i zakładów (szczególnie pod koniec lat 80.) rzeczywisty rozmiar wzrostu dochodu obywateli był niejednokrotnie wyższy.
- **Zanieczyszczeniem środowiska.** Silny rozwój przemysłu ciężkiego oraz nieefektywne wykorzystanie zasobów, a także pozostawianie problemu ochrony środowiska na uboczu, przyczyniało się do nadmiernego wykorzystania zgromadzonych zasobów oraz zanieczyszczenia środowiska. Przyczyniały się do tego zarówno gałęzie przemysłu silnie eksploatujące środowisko (np. górnictwo, hutnictwo), jak i niska efektywność wykorzystania czynników produkcji, w tym energii elektrycznej (produkowanej głównie dzięki spalaniu węgla).

Podsumowując, sytuacja kraju była bardzo trudna, również w porównaniu do innych krajów byłego bloku socjalistycznego, które dokonywały przemian później. Polska była jedynym krajem (z wyjątkiem byłej Jugosławii), gdzie decyzje w sprawie zmiany systemu funkcjonowania gospodarki były podejmowane w sytuacji niemal hiperinflacji przy ogromnych niedoborach podaży na rynku [Balcerowicz 1997].

4.2. Definiowanie transformacji i istota gospodarki rynkowej

Zdaniem Kołodki [2007] nie jest do końca jasne, kiedy transformacja się rozpoczęła. Niektórzy autorzy utożsamiają jej start z zapoczątkowaniem reform rynkowych, ale większość optuje za konwencją przyjęcia roku 1989 jako linii demarkacyjnej. Był to rok zwrotny, a fundamentalne znaczenie w tym przełomie miały obrady „Okrągłego Stołu” prowadzone w Polsce wiosną 1989 r. (6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.). Traktowanie tego roku jako początku transformacji²⁸ jest, zdaniem cytowanego autora, dużym uproszczeniem. Ułatwia to co prawda analizy, ale wypacza istotę sprawy, bowiem wiele z tego, co stanowi niezbywalne części procesu transformacji, zostało zapoczątkowane już wcześniej wraz z rynkowymi reformami strukturalnymi.

Transformacja systemowa to proces przechodzenia od ustroju realnego socjalizmu, opartego na autorytarnej władzy partii komunistycznej oraz centralnym zarządzaniu gospodarką do ustroju demokratycznego połączonego z kapitalistyczną gospodarką wolnorynkową, czyli tworzenie na nowo systemu gospodarki kapitalistycznej w warunkach odziedziczonych po gospodarce scentralizowanej [Wielka Encyklopedia PWN 2005].

Balcerowicz [1997] w celu dokładniejszego opisu procesu transformacji dokonał jej podziału na: 1) makroekonomiczną stabilizację, która odbywa się przy pomocy środków polityki makroekonomicznej; 2) mikroekonomiczną liberalizację, polegającą na wprowadzeniu wymienialności walut oraz na rozszerzeniu wolności gospodarczej przez usuwanie restrykcji w zakładaniu i rozwijaniu prywatnych przedsiębiorstw, kontroli cen, biurokratycznych i ilościowych ograniczeń w handlu zagranicznym; 3) głęboką przebudowę instytucjonalną, sprowadzającą się do przekształcania istniejących instytucji (np. prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych), a także tworzeniu nowych (np. giełda papierów wartościowych).

Gospodarka rynkowa oparta jest na trzech podstawowych fundamentach: 1) funkcjonowanie jej związane jest z prywatną własnością, pracą na własny rachunek i odpowiedzialnością właściciela; 2) gospodarka pieniężna działa w oparciu o wymienialny, stabilny pieniądz, umożliwiający realny rachunek ekonomiczny; 3) działanie gospodarki opiera się na mechanizmie rynkowym jako głównej formie funkcjonowania gospodarki zapewniającej naturalną weryfikację podejmowanych decyzji i osiągniętych wyników [Wilczyński 2005].

Transformacja systemowa to zmiana ładu politycznego, gospodarczego i społecznego od podstaw, który wyznacza ramy dla wszelkich przemian zachodzących

²⁸ W literaturze przedmiotu można też spotkać pogląd, że początek transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej (również w Polsce) datuje się upadkiem muru berlińskiego (9 listopada 1989 r.).

w całej gospodarce i społeczeństwie. Transformacja to zmiana instytucjonalna, która jest długotrwałym i skomplikowanym procesem adaptacji. W procesie tym kluczową rolę odgrywa państwo, które bierze udział w tworzeniu nowych instytucji oraz sprawuje kontrolę nad ich wprowadzaniem [Szczepaniak 2006].

Jak podkreśla Kołodko [2007], transformacja przebiega równolegle, chociaż niejednakowo jest zaawansowana w czterech sferach: politycznej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej. Systemowa transformacja postsocjalistyczna to kompleksowy proces przejścia od jednopartyjnego systemu politycznego, centralnie planowanej upaństwowionej gospodarki, sterowanego odgórnie społeczeństwa oraz związanej z tymi cechami kultury i mentalności do demokracji parlamentarnej, gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego oraz sprzężonej zwrotnie z tymi strukturalnymi cechami nowej kultury i mentalności. Jest to proces historyczny, ze swej istoty dokonujący się długo i stopniowo [Marks-Bielska, Witkowska 2009].

4.3. Modele transformacji ustrojowej

Wybór rynkowej drogi transformacji w krajach postsocjalistycznych wiązał się z przekonaniem, że system rynkowy pozwala na powiększenie dobrobytu społecznego, wzrost gospodarczy oraz powiązanie problemów społecznych w dużo większym stopniu niż inne systemy. Stanowisko takie wypływało z przekonań krajów najwyżej rozwiniętych, w których nastąpił kryzys państwa opiekuńczego oraz doświadczeń krajów rozwijających się, a szczególnie krajów Ameryki Łacińskiej, w których narastające zadłużenie i inflacja były postrzegane jako efekt nadmiernej interwencji państwa [Milczarek 2006].

Jak słusznie wskazał Fiedor [2006], w literaturze przedmiotu odnaleźć można różne teoretyczne modele transformacji, które odnoszą się do odmiennych historycznych doświadczeń poszczególnych krajów. Do różnych okresów w rozwoju tych krajów mogą być stosowane odmienne modele. Najczęściej wyróżnia się trzy główne modele transformacji systemowej²⁹. Jak podkreśla Wilkin [2006], w opi-

²⁹ Porównaj: Fiedor [2006] wyróżnia: 1. model „kapitalistycznej rewolucji” (przypadek Polski, a w pewnym zakresie również Czech, Węgier czy nadbałtyckich krajów poradzieckich), który może być też określony jako model „szybkiej liberalizacji”; 2. model stopniowej ewolucji w kierunku gospodarki i społeczeństwa kapitalistycznego – inaczej model „wolnej liberalizacji” (np. przypadek Rumunii czy Bułgarii w okresie co najmniej połowy lat 90.); 3. model „muddling through” (*muddle through* – robić coś, żeby przetrwać, w kontekście procesu transformacji – działania do pewnego stopnia petryfikujące stary porządek i koncepcję bardzo powolnych zmian ekonomicznych i instytucjonalnych) – charakterystyczny dla wielu krajów byłego Związku Radzieckiego, np. Ukrainy czy krajów środkowoazjatyckich, charakteryzuje się bardzo późnym startem do procesu liberalizacji, a także prywatyzacji gospodarki [Marks-Bielska, Witkowska 2009].

nii Kleera wszystkie modele transformacji cechuje mechanizm imitacji, różny jest tylko stopień naśladownictwa.

Model 1 nazwany jest pełną imitacją. Polega na naśladowaniu poczynąń krajów doświadczonych w kwestiach transformowania gospodarki. Kopiowane są wszystkie rozwiązania związane z konstytuowaniem nowego systemu, począwszy od ekonomicznych reguł gry, instytucji ekonomicznych aż po społeczne i polityczne [Kleer 2005]. W transformacji postsocjalistycznej w krajach Europy Centralnej zaistniała postawa naśladownictwa w przekształceniach poszczególnych elementów systemu politycznego i gospodarczego. Taki typ przemian najpełniej zastosowany został na terenie byłej NRD, gdzie przeniesione zostały rozwiązania systemowe poszczególnych elementów ładu politycznego i gospodarczego z Republiki Federalnej Niemiec [Wilkin 2006].

Model 2 to imitacja częściowa i naśladownictwo zmian, które ograniczone są do dwóch głównych obszarów: polityki i sfery ekonomicznej. Reguły gospodarcze i te obowiązujące w systemie demokratycznym zostają przejęte częściowo lub w pełni przez wprowadzenie reguł rynkowych i dominacji sektora prywatnego, częściowej lub pełnej deregulacji gospodarki. Do modelu 2. przypisać można Polskę, Słowację, Czechy, Węgry, nadbałtyckie kraje poradzieckie.

Model 3 to model imitacji minimalnej, szczątkowej. Następuje tu częściowe przejęcie rozwiązań (instytucji) dotyczących gospodarki i polityki z innego systemu [Kleer 2005]. Podstawowe jego cechy to: odgórne wprowadzanie reform gospodarczych, dualność systemowa i słabe tempo przemian w sferze społecznej [Wilkin 2006]. W średnim okresie w modelu tym nie zostaje wykształcony określony model gospodarki ze względu na jego hybrydalność. Charakteryzuje się on słabością polegającą na tym, że w niektórych obszarach przemiany mogą być nieodwracalne [Kleer 2005]. Ten model transformacji wybrała gospodarka Rosji. Oceniony jest on jako mniej skuteczny od pozostałych i w znacznym stopniu obciążony różnymi patologiami. Proces skutkował 8-letnim trwaniem gospodarczej recesji. Władza ekonomiczna została skupiona w rękach niewielkiej grupy oligarchii finansowej i biurokracji państwowej. Prywatyzacja przeprowadzona została w sposób bardzo chaotyczny i prowadziła do zróżnicowań bogactwa i władzy. Nieefektywne było również wprowadzanie liberalizacji gospodarczej, która nie współgrała z odpowiednim postępowaniem w demokratyzacji systemu politycznego. Przykładem państw, które wybrały 3. model w transformowaniu swoich gospodarek są: Rosja, a także inne, powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego (np. Ukraina).

Charakterystyczną drogę transformacji wybrali rządzący gospodarką Chin [Wilkin 2006]. W chwili rozpoczęcia reform dysponowała ogromnym potencjałem ludzkim w postaci taniej i stosunkowo wydajnej siły roboczej. Element ten stanowił niejako obciążenie, ponieważ ludność cechowały niskie kwalifikacje również wśród kadr naukowych, technicznych i organizatorskich, do czego doprowadził

system komunistyczny [Kofman, Roszkowski 1999]. Przeprowadzony został tam tzw. „**eksperyment chiński**”, którego sednem była próba pogodzenia socjalistycznej ideologii, kierowniczej roli partii komunistycznej i autorytarnej formy rządzenia z poszerzaniem pola dla prywatnej inicjatywy, prywatnej własności, liberalizacji handlu i szybkiego włączenia się w system gospodarki światowej. Taki model transformacji pozwolił uniknąć „recesji transformacyjnej” oraz wkroczyć na ścieżkę prężnego wzrostu gospodarczego [Wilkin 2006].

Zdaniem Stiglitz, do pozytywnych aspektów chińskiej transformacji należą: wyważony i gradualistyczny program prywatyzacji, konsekwentne budowanie infrastruktury instytucjonalnej, wysokie tempo wzrostu połączone ze znacznym ograniczeniem ubóstwa oraz długookresowej stabilności gospodarki [Wilkin 2006]. Źródłem sukcesu chińskiej gospodarki jest możliwość uczestniczenia większej części społeczeństwa w różnych formach działalności gospodarczej, opartych na rodzimych zasobach siły roboczej. Zjawisko bezrobocia nie wystąpiło wcale, ze względu na rozwój wielkiego biznesu, korporacji międzynarodowych.

Wielu ekonomistów podaje różne wyjaśnienia różnic w efektach reform chińskiej i rosyjskiej gospodarki (Ramka 4.1).

Ramka 4.1. Wybrane różnice między transformacją Chin i Rosji.

Kluczowe znaczenie miały szybkość i kolejność reform. W odróżnieniu od rosyjskiej „terapii szokowej”, Chiny sukcesywnie dążyły do gospodarki wolnorynkowej (takie podejście nazywane jest w literaturze gradualizmem, ewolucją lub eksperymentem). Takie podejście pozwoliło złagodzić wstrząsy napotymane podczas transformowania gospodarki, pozostawiając miejsce na naprawę błędów i umożliwiło osiągnięcie stabilizacji makroekonomicznej oraz zbudowanie instytucji. Zastępując stopniowo mechanizm centralnego sterowania mechanizmem gospodarki rynkowej, udało się utrzymać szybki wzrost gospodarczy [Xiaolu, Gang 2009].

Polityka makroekonomiczna – nie tylko w tradycyjnym rozumieniu (polityka budżetowa i monetarna), lecz także polityka walutowa: szybka akumulacja rezerw waluty obcej w Chinach (pomimo dodatniego bilansu obrotów bieżących i bilansu płatniczego) doprowadziła do niedowartościowania juana, podczas gdy rubel rosyjski był przewartościowany w latach 1996-1998 i w latach 2000-2008. Niedowartościowanie waluty, uzyskane przez akumulację rezerw, stało się głównym narzędziem proeksportowej polityki przemysłowej [Popov 2009].

Zarówno w Chinach, jak i w Rosji w gospodarce nakazowo-rozdzielczej mieliśmy do czynienia z niepoprawnym rozdziałem zasobów. Nagła korekta cen spowodowała spadek produkcji w sektorach, do których przydzielono za dużo zasobów. Taki stan rzeczy nie spowodował jednak odpowiedniego wzrostu produkcji w sektorach, gdzie przydzielono za mało zasobów, ponieważ przesunięcie zasobów między sektorami wymaga czasu. Chińskie podejście pozwala na zorientowany rynkowo wzrost w tych innych sektorach, aby nieprawidłowy rozdział zasobów mógł być korygowany stopniowo, bez spadku produkcji.

Występowały również różnice w warunkach wyjściowych Chin i Rosji. Niektórzy ekonomiści podkreślają, że biorąc pod uwagę te różnice, należy stwierdzić, że chińskie doświadczenie jest niemożliwe do powtórzenia, a rosyjska recesja była nieunikniona.

Istotne wydają się następujące kwestie:

- większość reform chińskich doprowadziła do poprawy sytuacji wszystkich (lub chociaż większości) obywateli, był to więc proces poprawy w sensie Pareto; wczesne reformy rosyjskie były korzystne dla niewielkiego odsetka obywateli, głównie grup interesów, podczas gdy sytuacja większości obywateli pogorszyła się;
- większość reform w Chinach była zdeterminowana lokalnie, często po wielu debatach na temat polityki i eksperymentach empirycznych, co pozwoliło na odrzucenie opcji, na których skorzystałyby tylko nieliczne grupy interesów i przyniosło korzyść większości obywateli; w Rosji metoda terapii szokowej została sprowadzona i określona wyłącznie przez przywódców i nieliczną elitę;
- wyniki reform w Chinach i w Rosji wskazują na silne powiązanie między wynikami gospodarczymi i redystrybucją interesów, tzn. reforma przynosząca korzyści wszystkim grupom ludności pozwala zazwyczaj uzyskać lepsze wyniki ekonomiczne; fakt, czy polityka reform przyjmuje za priorytet interes publiczny, ma kluczowe znaczenie nie tylko polityczne, lecz także ekonomiczne [Xiaolu, Gang 2009].

W Polsce, a także w pewnym zakresie również w Czechach, na Węgrzech, czy w nadbałtyckich krajach poradzieckich, wśród reformatorów panowało przekonanie o konieczności narzucenia idei eksperymentów systemowych, wdrożenia mechanizmów gospodarki rynkowej i parlamentarnej demokracji, drogą radykalnej i szybkiej zmiany (model „szybkiej liberalizacji”) [Fiedor 2006]. Czynnikiem mobilizującym do przemian wśród ww. krajów była perspektywa integracji europejskiej. Głównymi celami, jakie kraje kandydujące do Unii Europejskiej muszą spełnić, są: sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz demokratyczny system polityczny, w którym przestrzegane są prawa obywatelskie i prawa mniejszości narodowych [Wilkin 2006].

Jak podkreśla Metelska-Szaniawska [2008], dodatkowy mechanizm wpływający na proces zmiany instytucjonalnej wiąże się właśnie z członkostwem państw w ponadnarodowych organizacjach. Określając cele i warunki prowadzenia polityki w obszarach, w których osiągnięcie konsensusu może być trudne, taka „zewnętrzna kotwica” pomaga odpowiednio ogniskować politykę, funkcjonuje jako mechanizm arbitrażu w sytuacji różniących się wewnętrznych opinii politycznych i dostarcza bodźców dla kontynuowania zmiany instytucjonalnej. Model zewnętrzny pokazuje pewne rozwiązania, które można naśladować, redukuje znacznie koszty „nauki”, jakie w innym przypadku należałoby ponieść oraz pozwala uniknąć niektórych błędnych decyzji [Marks-Bielska, Witkowska 2009].

4.4. Plan Balcerowicza jako narzędzie przejścia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej

W procesie przejścia do gospodarki rynkowej konieczne jest jednocześnie, czyli równolegle wdrożenie pewnego zestawu reform, niezależnie od tego, czy zostaną one wdrożone metodą szokową (szybką), czy też stopniową (wolną). Zestaw reform nazywamy minimalnym lub podstawowym pakietem reform, z następującymi elementami:

- 1) stabilizacja makroekonomiczna (zahamowanie inflacji, zaostrzenie polityki finansowej, zrównoważenie budżetu oraz likwidacja luki między popytem a podażą),
- 2) liberalizacja cen, obrotu towarowego i przepływu czynników produkcji,
- 3) restrukturyzacja przedsiębiorstw, rozpoczęcie prywatyzacji, zniesienie ograniczeń w tworzeniu nowych firm, demonopolizacja,
- 4) przygotowanie reform instytucjonalnych (utworzenie podstawowych, brakujących instytucji gospodarki rynkowej, nowe zdefiniowanie roli państwa w gospodarce, nowy system prawny regulujący ważne aspekty życia gospodarczego),
- 5) uruchomienie nowego systemu ochrony socjalnej [Wilkin 1995].

W końcu 1989 r. zostało uchwalonych przez Sejm dziesięć nowych ustaw prawnych, które tworzyły podstawy nowego ustroju gospodarczego. Wprowadzenie tych aktów prawnych umożliwiło rozpoczęcie wdrażania programu stabilizacyjnego. Program gospodarczy rządu – główne założenia i kierunki, nazywany później zwyczajowo Planem Balcerowicza, zakładał wdrażanie sprawdzonego systemu, opartego na prywatnej własności, konkurencji, mocnym i wymienialnym pieniądzu oraz rozbudowanej wymianie z zagranicą [Kaliński, Landau 2003]. Pakiet decyzyjny programu Balcerowicza składał się z dwóch podstawowych kierunków działania. Pierwszy z nich to ten bieżący, polegający na liberalizacji oraz przywróceniu równowagi i sterowności gospodarki, a w szczególności na zahamowaniu inflacji. Druga część dotyczyła działań długookresowych, systemowych, które obejmują kwestie budowy instytucji rynkowych i zmianę struktury własnościowej gospodarki [Bałtowski, Miszewski 2007].

Polski program rządowy przyjął taktykę terapii szokowej i realizowaniu jej w zakresie hamowania inflacji i uruchamianiu mechanizmu rynkowego [Wilczyński 1996]. Program wdrażany był w warunkach całkowitego rozregulowania gospodarki i przy braku pewności, co do rozwoju wydarzeń [Rosati 1998].

Program gospodarczy rządu Mazowieckiego skierowany był na osiągnięcie dwóch podstawowych celów: stabilizacji makroekonomicznej gospodarki oraz stworzenia podstaw gospodarki rynkowej. **Pakiet stabilizacyjny** składał się z pięciu elementów: 1) zmniejszenia deficytu budżetowego przez zniesienie części dopłat i ograniczenie wydatków, 2) zaostrzenie polityki pieniężnej przez drastyczne podwyżki stóp procentowych i nałożenie limitów kredytowych na banki,

3) zaostrzenie polityki płac przez wprowadzenie restrykcyjnego systemu podatków od wzrostu wynagrodzeń, 4) skokowej dewaluacji złotego, 5) drastycznych podwyżek cen energii i podstawowych usług. Do **zmian instytucjonalnych** należało: 1) uwolnienie większości cen, 2) wprowadzenie wymienialności złotego, 3) szeroka liberalizacja handlu zagranicznego [Rosati 1998].

Rozpoczęte przemiany w gospodarce dążyły do usunięcia przyczyn cenowo-płacowej „spirali inflacyjnej”. Podjęta została decyzja o liberalizacji cen, co wpłynęło na ich natychmiastowy wzrost, doprowadzając w konsekwencji do niepokrytych podaży zasobów pieniężnych w poprzednim systemie. Ceny nośników energii i podstawowych usług wzrosły drastycznie (3-6 razy). Równolegle do tych działań podjęte zostały decyzje o zatrzymaniu wzrostu dochodów pieniężnych ludności [Rosati 1998, Wilczyński 1996]. Polityka antyinflacyjna realizowana była w zakresie trzech podstawowych instrumentów: polityki kursu walutowego, polityki pieniężnej oraz podatku od ponadnormatywnego wzrostu płac.

Realizowanie polityki kursu walutowego polegało na wprowadzeniu wymienialności złotego w połączeniu z głęboką dewaluacją. Efektem tych zmian było szybkie ustabilizowanie rynku walutowego, równocześnie wywołało to wpływ na ograniczenie importu w bardzo dużym stopniu i wzroście eksportu w nieco mniejszym [Rosati 1998].

Wymienialność złotego wprowadzona została w zakresie transakcji bieżących, liberalizacji prawa dewizowego i ujednolicenia kursu walutowego. Kurs ten został ustalony na stałym poziomie 9500 zł za 1 USD i przewidywany był na okres 3 miesięcy. W rzeczywistości jednak okazało się, że na takim poziomie utrzymywał się przez następne siedemnaście miesięcy [Bałtowski, Miszewski 2007]. Stały kurs był tzw. „kotwicą antyinflacyjną”. Procesem zachodzącym równolegle była liberalizacja polityki handlowej, zniesienie ograniczeń w imporcie i eksporcie, wprowadzenie jednolitej taryfy celnej oraz nowego prawa celnego [Dąbrowski 1995].

Pogłębiająca się aprecjacja złotego wywołała stopniowy spadek konkurencyjności eksportu i wzrost opłacalności importu. Ten aspekt pod koniec 1991 r. zaczął zagrażać równowadze gospodarczej [Bałtowski, Miszewski 2007]. Polityka pieniężna pozostawała bardzo restrykcyjna, ale jak się później okazało, mało skuteczna. Stopy procentowe były systematycznie zawyżane w stosunku do oczekiwanej inflacji. Fakt ten zmuszał banki do utrzymywania nadmiernie wysokich nominalnych stóp oprocentowania kredytów. Sytuacja taka ograniczała możliwości korzystania z kredytu, jednocześnie powodując powstawanie coraz większych problemów z obsługą długu. Restrykcjom pieniężnym na poziomie makroekonomicznym towarzyszył brak dyscypliny finansowej na szczeblu mikroekonomicznym. Występujący niedostatek właściwego nadzoru bankowego, nadmiernie liberalna polityka udzielania zezwoleń na otwieranie banków oraz odwlekanie komercjalizacji i prywatyzacji banków państwowych było źródłem ciągłego finansowania nierentownych przedsiębiorstw.

Ostatnim instrumentem zastosowanej w tym okresie polityki stabilizacyjnej był tzw. popiwek, czyli podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Instrument ten poza zaletą w postaci łatwości zastosowania cechował się również małą skutecznością i nieefektywnością. Przyjęty system wprowadzał konsekwentną dyskryminację sektora państwowego w stosunku do sektora prywatnego, co groziło konfliktem społecznym. Przedsiębiorstwa pod presją związków zawodowych podwyższały wynagrodzenia i równocześnie płaciły za to popiwek. W ten sposób rezygnowały dobrowolnie ze środków finansowych na rozwój. Karanie popiwkiem uniemożliwiało wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz dalszą ekspansję podmiotów gospodarczych. Podatek ten hamował więc procesy restrukturyzacyjne, które miały swoje podstawy tylko w warunkach realokacji siły roboczej [Rosati 1998].

Działania te doprowadziły do znacznej deprecjacji zasobów pieniężnych ludności, ale równocześnie zapewniły szybkie zrównoważenie i uspokojenie rynku [Wilczyński 1996]. Politykę antyinflacyjną komplikował dodatkowo fakt, iż został przyjęty bardzo ambitny plan osiągnięcia inflacji w wysokości 1% pod koniec 1990 r. Cel ten był niemożliwy do osiągnięcia, szczególnie w zastosowanej liberalizacji cen i nadmiernej dewaluacji [Rosati 1998].

Drugi element doraźnych zmian, polegający na wprowadzeniu reguł mechanizmu rynkowego wywołał ostre reakcje społeczne. Źródłem ich było zderzenie zamkniętej gospodarki z otwartą i jej twardymi realiami, ujawniło się głębokie zacofanie techniczne, niska wydajność, nieefektywność, fatalna struktura polskiej industrializacji, klimat bierności w sektorze państwowym i powszechnym oczekiwaniem wszystkiego od państwa [Wilczyński 2005]. Przeistaczanie gospodarki socjalistycznej, ograniczonej podażą, w gospodarkę rynkową ograniczaną popytem, wywołało likwidację niedoborów, odzyskanie fundamentalnej równowagi finansowej, pojawienie się bezrobocia i otwarcia na świat [Rosati 1998]. Początkowy entuzjazm społeczny szybko ulegał zmniejszaniu, szczególnie wśród ludzi słabiej wykształconych i tych, którzy zatrudnieni byli wcześniej w uprzywilejowanych zakładach i branżach [Wilczyński 2005].

Sednem transformacji gospodarczej, a zarazem wyzwaniem dla reformatorów, było przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz dokonanie głębokich zmian w sferze własnościowej³⁰.

Wśród pozytywnych efektów i następstw wprowadzania i wdrażania reform poszczególnych sektorów gospodarki w ramach realizacji programu stabilizacyjnego wymienić można: szybkie zrównoważenie rynków, zdławienie hiperinflacji w ciągu miesiąca i zażegnanie realnego wcześniej niebezpieczeństwa rozchwiania systemu gospodarczego. Wprowadzenie wymienialności złotego doprowadziło do jego stabilności. Przywrócenie stosunków pieniężnych i otwarcie gospodarki przyczyniło się do bardziej racjonalnej wyceny zasobów gospodarczych. Przed-

³⁰ Szerzej w rozdziale: Marks-Bielska R., Wojarska M. *Polityka przekształceń własnościowych*.

siębiorstwa zostały poddane zewnętrznej i wewnętrznej presji konkurencyjnej wg zasad wolnego rynku. Budżet państwa został zrównoważony na koniec 1990 r., nadwyżka budżetowa wynosiła 1,3% [Bałtowski, Miszewski 2007].

Zmiany dotychczasowego porządku ekonomicznego zrodziły również negatywne skutki procesów transformacyjnych. Pierwszy z nich to zjawisko recesji, czyli spadek produkcji i poziomu PKB, która zdaniem wielu krytyków okazała się zbyt głęboka. Nastąpiła destrukcja części potencjału gospodarczego w przedsiębiorstwach państwowych oraz upadek znacznej części obszarów produkcji krajowej wynikającej z braku popytu i nadmiernego otwarcia gospodarki. Wystąpiło również obniżenie się płac realnych i poziomu konsumpcji. Pojawiło się też zjawisko bezrobocia, które dotychczas nie istniało w świadomości społeczeństwa. Bezrobocie od początków swego istnienia miało bardzo selektywny charakter i związane było ze zróżnicowaniem przestrzennym, zawodowym i wiekowym [Bałtowski, Miszewski 2007, Marks-Bielska, Witkowska 2009].

Wśród wad programu gospodarczego realizowanego przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, Rosati [1998] wymienił: 1) błąd „przestrzelenia” (Ramka 4.2), 2) niedocenienie znaczenia czynników instytucjonalnych i reform strukturalnych w przywracaniu równowagi i tworzeniu podstaw wzrostu (zbyt późno podjęto przebudowę przedsiębiorstw państwowych (w tym prywatyzację), reformę systemu finansowego (w tym zwłaszcza finansów publicznych i banków komercyjnych), 3) niedostosowanie systemu finansów publicznych do potrzeb tworzonej gospodarki rynkowej (podstawy systemu podatkowego były przestarzałe, co przyczyniało się do jego niewydolności, budżet państwa był nadmiernie obciążony wydatkami na zabezpieczenie socjalne i wspomaganie nierentownych przedsiębiorstw).

Ramka 4.2. Istota „błędu przestrzelenia”.

Przywracanie równowagi makroekonomicznej polegało na właściwym oszacowaniu skali nawisu inflacyjnego (ang. *stock-disequilibrium*) oraz skali bieżącej nierównowagi (ang. *flow-disequilibrium*), aby nie przekroczyć granic konieczności w stosowaniu instrumentów redukcji popytu. Autorzy programu znacznie przeszacowali skalę inflacji ukrytej i tłumionej, obecnej w polskiej gospodarce w końcu 1989 r.

Upraszczając, sytuację wyjściową można zilustrować za pomocą równania ilościowej teorii pieniądza: $MV=PY$ (M – ilość pieniądza w obiegu, V – szybkość obiegu pieniądza, P – cena, Y – poziom produkcji). Lewa strona równania była większa od prawej o wielkość nawisu inflacyjnego. Operacja przywracania równowagi miała polegać na podniesieniu poziomu cen (P), przy jednoczesnym zahamowaniu tempa wzrostu ilości pieniądza (M). Zakładano przy tym, że Y i V pozostają niezmiennie. Błąd polegał na tym, że m.in. na skutek nadmiernej dewaluacji nastąpił nadmierny wzrost cen (P), co przy bardzo ograniczonym wzroście M (w wyniku kontroli płac i zmniejszenia wydatków) doprowadziło do odwrotnej nierównowagi i niedoboru efektywnego popytu. Nie wzięto również pod uwagę zmniejszenia szybkości obiegu pieniądza krajowego (V),

czyli wzrostu popytu na pieniądź transakcyjny na skutek zmniejszenia się oczekiwań inflacyjnych i oszczędności dewizowych. W rezultacie autorzy programu zastosowali nadmiernie restrykcyjny zestaw instrumentów stabilizacyjnych, które oprócz drastycznego ograniczenia zagregowanego popytu przyniosły również negatywne konsekwencje po stronie podaży.

W warunkach wysokiej inflacji i panujących niedoborów przywrócenie równowagi wymagało podjęcia działań silnie ograniczających popyt. W tym celu rząd zastosował kilka instrumentów, m.in.: 1) Uwolniono większość cen, drastycznie podniesiono ceny energii i podstawowych usług. 2) Wprowadzono rygorystyczną kontrolę wzrostu płac (popiwiek). W pierwszych miesiącach 1990 r. płace mogły rosnąć tylko o niewielki ułamek wzrostu cen, co spowodowało spadek płac realnych i w konsekwencji – spadek efektywnego popytu. 3) Znacząco ograniczono wydatki budżetowe, zwłaszcza subsydia, wydatki inwestycyjne oraz w dziedzinie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. 4) Drastycznie podniesiono stopy procentowe i ograniczono akcję kredytową banków.

Wszystkie opisane przedsięwzięcia wywołały większy niż zakładano spadek popytu, a także ograniczyły podaż przede wszystkim przez wzrost stóp procentowych i redukcję kredytów, a także na skutek działania popiwku jako czynnika zmniejszającego możliwości realokacji siły roboczej. Silny efekt recesyjny miała także nadmierna dewaluacja złotego (średni kurs dolara podniesiono do poziomu 9500 zł, o 1500 zł więcej niż ówczesny średni kurs czarnorynkowy). Tak drastyczna skala dewaluacji, chociaż była korzystna do rozwoju eksportu, przyczyniła się do wzrostu cen importowanych i eksportowanych surowców i komponentów, ograniczając konkurencyjną presję importu na krajowych monopolistów oraz wywołując silny impuls inflacyjny. W efekcie spadła produkcja i dochody [Rosati 1998].

4.5. Czy transformacja w Polsce została przeprowadzona w sposób efektywny?

W niniejszym podrozdziale zamieszczono (krótką i uproszczoną) próbę podsumowania wyników zrealizowanych przemian społeczno-gospodarczych w krajach transformacji. Może się ona m.in. sprowadzać do: (1) analizy wyników gospodarczych transformacji w innych krajach postsocjalistycznych, (2) próby oceny konsekwencji ekonomicznych alternatywnych wariantów działań podjętych w kraju. Z uwagi na obszerność tego opracowania przedstawione zostały jedynie najważniejsze aspekty obserwowanych przemian gospodarczych.

Porównanie wyników gospodarczych krajów postsocjalistycznych z Europy Środkowej i Wschodniej pozwala dostrzec relatywnie długi okres recesji transformacyjnej w większości z rozpatrywanych przypadków w porównaniu do okresu

bazowego, tj. 1989 r. Charakteryzował się on m.in. spadkiem realnej wartości PKB z uwzględnieniem siły nabywczej pieniądza. W szczególności zastanawiające były wyniki gospodarcze Mołdawii i Ukrainy, które w 2000 r. osiągnęły poziom 34% oraz 41,6% PKB z 1989 r. (tab. 4.1). Tylko nieliczne kraje (Albania, Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry) do roku 2000 osiągnęły wartości wytworzonych dóbr i usług w gospodarce większe lub równe z okresem bazowym. Na tym tle regionem sukcesu była niewątpliwie Polska, która już w 1996 r. wygenerowała produkt krajowy na poziomie 104,6%, tj. po sześciu latach od wprowadzenia w życie reform.

Na uwagę zasługuje również to, w jakim stopniu poszczególnym krajom udało się kontrolować wzrost cen w gospodarce. W niektórych przypadkach na sprowadzenie inflacji do poziomu dwucyfrowego kraje potrzebowały wielu lat (tab. 4.2). Często trudności w redukcji poziomu wzrostu cen w gospodarce wynikały z niewielkiego zakresu wprowadzanych reform, ich niekonsekwencji, przejściowego porzucenia dalszych zmian lub prób powrotu do poprzedniego systemu. Relatywnie najdłużej w okresie hiperinflacji pozostawały gospodarki: Białorusi, Mołdawii, Rosji, Rumunii i Ukrainy. Polska stosunkowo szybko zredukowała wzrost cen do poziomu dwucyfrowego, jednakże dalsza redukcja stopy inflacji przybrała bardziej łagodny charakter niż w większości innych krajów transformacji.

Tabela 4.1. Realna wartość PKB według siły nabywczej pieniądza w latach 1990-2001 (1989=100).

Kraj	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Białoruś	98,1	96,7	87,4	80,8	71,4	63,9	65,7	73,2	79,4	82,1	86,8	91
Bulgaria	90,9	83,3	77,2	76,1	77,5	79,7	72,2	68,2	70,9	72,5	76,4	79,5
Czechy	98,8	87,3	86,9	86,9	88,9	94,1	98,2	97,4	96,4	96,9	100	103,3
Estonia	91,9	82,7	71	65	67	66,4	69	75,7	79,2	78,7	84,5	89,9
Litwa	96,7	91,2	71,8	60,2	54,3	56,1	58,7	62,8	67,4	66,2	68,8	73,3
Łotwa	102,9	89,9	61,1	54,1	55,3	54,7	56,8	61,5	64,4	66,3	70,8	76,4
Mołdawia	97,6	80,5	57,2	56,5	39	38,5	36,2	36,8	34,4	33,2	34	36
Polska	88,4	82,2	84,4	87,6	92,1	98,6	104,5	111,7	117,1	121,8	126,7	128
Rosja	97	92,2	78,8	71,9	62,8	60,2	58,1	58,9	55,7	59,2	65,2	68,5
Rumunia	94,4	82,2	75	76,2	79,2	84,8	88,2	82,8	78,8	77,9	79,6	84,2
Słowacja	97,5	83,3	78	75,1	79	84,1	78	94	97,7	99	101,1	104,9
Słowenia	91,9	83,7	79,1	81,4	85,7	89,3	92,4	96,6	100,3	105,5	110,4	113,5
Ukraina	96,4	88	79,3	68	52,4	46	41,4	40,2	39,4	39,3	41,6	45,4
Węgry	96,5	85	82,4	81,9	84,4	85,6	86,8	90,7	95,1	99,1	104,2	108,3

Objaśnienia: Na szaro zaznaczono wartości powyżej 100. Należy mieć także na uwadze fakt, że poszczególne kraje w różnym okresie podejmowały próby zmiany ustroju i/lub systemu gospodarczego.

Źródło: *Economic ...* 2003 oraz ESW Online.

Tabela 4.2. Wskaźnik cen dóbr konsumpcyjnych w latach 1991-2001.

Kraj	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Białoruś	94,1	969	1188	2200	709	53	64	73,2	293,8	168,9	61,4
Bułgaria	333,5	82	73	96,3	62	123	1082	22,2	0,7	9,9	7,4
Czechy	56,6	11,1	20,8	10	9,1	8,8	8,5	11	2,1	3,9	4,7
Estonia	211	1076	90	48	29	23	11,2	8,1	3,3	4	5,8
Litwa	225	1021	410	72,1	39,5	24,7	8,9	5,1	0,8	1	1,3
Łotwa	172	951	108	36	25	17,6	8,4	4,7	2,4	2,6	2,5
Moldawia	98	1276	789	330	30,2	23,5	11,8	7,7	39,3	31,3	9,6
Polska	70,3	43	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1	5,5
Rosja	92,7	1526	875	311,4	197,7	47,8	14,7	27,6	86,1	20,8	21,6
Rumunia	161,1	210,4	256,1	136,7	32,3	38,8	154,8	60	45,8	45,7	34,5
Słowacja	61,2	10,1	23,2	13,4	9,9	5,8	6,1	6,7	10,6	12	7,1
Słowenia	117,7	207,3	32,9	21	13,5	9,9	8,4	7,9	6,1	8,9	8,4
Ukraina	91	1210	4735	891	376	80	16	10,6	22,7	28,2	12
Węgry	35	23	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3	14,3	10	9,8	9,2

Objaśnienia: Inflacja w ujęciu średniorocznym w Polsce w 1990 r. wyniosła 585,6%.

Źródło: ESW Online.

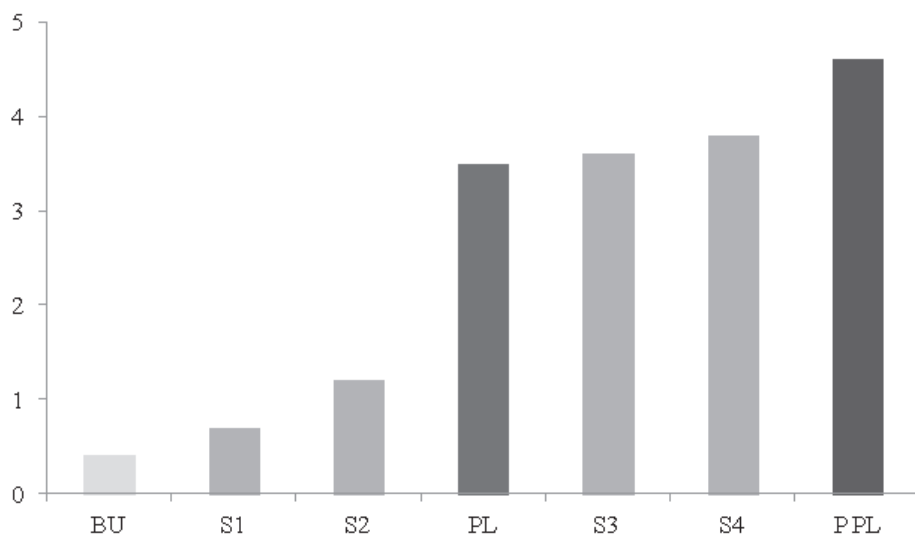
Odmienne, aczkolwiek bardzo interesujące, podejście badawcze do oceny procesu transformacji w Polsce zawiera praca Orłowskiego (2009). Przeprowadzona przez autora analiza scenariuszy różnych działań pozwoliła ukazać ich konsekwencje ekonomiczne przy zmiennych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych. Jak podkreśla sam autor opracowania, do wyników należy podchodzić z pewną ostrożnością z uwagi na ich szacunkowy charakter. W pracy wyróżniono cztery potencjalne scenariusze związane z procesem transformacji w Polsce [Orłowski 2009]:

- **Scenariusz „Wczesnego Startu”** zakłada, że w Polsce dochodzi do porozumienia Okrągłego Stołu już w 1981 r., a ZSRR z uwagi na własne trudności, niechętnie zgadza się na zwiększenie suwerenności Polski. Pomimo niewielkiego stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia w rzeczywistości tego scenariusza, warto go jednak rozważyć celem odniesienia.
- **Scenariusz „Chudego Gulaszu”** opisuje, co mogłoby się stać, gdyby w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej został zastosowany wariant gradualistycznej transformacji, czego skutkiem byłyby powolne przemiany liberalizujące poszczególne gospodarki krajów przy zachowaniu ich dotychczasowych władz.
- **Scenariusz „Chorego Człowieka”** ukazuje natomiast sytuację, w której Polska na fali niezadowolenia społecznego zaprzestaje na kilka lat reform gospodarczych po dojściu do władzy antyreformatorskiego populizmu (tak jak na Słowacji lub w Rumunii).
- **Scenariusz „Czarnej Teczki”** odzwierciedla sytuację, w której rządzący w 1989 r. i podejmujący decyzje politycy mieliby dzisiejszą wiedzę na temat przyczyn i skutków recesji transformacyjnej. Oznaczałoby to, że musieliby być w posiadaniu tzw. „czarnej teczki” z oszacowanymi modelami ukazującymi wpływ poszczególnych czynników na zmiany PKB w pierwszych latach transformacji.

Oprócz nakreślenia samych scenariuszy istotne wydaje się również wprowadzenie punktów odniesienia do realizowanych porównań. Bez wątpienia jednym z takich punktów może być dotychczasowy średnioroczny poziom wzrostu PKB Polski, który w latach 1989-2007 wyniósł 3,5%. Innym punktem odniesienia może być hipotetyczne tempo wzrostu gospodarki Polski, uzyskane w sytuacji, gdyby w latach 1989-1994 udało się ograniczyć spadek PKB, a w latach 1995-2007 istotnie go zwiększyć, dzięki lepszej kontroli makroekonomicznej, większemu napływowi BIZ oraz szybszym zmianom instytucjonalnym. Uzyskane w ten sposób średnioroczne tempo wzrostu PKB mogłoby zbliżyć się do poziomu 4,5-4,7%. Ostatnim punktem odniesienia może być średnioroczne tempo wzrostu kraju z Europy Środkowej i Wschodniej, które najslabiej poradziło sobie w okresie transformacji. Po wyłączeniu Ukrainy, cechującej się znacznie gorszymi warunkami początkowymi zainicjowanych reform, tym krajem może być Bułgaria, ze średniorocznym

tempem wzrostu PKB wynoszącym 0,4 % [Orłowski 2009, s. 97]. Poniżej zaprezentowano wyniki analizy scenariuszy z wykorzystaniem modelowania makroekonomicznego (rys. 4.1).

Rys. 4.1. Szacunkowe średnioroczne tempa wzrostu PKB w latach 1989-2007.



Objaśnienia: BU – wzrost PKB Bułgarii, PL – wzrost PKB Polski, P PL – potencjalny wzrost PKB Polski. Scenariusze: S1 – „Chudego Gulaszu”, S2 – „Chorego Człowieka”, S3 – „Wczesnego Startu”, S4 – „Czarnej Teczki”.

Źródło: Orłowski 2009.

Przedstawione szacunki (rys. 1) dają podstawę sądzić, że najgorszym rozwiązaniem dla Polski byłoby odkładanie reform związanych z transformacją lub ich bardzo powolny przebieg (Scenariusz „Chudego Gulaszu”) oraz przejściowe wycofanie się z reform związanych z transformacją (Scenariusz „Chorego Człowieka”). W obu przypadkach średnioroczne tempa wzrostu byłyby najprawdopodobniej niższe od rzeczywistego wzrostu gospodarki Polski. Z kolei, wcześniejsze zainicjowanie reform (przy braku podobnych zmian w innych krajach regionu Europy Środkowo-Wschodniej) (Scenariusz „Wczesnego Startu”) oraz lepsza wiedza nt. skutków i przyczyn recesji transformacyjnej (Scenariusz „Czarnej Teczki”) umożliwiłyby nieznaczne zwiększenie średniorocznego tempa wzrostu gospodarki. Wydaje się, że jeszcze większą poprawę można było osiągnąć dzięki lepszej polityce gospodarczej lat 1995-2007 oraz późniejszych.

Podsumowanie

Transformacja systemowa jest procesem, którego nie można jednoznacznie ocenić³¹. Ze względu na różnorodność sytuacji, w jakich znalazły się kraje dokonujące transformacji gospodarki socjalistycznej, każdą z nich cechuje wyjątkowość i odrębna specyfika. Istota transformacji opiera się na wprowadzeniu zmian we wszystkich częściach systemu, co prowadzić powinno do zbudowania nowego porządku ekonomicznego oraz poprawnego jego działania i wykorzystania. Budowanie takiego porządku ekonomicznego oparte jest na tworzeniu nowych instytucji rynkowych, którymi są ramy działania poszczególnych jednostek, ale i grup społecznych, które określają możliwości ich działania.

Element przeobrażeń w sferze instytucjonalnej jest niezbędnym czynnikiem sprawczym do poprawnego transformowania gospodarki. Równowaga instytucjonalna w gospodarce występuje w sytuacji, gdy uczestnicy rynku nie dążą do zmian i przeobrażeń ram instytucjonalnych. Transformacja jest więc procesem zakończenia trwania w porządku ekonomicznym, który jest nieefektywny, a równocześnie tworzeniem nowego, który buduje perspektywy długookresowej równowagi instytucjonalnej.

Tempo reform i ich sekwencja uwarunkowane były wzajemnymi zależnościami dynamiki procesów politycznych i gospodarczych. Polska gospodarka wybrała drogę eksperymentów wdrażania elementów mechanizmu gospodarki rynkowej i demokracji. Reformy wprowadzane były w sposób radykalny. Działania podejmowane przez władze w latach 80. stworzyły podstawy reform, które zostały wdrożone w życie z początkiem 1990 r. Pakiet reform zakładał kluczowe elementy: stabilizację makroekonomiczną przez zahamowanie inflacji, zrównoważenie budżetu, zaostreżenie polityki finansowej, a także liberalizację cen, obrotu towarowego i przepływu czynników produkcji. Kolejna kwestia to restrukturyzacja przedsiębiorstw wraz z prywatyzacją, przygotowanie reform instytucjonalnych i uruchomienie nowego systemu ochrony socjalnej. Dodatkowo w końcu 1989 r. zostały uchwalone ustawy składające się na Rządowy Plan Stabilizacji Gospodarczej, na których podstawie dokonało się tworzenie struktur rynkowego ustroju gospodarczego.

Transformacja systemowa polskiej gospodarki doprowadziła do wielu korzystnych zmian, tj. uruchomienia przez przemiany systemowe procesów wzrostu oraz pozytywnych zmian strukturalnych. Rozpoczęte w 1989 r. przemiany umożliwiły Polsce wstąpienie 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej. Element ten, po transformacji ustrojowej systemu gospodarczego w Polsce od 1989 r. jest kolejnym, dającym możliwości rozwojowe kraju. Równocześnie świadczy o dorównaniu wyników i sytuacji gospodarczej do rozwiniętych krajów europejskich.

³¹ Szerzej: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.). *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn.

Alternatywny pogląd na transformację skłania do zwrócenia uwagi na niezamierzone zjawiska społeczno-gospodarcze, które w okresach przejściowych pojawiają się w dużej skali i odnotowują dynamiczny wzrost. Należy do nich m.in. bezrobocie, które w dłuższej perspektywie prowadzi do pauperyzacji i marginalizacji społeczno-ekonomicznej znacznej części społeczeństwa.

Literatura:

- Balcerowicz L. 1997. *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Bałtowski M., Miszewski M. 2007. *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Wyd. PWN, Warszawa.
- Czerwińska E. 2001. *Zmiany strukturalne w polskiej gospodarce*. Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 778. Materiał dostępny pod adresem: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-778.pdf (dostęp z dn. 17.07.2012 r.).
- Dąbrowski M. 1995. *Cele polityki makroekonomicznej i liberalizacyjnej w Polsce w okresie transformacji*. W: Dąbrowski M. *Polityka gospodarcza okresu transformacji*. Wyd. PWN, Warszawa, s.10-21.
- Economic Sourvey of Europe*. 2003. No. 2, UENCE, Materiał dostępny pod adresem: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/pub/032/032_p3.pdf (dostęp z dn. 17.07.2012 r.).
- ESW Online, <http://ekonom.ug.edu.pl/esw-online/> (dostęp z dn. 17.07.2012 r.).
- Fiedor B. 2006. *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*. W: Kleer J., Kondratowicz A. (red.). *Wkład transformacji do teorii ekonomii*. Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 11-27.
- Gruszecki T. 2003. *Ewolucja i stan rynku finansowego w Polsce od 1990 roku*. W: J. Michałowski (red.) *Transformacja polskiej gospodarki*. Verba, Lublin.
- Kaliński J., Landau Z. 2003. *Gospodarka Polski XX wieku*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Kleer J. 2005. *Transformacja i problemy z nią związane*. W: Bednarski M., Wilkin J. (red.) *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, s.446-473.
- Kofman J., Roszkowski W. 1999. *Transformacja i postkomunizm*. Wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Białystok.
- Kołodko G.W. 2007. *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*. W: *Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju*. Sesja plenarna VIII Kongresu Ekonomistów Polskich, 29 listopada 2007 r., Warszawa, s. 43-79.
- Kołodko G. W. 2009. *Wielka transformacja 1989-2029. Czy mogło być lepiej, czy będzie lepiej?* W: Kołodko G. W., Tomkiewicz J. (red. nauk.). *20 lat transformacji*.

- Osiągnięcia, problemy, perspektywy.* Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 101-118.
- Kuczyński W. 2012. *Po wielkim skoku.* Poltext. Warszawa.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L. 2007. *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej.* Wyd. ALAMER, Warszawa.
- Marks-Bielska R., Witkowska E. 2009. *Uwarunkowania transformacji polskiej gospodarki* W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.). *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007).* Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 7-51.
- Metelska-Szaniawska K. 2008. *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych.* Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Milczarek D. 2006. *Zmiana instytucjonalna a wzrost gospodarczy w krajach postsocjalistycznych.* W: *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy.* Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, s. 45-70.
- Milewski S. 1993 (red.). *Elementy makro i mikroekonomii dla inżynierów.* Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Orłowski W. 2009. *Wielka transformacja 1989-2029. Czy rzeczy mogły przebiegać inaczej?* W: G. W. Kołodko, J. Tomkiewicz, *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy.* Wyd. Akademickie i Profesjonalne oraz Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, s. 85-99.
- Popov V. 2009. *Transformacja w Rosji i w Chinach. Analiza porównawcza w szerszej perspektywie.* W: Kołodko G. W., Tomkiewicz J. (red. nauk.). *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy.* Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 235-266.
- Rosati D.K. 1998. *Polska droga do rynku.* Wyd. PTE, Warszawa.
- Szczepaniak A. 2006. *Rozwój gospodarczy w świetle ekonomii instytucjonalnej.* Zagadnienia Ekonomiczne. Wyd. UWM, Olsztyn, nr 5, s. 97-119.
- Wielka Encyklopedia PWN.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilczyński W. 1996. *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji. Wybór prac z lat 1991-1995.* Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań.
- Wilczyński W. 2005. *Polski przełom ustrojowy 1989-2005.* Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Wilkin J. 1995. *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Wilkin J. 2006. *Co wniosła transformacja postsocjalistyczna do teorii ekonomii?* W: Kleer J., Kondratowicz A. (red.). *Wkład transformacji do teorii ekonomii.* Wyd. CeDeWu, Warszawa, s.111-121.
- Xiaolu W., Gang F. 2009. *Transformacja ekonomiczna w Chinach: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość* W: Kołodko G. W., Tomkiewicz J. (red. nauk.). *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy.* Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 215-234.

Pytania kontrolne

1. Jaka była sytuacja społeczno-gospodarcza Polski u progu transformacji?
2. Do jakich skutków doprowadziło urynkowienie cen żywności przy braku kontroli nad nadmiernym wzrostem wynagrodzeń?
3. Dlaczego ceny musiały wzrosnąć po liberalizacji cen?
4. Zdefiniuj *transformację ustrojową* i *gospodarkę rynkową*.
5. Wymień i scharakteryzuj modele transformacji ustrojowej (wg wybranego autora), podaj przykłady państw, które zastosowały poszczególne modele transformacji.
6. Scharakteryzuj główne założenia pakietu stabilizacyjnego i pakietu zmian instytucjonalnych planu Balcerowicza.
7. Oceń program gospodarczy realizowany przez rząd Tadeusza Mazowieckiego.
8. Jak ocenisz wyniki transformacji w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej?

5. Polityka przekształceń własnościowych

Wprowadzenie

Stabilne, pewne i prawidłowo zdefiniowane prawa własności są podstawą, bez której trudno wyobrazić sobie sprawnie funkcjonującą gospodarkę. W Polsce namacalnie mogliśmy się przekonać, co się dzieje, gdy relacje własnościowe zostaną zaburzone i jak trudno jest potem naprawić popełnione błędy. Nieprawidłowo (i w złym interesie) przeprowadzona nacjonalizacja skutkuje do dziś nierozwiązanym problemem w postaci reprivatyzacji. Od ponad 20 lat mamy w Polsce gospodarkę rynkową, a nadal wiele osób nie otrzymało żadnego (nawet symbolicznego) odszkodowania za mienie, które państwo przejęło na własność, kierując się przesłanką budowy nowego systemu ekonomicznego (systemu centralnie planowanego).

Przenoszenie praw własności z sektora publicznego do prywatnego to nie tylko te skrajne i budzące wiele emocji procesy. Pod pojęciem *przekształcenia własnościowego* kryje się również, jakże istotna w realiach gospodarki transformującej się, prywatyzacja, a także uwłaszczenie czy wywłaszczenie. Wszystkie zostały omówione w niniejszym rozdziale. W celu przybliżenia Czytelnikowi istoty i znaczenia praw własności, opracowanie rozpoczęto od kwestii roli i znaczenia uprawnień własnościowych w gospodarce. Z uwagi na to, że przekształcenia własnościowe dotyczą wszystkich działów gospodarki narodowej, w tym też rolnictwa, na zakończenie postanowiono poruszyć wątek specyfiki przekształceń w tej właśnie dziedzinie.

5.1. Rola i znaczenie uprawnień własnościowych w gospodarce³²

W procesach społeczno-gospodarczych istotną rolę odgrywają stosunki własnościowe, czyli stosunki powstające między ludźmi w związku z korzystaniem z dóbr oraz decydowaniem o nich [Milewski 2005]. Bez precyzyjnego określe-

³² Szerzej nt. teorii uprawnień własnościowych: Marks-Bielska R. 2010. *Teoria uprawnień własnościowych a funkcjonowanie rynku ziemi*. W: *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn, s. 61-93.

nia i przestrzegania uprawnień własnościowych działalność gospodarcza staje się chaotyczna, niepewna i nieefektywna [Wilkin 2005].

Instytucje praw własności obejmują od formalnych umów, w tym przepisów konstytucyjnych, przepisów prawnych i orzecznictwa sądowego, po nieformalne umowy i zwyczaje dotyczące alokacji i użytkowania majątku. Instytucje takie mają krytyczny wpływ na podejmowanie decyzji odnośnie wykorzystania zasobów, a przez to wpływają na zachowania i wyniki ekonomiczne [Libecap 1989].

Własność można zdefiniować jako zbiór efektywnie wykorzystywanych (a nie tylko deklarowanych czy zapisanych w kodeksie lub konstytucji) uprawnień, inaczej praw własności, jakimi dany podmiot własności (właściciel) dysponuje w odniesieniu do określonego przedmiotu (obiektu) własności. Na zbiór ten składają się, najogólniej biorąc, dwa podzbiory uprawnień: 1. faktyczne korzystanie w różnorodny sposób z obiektu własności (np. czerpanie z niego dochodów), 2. bezpośredni lub pośredni udział w podejmowaniu istotnych decyzji dotyczących wykorzystania tego obiektu, czyli w zarządzaniu nim. Jak dowodzi praktyka, faktyczne korzystanie z danego obiektu jest z reguły silnie uzależnione od udziału w zarządzaniu nim [Milewski 2005].

Własność w sensie ekonomicznym jest wiązką uprawnień, która przysługuje właścicielowi w stosunku do przedmiotu własności, którym może być dobro materialne lub niematerialne [Iwanek, Wilkin 1998]. Własność – prawo obywateli do własności jest nieodłącznym atrybutem wolnej gospodarki [Leopold 1995]. Prawo własności jest społecznie egzekwowanym prawem do wyboru sposobu wykorzystania dobra ekonomicznego [Alchian 1987].

Własność prywatna jest własnością osoby, która kontroluje jej użycie [Bromley 1991]. Społeczeństwo uznaje prawa właściciela do wyłączenia innych z wykonywania prywatnych praw właściciela [Demsetz 1967]. Prywatne prawo własności jest prawem przypisanym do konkretnej osoby i jest zbywalne w zamian za podobne prawa do innych dóbr. Jego siła jest mierzona jego prawdopodobieństwem oraz kosztami egzekucji, które zależą od rządu, nieformalnych działań społecznych i dominujących norm etycznych i moralnych.

Osoba posiadająca prywatne prawa własności wobec pewnego zasobu posiada wyłączne, chociaż ograniczone prawo do tego zasobu. Oznacza to, że osoba ta sama może decydować o wykorzystaniu tego zasobu, posiada wyłączne prawo do uzyskiwania dochodu generowanego przez jego wykorzystanie, do zmieniania go w taki sposób, jaki jej się podoba oraz do przekazania go w dowolny sposób innym za wzajemnie możliwą do przyjęcia cenę [De Alessi 1980], ale tylko tak długo, jak jej działania nie szkodzą innym osobom poprzez naruszanie ich praw.

Teoria praw własności nie zakłada więc nieograniczonej suwerenności w dysponowaniu zasobem. Prawa własności obejmują rezydualne uprawnienia decyzyjne (*residual rights of control*³³), tzn. uprawnienia do podejmowania decyzji

³³ Pojęcie rezydualnych uprawnień własnościowych wprowadzili O. Hart i J. Moore. W myśl tej koncepcji istnienie uprawnień własnościowych jest skutkiem trudności zawierania pełnych kon-

dotyczących dysponowania danym zasobem, które nie są zastrzeżone przez prawo bądź przez inną umowę [Iwanek 1996].

Własność państwowa (publiczna) charakteryzuje się tym, że brak jest tutaj prywatnych praw własności a zasób należy do państwa, co oznacza, że własność nie podlega przeniesieniu [De Alessi 1980].

Gospodarka socjalistyczna oznaczała brak lub totalne osłabienie, jak w przypadku Polski, szeroko rozumianych prywatnych praw własności. W związku z tym na początku procesu transformacji państwo musi ustanowić prekonstytutywne prawa własności³⁴ [Fiedor 2006]. Państwo jest głównym inspiratorem przemian, które w dominującym stopniu muszą mieć odgórny charakter i stosunkowo szybko być realizowane [Kleer 2006]. Oczywiście jest, że dotychczasowa omnipotencja państwa musi zostać ograniczona. Nowy system nie może się jednak kształtować spontanicznie, przynajmniej przy tworzeniu podstawowych instytucji, a także w przekształcaniu tych obszarów, które przesądzą o ciągłości systemowej. Dotyczy to zwłaszcza sektora publicznego. Określenia wymaga, jakie dobra publiczne mają zachować czysty charakter, a jakie podlegać komercjalizacji i w jakim stopniu. Z drugiej strony, odrzucenie omnipotencji państwa musi przejawiać się w nowo powstałym łańdźcie instytucjonalno-prawnym. Głównie w zakresie ochrony własności prywatnej, wolności gospodarczej oraz wolności jednostek [Kleer 2006].

Jedno z fundamentalnych osiągnięć teorii praw własności to zwrócenie uwagi na fakt, że osłabienie, czy niemożność faktycznego „używania” praw własności jako mechanizmu wykluczania innych podmiotów z zawłaszczania korzyści osiągniętych przez właściciela, czy dysponenta określonego zasobu ekonomicznego, musi prowadzić do osłabienia systemu bodźców ekonomicznych, czyli wynagradzania za ekonomiczne racjonalne działania, a karania za działania nieracjonalne. To z kolei będzie prowadzić do nieoptymalnej alokacji ograniczonych zasobów [Fiedor 2006].

Prawa własności w zasadniczy sposób determinują alokację i efektywne wykorzystanie zasobów. Warunkiem efektywności gospodarczej jest pełna wyłączność (zwana też ekskluzywnością – suwerenność właściciela w dysponowaniu jego

traktów (przewidujących wszystkie ewentualności). Gdyby takie pełne kontrakty były możliwe, nie istniałyby prawa własności, gdyż umowy zawierane przez podmioty gospodarujące z góry przewidywałyby wszystkie decyzje odnośnie zasobów oraz dokładnie specyfikowałyby podział korzyści. Uprawnienia własnościowe byłyby rozбите na wszystkie kontrakty zawierane w gospodarce. Takie pełne kontrakty są niemożliwe ze względu na koszty transakcji i ograniczenia informacyjne, dlatego też bardziej ekonomicznym rozwiązaniem jest istnienie praw własności o charakterze rezydualnym.

³⁴ Sytuacja taka ma miejsce przy zmianie systemów, np. analizując pracę Northa i Thomasa [1973] na temat transformacji od feudalizmu do kapitalizmu w Anglii, można dostrzec, że podkreśla się tam wiele czynników, lecz centralną pozycję zajmują dobrze zdefiniowane prawa własności. Zakłada się, że w związku ze stopniowym pojawianiem się własności prywatnej, racjonalne i kalkulujące jednostki wezmą pod uwagę poszukiwanie działań na rzecz wzrostu korzyści, prowadzących ewentualnie do wyższego poziomu dobrobytu gospodarki jako całości [Okoń-Horodyńska 1996].

uprawnieniami do przedmiotu własności, w stosunku do uprawnień innych osób; uprawnienia są wyłączne w takim stopniu, w jakim inne osoby nie mogą korzystać z tego przedmiotu własności bez zgody właściciela) i transferowalność tych uprawnień (inaczej przenośność – dotyczy swobody przekazywania przez właściciela przedmiotu własności innym podmiotom w drodze dzierżawienia, darowizny, dziedziczenia itp. Stopień przenośności zależy od swobody, jaką ma właściciel w przekazywaniu przedmiotu własności) [Iwanek, Wilkin 1998, Ząbkowicz 2003].

Iwanek i Wilkin [1998] podkreślają, że niektórzy autorzy, jak np. Pejovich [1990], wymieniają jeszcze jeden aspekt uprawnień własnościowych, który ma wpływ na suwerenność właściciela w stosunku do przedmiotu własności, a mianowicie konstytucyjną gwarancję własności. Konstytucyjna gwarancja własności zapewnia ochronę przed ingerencją państwa w dysponowanie przedmiotem własności. Rozdział I, art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że polska gospodarka opiera się na własności prywatnej, a rozdz. II, art. 64, że każdy ma prawo do własności.

Interwencja rządu w reżymy prawa własności może być konsekwencją pewnych celów politycznych, takich jak zwiększenie lub zmniejszenie koncentracji zasobów w rękach pewnych grup społeczeństwa. Może być również wprowadzana i realizowana dla dobra grupy osób „podlegających regulacji”. Regulacje mogą mieć różny charakter i mogą wpływać na różne prawa częściowe. Ograniczenia mogą być nakładane na przeniesienie praw (np. poprzez zakaz transferu) lub na prawa do wykorzystywania zasobu albo też w celu zmiany jego formy [De Alessi 1980].

Faktem jest, że prywatna własność czynników produkcji prowadzi do najefektywniejszego ich wykorzystania. Sednem transformacji gospodarczej rozpoczętej na początku lat 90. XX w. w krajach tzw. byłego bloku wschodniego było więc przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz dokonanie głębokich zmian w sferze własnościowej [Marks-Bielska, Witkowska 2009].

5.2. Polityka przekształceń własnościowych i jej obszary³⁵

Przekształcenia własnościowe to zespół następujących po sobie, celowych, świadomych i zorganizowanych działań, w efekcie których następuje przeniesienie praw własności do danego dobra materialnego lub niematerialnego z sek-

³⁵ Szerzej na ten temat: Wojarska M. 2009. *Kierunki przekształceń własnościowych w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych)*. W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.) *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 52-78.

tora publicznego do prywatnego lub odwrotnie. Precyzyjne określenie, które z procesów zachodzących w gospodarce mogą być traktowane jako przekształcenia będące przedmiotem niniejszych rozważań, wymaga przeprowadzenia linii demarkacyjnej pomiędzy dwoma głównymi sektorami własności: publicznym i prywatnym. Za Głównym Urzędem Statystycznym³⁶ można przyjąć, że sektor publiczny grupuje własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego, natomiast sektor prywatny to własność prywatna krajowa (osób fizycznych i pozostałych jednostek prywatnych), własność zagraniczna (osób zagranicznych) oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora prywatnego i brakiem przewagi sektorowej w kapitale (mieniu) podmiotu.

Przekształceniami, które spełniają warunek przeniesienia praw własności pomiędzy sektorami (publicznym i prywatnym) są: nacjonalizacja, wywłaszczenie, prywatyzacja majątku, reprivatyzacja oraz wybrane formy uwłaszczenia. Pozostałe zachodzące w gospodarce przeobrażenia, np.: komercjalizacja, komunalizacja czy uwłaszczenie państwowych osób prawnych, należy traktować jako przekształcenia prawno-organizacyjne (a nie własnościowe), ze względu na to, że dokonują się w obrębie jednego sektora własności.

Umiejscowienie procesów przekształceń własnościowych w określonych realiach, tj. ustalenie kto (podmiot), w jaki sposób (metody i narzędzia), na co oddziałuje (przedmiot), a także określenie misji, celów i zadań oraz efektów realizowanych działań powoduje przejście do kategorii bardziej ogólnej, czyli polityki przekształceń własnościowych. Przechodząc na jeszcze wyższy stopień uogólnienia, stwierdzić należy, że polityka przekształceń własnościowych jest częścią polityki strukturalnej państwa, która zdaniem Winiarskiego [2004] zmierza do przekształcania układu relacji i proporcji występujących między poszczególnymi sektorami, działami i gałęziami gospodarki oraz rodzajami produkcji społecznej a jej całością przez preferowanie rozwoju wybranych sektorów i gałęzi. Polityka ta ma zwykle na uwadze nie tylko proporcje działowo-gałęziowe i rodzajowe, lecz także inne proporcje występujące w gospodarstwie narodowym (typu społecznego, technologicznego, terytorialnego).

W Polsce przekształceniem o największym negatywnym zabarwieniu jest niewątpliwie **nacjonalizacja**. Jest ona uznawana za jeden z administracyjno-prawnych sposobów nabycia prawa (własności) ze względu na to, że do przejścia prawa nie dochodzi wskutek porozumienia stron, a w rezultacie władczej ingerencji państwa. Przy tym sposobie przejścia własności nie występują zatem równorzędne i równoprawne podmioty, lecz pojawia się relacja władcza, a transfer mienia dokonuje się bez zgody zainteresowanych [Osajda 2009]. Nacjonalizację można

³⁶ *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2011.pdf (6.07.2012).

zdefiniować jako proces, w wyniku którego następuje przeniesienie mienia z rąk prywatnych na własność państwa. Przeniesienie to następuje w drodze aktu suwerennego państwa, ustawy lub przepisów wykonawczych, a podstawowym celem podejmowanych działań jest dalsze eksploatowanie mienia na użytek państwa. Głównym wyróżnikiem nacjonalizacji (oprócz kierunku transferu prawa) są ideologiczno-polityczne motywy przejęcia majątku na rzecz państwa [Antosiewicz 1993].

Pojęcie „nacjonalizacja” zaczęto powszechnie stosować po II wojnie światowej, kiedy to, wykonując zasady zawarte w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r., ówczesne władze przystąpiły do organizowania ekonomiki kraju na bazie uspołecznionych środków produkcji. Stworzeniu warunków ekonomicznych służyły wydane w latach 1944-1946 główne akty nacjonalizacyjne³⁷, na podstawie których wielkie i średnie przedsiębiorstwa przemysłowe, podstawowe środki transportu, banki i instytucje ubezpieczeniowe przeszły na własność państwa, stając się mieniem ogólnonarodowym. Znacjonalizowane zostały także majątki ziemskie (wykorzystane następnie na cele reformy rolnej) oraz lasy, z wyjątkiem niewielkich terenów leśnych należących do chłopów.

Szacuje się, że straty w wyniku powojennej nacjonalizacji poniosło 13% Polaków. Ponad połowa przejętego majątku (56%) to efekt reformy rolnej, przejęte kamienice i inne nieruchomości miejskie to 23%, 10% to lasy, a zakłady przemysłowe 3,8%³⁸.

Jak wspomniano, działania nacjonalizacyjne przeprowadzane były w oparciu o dekrety, jednak mimo tego w praktyce często dochodziło do łamania prawa. Przejawiało się to m.in.: przekraczaniem granic nacjonalizacji określonych w ustawach (dekretach) nacjonalizacyjnych; brakiem wykonania przewidzianych w ustawach (dekretach) nacjonalizacyjnych świadczeń na rzecz osób pozbawionych własności (wypłata odszkodowań) oraz niezgodnością samych ustaw nacjonalizacyjnych z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym [Jarosz 1999].

Przekształceniem zbliżonym do nacjonalizacji, ze względu na kierunek transferu praw własności oraz skutki, jest **wywłaszczenie**. Pomimo pewnych podobieństw pomiędzy wspomnianymi procesami, różni je szereg cech – najistotniejsze zestawiono w tabeli 5.1.

³⁷ M.in. Ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. z 1946 r. nr 3, poz. 17 z późn. zm.), Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

³⁸ Osiecki G. *Historia polskiej repriwatyzacji, która padła ofiarą polityki*. http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/492368,historia_polskiej_repriwatyzacji_ktora_padla_ofiara_polityki.html (3.03.2011).

Tabela 5.1. Podstawowe różnice pomiędzy nacjonalizacją i wywłaszczeniem.

Kryterium różnicujące	Nacjonalizacja	Wywłaszczenie
<i>Motywy przekształcenia</i>	ideologiczno-polityczne	ekonomiczne
<i>Przedmiot przekształcenia</i>	pewien rodzaj przedsiębiorstw lub pewien zorganizowany zespół majątkowy (np. banki, gałęzie produkcji lub handlu)	nieruchomości ziemskie (gruntowe) – konkretne mienie
<i>Podmiot, na rzecz którego dokonywane jest przekształcenie</i>	Skarb Państwa	Skarb Państwa lub inne osoby
<i>Podstawa prawna</i>	akt normatywny mający najczęściej rangę ustawy	akt indywidualny (orzeczenie organu administracji)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Antosiewicz 1993.

Zgodnie z obecnie obowiązującym porządkiem prawnym (Rozdział 4 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁹) wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, a dokonuje się go, jeżeli cele publiczne nie mogą być realizowane w inny sposób aniżeli poprzez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy czym dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie odpowiadające wartości nieruchomości lub odpowiednia nieruchomość zamienna.

Chociaż przedstawiona powyżej procedura wywłaszczenia w istotny sposób różni się od treści aktów nacjonalizacyjnych, to jednak, na co zwracają uwagę m.in. Antosiewicz [1993] i Osajda [2009], dla osób pozbawionych własności na podstawie władczych aktów władzy państwowej obydwie procesy wywołują w istocie ten sam skutek, tj. pozbawiają dotychczasowych właścicieli władztwa nad majątkiem.

O ile nacjonalizacja i wywłaszczenie wiążą się z odebraniem praw własności, o tyle kolejne przekształcenia, tj. reprywatyzacja, uwłaszczenie i prywatyzacja oznaczają przekazywanie majątku publicznego osobom (podmiotom) prywatnym.

³⁹ Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741.

Reprywatyzacja to postępowanie administracyjne (wszczynane na wniosek byłych właścicieli lub ich następców prawnych), podczas którego weryfikacji poddawane są decyzje nacjonalizacyjne, wydawane w latach powojennych [Antosiewicz 1993]. W literaturze spotkać się również można z wyjaśnieniem interpretującym reprywatyzację jako proces zwrotu tytułów własności majątku przedsiębiorstw (lub ich części) byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, którzy utracili je wskutek nacjonalizacji [Surdykowska 1996, Piasecki, Świątecki 1997, Osajda 2009]. Z powyższego wynika, że źródeł reprywatyzacji szukać należy w niezgodnych z prawem procesach nacjonalizacyjnych realizowanych w Polsce w latach 1944-1962 (o czym była mowa wyżej).

Możliwość dochodzenia swoich praw przez osoby pozbawione mienia teoretycznie istniała już w czasach PRL, jednak jak podaje Piskorski [1999]⁴⁰, nikomu nie udało się wówczas odzyskać czegokolwiek. Przełom w tej kwestii nastąpił wraz z rozpoczęciem procesów transformacji polskiej gospodarki, a pierwszy projekt ustawy reprywatyzacyjnej został przygotowany i skierowany do Sejmu przez rząd Bieleckiego-Balcerowicza w połowie 1991 r. W następnych latach zgłaszanych było jeszcze wiele konkurencyjnych projektów – Schirmer [2010]⁴¹ opisuje główne założenia 15 dokumentów (z wyłączeniem tzw. ustawy zabużańskiej oraz projektów aktów prawnych odnoszących się jedynie do gruntów warszawskich).

Z legislacyjnego punktu widzenia, najdłuższą drogę przebyła Ustawa o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych, przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy, oraz o rekompensatach. Została ona uchwalona przez Sejm 7 marca 2001 r. i zawetowana przez Prezydenta 22 marca 2001 r. Uzasadniając decyzję, Prezydent stwierdził, że zaproponowany sposób zwrotu własności byłym właścicielom był sprzeczny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości obywateli wobec prawa; godził w podstawowy interes wszystkich Polaków, jakim jest stworzenie najlepszych możliwych warunków do rozwoju gospodarczego kraju; poza tym był bardzo kosztowny⁴². Ponadto Prezydent stwierdził, że nie da się stworzyć idealnej ustawy reprywatyzacyjnej, która nie pogwałciłaby praw byłych właścicieli i nie powodowała problemów gospodarczych stąd najlepszym rozwiązaniem jest dochodzenie przez wywłaszczonych swoich praw przed sądami [Darewicz, Piskorski 2001]⁴³.

Prezydenckie weto zostało przyjęte przez Sejm w głosowaniu 25 maja 2001 r. Zaraz po tym wydarzeniu Ministerstwo Skarbu Państwa rozpoczęło pracę nad

⁴⁰ http://www.rzeczpospolita.pl/Pl-iso/dodatki/raporty_991228/raporty_a_4.html (15.06.2001 r.).

⁴¹ Schirmer M. *Niewykorzystane szanse: zarys losów reprywatyzacji w Polsce*. <http://www.rp.pl/artykul/569369,569378-Niewykorzystane-szanse---zarys-losow--reprywatyzacji--w-Polsce.html> (26.11.2010).

⁴² *Sejm przyjął weto Prezydenta do ustawy reprywatyzacyjnej*. <http://www.money.pl?Gospodarka?Wiadomości/W/990792874.html> (25.05.2001).

⁴³ <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/.../200103230057.html?pokaz=4-14%2010015-14%2018699-1> (15.09.2001 r.).

założeniami do kolejnego aktu prawnego, tj. Ustawy o zadośćuczynieniu skutkom prawnym przejścia przez państwo mienia w latach 1944-1962. Projekt zakładał, że w ciągu 15 lat państwo wypłaci byłym właścicielom przejętych majątków 20 mld zł. Pieniądze te miały pochodzić z Funduszu Reprywatyzacji zasilanego m.in. z zysków ze sprzedaży ziemi przez Agencję Nieruchomości Rolnych oraz zysków z prywatyzacji państwowych spółek⁴⁴. Na początku 2011 r. prace nad Ustawą zostały wstrzymane z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych. Z analizy wykonanej przez Ministerstwo Finansów wynikało bowiem, że wejście w życie Ustawy i związana z tym konieczność wypłaty rekompensat zwiększyłaby dług publiczny nawet o 1,1 pkt. procentowego w relacji do PKB. W konsekwencji narzucony przez Unię 60% próg długu publicznego zostałby prawdopodobnie przekroczony⁴⁵.

Pomimo braku jednolitego aktu normatywnego roszczenia reprywatyzacyjne były i są rozpatrywane, a odbywa się to na drodze postępowania sądowego i w trybie postępowania administracyjnego. Jak podaje Wesołowska [2011]⁴⁶, w przypadku wydanych decyzji nacjonalizacyjnych można składać wnioski o stwierdzenie ich nieważności w trybie art. 156-160 Kodeksu postępowania administracyjnego. W sytuacji gdy przejmowano mienie z mocy ustawy, tj. bez wydania decyzji nacjonalizacyjnej, można wnieść w trybie administracyjnym o wydanie postanowienia, że decyzja nie podlegała uregulowaniom dekretu o reformie rolnej. Na drodze sądowej można wnieść o ustalenie prawa własności, a w drodze powództwa windykacyjnego o wydanie nieruchomości. W innych przypadkach właściwa jest droga sądowa o ustalenie prawa własności w trybie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego.

Niestety reprywatyzacja w obecnym kształcie napotyka wiele barier, spośród których najistotniejsze są [Pawlak 2002]:

1. trudności dowodowe wywołane znacznym upływem czasu i brakami dokumentacji oraz ustaleniem sukcesji po osobach, od których Skarb Państwa przejął mienie,
2. przewlekłość postępowania sądowego spowodowana generalnym przeciążeniem aparatu wymiaru sprawiedliwości,
3. prawna i faktyczna złożoność spraw reprywatyzacyjnych, wynikająca z konieczności respektowania praw osób trzecich i innych skutków zdarzeń prawnych zaszłych od momentu przejścia mienia przez Skarb Państwa.

Kolejnym elementem procesu przekształceń własnościowych jest **uwłaszczenie**, które wg *Słownika Języka Polskiego* [1989] oznacza proces nadawania praw

⁴⁴ EW, GOS. *Koniec z reprywatyzacją*. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/494727,reprywatyzacja_wstrzymana.html (11.03.2011 r.).

⁴⁵ Wesołowska E. (przy współpracy G. Osieckiego). *Reprywatyzacja wstrzymana*. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/494727,reprywatyzacja_wstrzymana.html (11.03.2011 r.).

⁴⁶ Wesołowska E. (przy współpracy G. Osieckiego). *Reprywatyzacja wstrzymana*. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/494727,reprywatyzacja_wstrzymana.html (11.03.2011 r.).

własności do czegoś. Pod pojęciem tym rozumieć należy ogół czynności prawno-administracyjnych, a także skutków prawnych, ekonomicznych i społecznych związanych z nabyciem własności [Leksykon... 1996].

Kategoria „uwłaszczenie” występuje w wielu różnych odmianach, w tym zarówno jako zmiana prawno-organizacyjna, jak i przekształcenie własnościowe.

W pierwszej grupie przeobrażeń wymienić można takie procesy, jak uwłaszczenie jednostek samorządu terytorialnego mieniem należącym do Skarbu Państwa (tzw. komunalizacja) oraz uwłaszczenie państwowych osób prawnych. Natomiast w drugiej uwłaszczenie pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw poprzez nieodpłatne udostępnianie im akcji/udziałów i uwłaszczenie ludności związane z realizacją Programu Powszechnej Prywatyzacji – obydwie te procesy to jednocześnie elementy prywatyzacji – procesu, który nabrał w Polsce szczególnego znaczenia na początku lat 90. XX w. w związku z realizowaną w krajach tzw. byłego bloku wschodniego transformacją systemową.

W dotychczasowych opracowaniach⁴⁷ omawiających procesy **prywatyzacji** pojęcie to definiowane jest na dwa sposoby: w szerokim znaczeniu jest ona rozumiana jako zwiększenie rozmiarów i zakresu działania podmiotów prywatnych w gospodarce [Tomidajewicz 2009]. Ten rodzaj prywatyzacji, określony przez Żabińskiego [1995] jako prywatyzacja „obok własności państwowej”, sprowadza się do autonomicznego wzrostu sektora prywatnego spowodowanego powstawaniem nowych jednostek i rozwojem już istniejących [Jurek-Stępień 1996]. W związku z tzw. prywatyzacją gospodarki zmieniają się wzajemne relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (na korzyść tego drugiego), ale bez jakichkolwiek zmian w zakresie stanu posiadania Skarbu Państwa.

W drugim znaczeniu **prywatyzacja** wiąże się ze zmianą formy własności aktywnych podmiotów gospodarczych, w szczególności przedsiębiorstw, z publicznej na prywatną [Tomidajewicz 2009]. Ten rodzaj prywatyzacji Żabiński [1995] nazwał prywatyzacją „kosztem sektora państwowego”, zaś Bałtowski [1998], „prywatyzacją właściwą”. Z kolei Dobrska [1993] za Balassem podaje, że o prywatyzacji *sensu stricte* można mówić jedynie wówczas, gdy wraz z przekazaniem własności nastąpi transfer kontroli, co nie zawsze wiązać się musi z oddaniem większości udziałów w ręce prywatne. Cytowana autorka zwraca także uwagę na fakt (powołując się na Bonina i Michaleta), że z efektywną prywatyzacją mamy do czynienia wówczas, gdy prywatny nabywca przejmie na siebie ryzyko finansowe związane z ewentualnymi stratami ponoszonymi przez przekształcone przedsiębiorstwo. Uogólniając zatem, pod pojęciem **prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych** rozumieć należy proces przejmowania praw własności majątku przed-

⁴⁷ Szerzej na temat prywatyzacji: Wojarska M., Czeszejko-Sochacka M. 2007. *Wybrane kierunki polityki strukturalnej na przykładzie regionu warmińsko-mazurskiego*. Zakład Poligraficzny UWM, Olsztyn.

siębiorstwa (w całości lub części) przez osoby prywatne oraz wpływania przez nie na funkcjonowanie przekształconych przedsiębiorstw [Brozi 1993].

Podstawę prawną prywatyzacji podmiotów sektora publicznego (państwowego i samorządowego) stanowi Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁴⁸. W myśl zapisów wspomnianego aktu prawnego proces ten polega na:

1. obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, powstałych w wyniku komercjalizacji, przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne w rozumieniu Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁴⁹,
2. zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach,
3. rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą przez: sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Z treści art. 1 pkt. 2 Ustawy wynika, że prywatyzacja może być realizowana w trybie pośrednim, bezpośrednim oraz obejmowania akcji w podwyższonym kapitale zakładowym.

Pierwsza z wymienionych metod – **prywatyzacja pośrednia** – polega na zbywaniu przez Skarb Państwa akcji spółki powstałej w wyniku transformacji przedsiębiorstwa państwowego. Oznacza to, że zanim nastąpi przeniesienie praw własności, musi mieć miejsce, w ramach sektora publicznego, przygotowanie procesu w postaci tzw. komercjalizacji, czyli przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Komercjalizacji dokonuje Minister Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej lub z własnej inicjatywy. Z uzasadnionym wnioskiem dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w celu komunalizacji może także wystąpić do Ministra Skarbu Państwa organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰.

Akcje spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w imieniu Skarbu Państwa zbywa Minister Skarbu Państwa, jednak zanim to nastąpi, wykonywane są analizy mające na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki oraz stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowanie wartości przedsiębiorstwa oraz ocenę realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska. Zakres analizy oraz inne istotne w tym

⁴⁸ Dz. U. z 1996 nr 118 poz. 561.

⁴⁹ Dz. U. z 1996 nr 106 poz. 493.

⁵⁰ *Prywatyzacja pośrednia*. http://prywatyzacja.msp.gov.pl/porta/pr/266/6891/Prywatyzacja_posrednia.html (10.07.2012).

zakresie informacje określa rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa⁵¹.

Zbycie akcji zainteresowanym podmiotom może nastąpić w jednym z następujących trybów:

1. oferty ogłoszonej publicznie,
2. przetargu publicznego,
3. negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
4. przyjęcia oferty w odpowiedzi na wezwanie ogłoszone na podstawie art. 72-74 lub art. 91 ust. 6 Ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁵²,
5. aukcji ogłoszonej publicznie,
6. sprzedaży akcji w obrocie zorganizowanym w rozumieniu Ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵³,
7. sprzedaży na podstawie oferty publicznej akcji objętych prospektem emisyjnym lub memorandum informacyjnym w rozumieniu Ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, sporządzonym w związku z tą ofertą lub dopuszczeniem tych akcji do obrotu na rynku regulowanym,
8. stabilizacji pomocniczej na warunkach określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (WE) nr 2273/2003 z 22 grudnia 2003 r. wykonującego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zwolnień dla programów odkupu i stabilizacji instrumentów finansowych⁵⁴ oraz poprzez udzielanie pożyczek akcji w celu realizacji stabilizacji pomocniczej,
9. sprzedaży akcji poza obrotem zorganizowanym w rozumieniu przepisów Ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z użyciem systemu kojarzącego oferty kupna i sprzedaży, zorganizowanego i prowadzonego przez spółkę prowadzącą rynek regulowany.

Na odstępstwo od postępowania w sposób wymieniony powyżej zezwolić może tylko Rada Ministrów, chyba że ma miejsce jedna z dwóch sytuacji:

- nabywca i cena są wskazane w umowie prywatyzacyjnej, a zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada mniej niż 50% kapitału zakładowego,
- zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada nie więcej niż 25% kapitału zakładowego.

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 288.

⁵² Dz. U. z 2005 r. Nr 184, poz. 1539.

⁵³ Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384.

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 336 z 23.12.2003.

Część akcji każdej spółki (do 15%) przekazywana jest nieodpłatnie osobom uprawnionym, tj. pracownikom oraz spełniającym ustawowe wymagania rolnikom i rybakom. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych i wygasa z upływem 24 miesięcy od dnia powstania tego prawa.

Drugą główną metodą prywatyzacji, przewidzianą w Ustawie z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, jest metoda bezpośrednia. Zgodnie z zapisami ustawy komercjalizacyjnej, prywatyzacja ta polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi przedsiębiorstwa państwowego przez: sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Prywatyzacja bezpośrednia jest procesem zdecentralizowanym, realizowanym w większości przez działających autonomicznie wojewodów, którzy jednak powinni uzyskać od Ministra Skarbu Państwa zgodę na podejmowanie określonych działań. W porównaniu do innych form przekształceń, metoda ta dotyczy z reguły przedsiębiorstw o znaczeniu regionalnym i lokalnym, a zachodzące w nich zmiany o charakterze własnościowym mogą wywierać w szybkim tempie wpływ na funkcjonowanie danego regionu. Podkreślenia wymaga fakt, że prywatyzacja bezpośrednia jest procesem niewywołującym szerszych konfliktów społecznych, ponieważ z reguły jest ona inicjowana dobrowolnie przez organy przedsiębiorstwa⁵⁵. Ponadto proces realizowany jest z uwzględnieniem zobowiązań wobec pracowników (utrzymanie miejsc pracy, pakiety osłon socjalnych) i inwestycji, w tym ochrony środowiska⁵⁶.

W związku z przyjęciem Ustawy z 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz innych ustaw⁵⁷ znaczenie prywatyzacji bezpośredniej uległo znacznej marginalizacji. Na mocy bowiem wspomnianego aktu prawnego Minister Skarbu Państwa został zobowiązany do komercjalizacji podległych mu przedsiębiorstw państwowych do 30 czerwca 2007 r. Z kolei pozostałe organy założycielskie (wojewodowie i inni ministrowie) zostały zobowiązane do złożenia Ministrowi Skarbu Państwa w terminie do 30 czerwca 2007 r. wniosków o dokonanie komercjalizacji podległych im przedsiębiorstw państwowych.

Odrębnym (trzecim) trybem prywatyzacji jest **obejmowanie akcji/udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa**, powstałych w wyniku komercjalizacji, przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne w rozumieniu Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. W ten sposób spółka zyskuje dodatkowy kapitał, ale w związku z tym, że

⁵⁵ <http://www.mst.gov.pl/prywat/bstan.htm> (15.04.2000 r.).

⁵⁶ Prywatyzacja bezpośrednia. http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/267/6862/Prywatyzacja_bezposre-dnia.html (10.07.2012 r.).

⁵⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 107 poz.721.

zbywane są nowe akcje/udziały wyemitowane/ustanowione przez spółkę, Skarb Państwa nie osiąga z tego tytułu dodatkowych wpływów⁵⁸.

Obok metod transformacji praw własności, opisanych w Ustawie z 30 sierpnia 1996 r., na potrzeby prywatyzacji wykorzystuje się także procedurę **likwidacji** oraz upadłości przedsiębiorstwa państwowego. Przesłanki i tryb likwidacji określają przepisy rozdziału 6 Ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁹, zgodnie z którym (art. 18a) polega ona na zadysponowaniu składnikami materialnymi i niematerialnymi, o których mowa w art. 55¹ Ustawy z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, i wykreśleniu przedsiębiorstwa państwowego z Krajowego Rejestru Sądowego, po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli. W art. 19 zdefiniowane są ekonomiczne przesłanki, które stanowią podstawę decyzji organu założycielskiego o postawieniu przedsiębiorstwa w stan likwidacji, tj.:

1. przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą ze stratą w ciągu kolejnych sześciu miesięcy,
2. prawomocnym wyrokiem sądu lub ostateczną decyzją administracyjną zakazano mu działania we wszystkich dziedzinach objętych dotychczasowym przedmiotem działania, a przedsiębiorstwo nie podjęło działalności w innej dziedzinie,
3. z wnioskiem takim zwrócił się zarząd komisaryczny,
4. ponad połowę aktywów ogółem przedsiębiorstwa łącznie:
 - stanowią udziały, inne tytuły uczestnictwa w spółkach lub obligacje,
 - oddano do używania innym osobom na podstawie umów prawa cywilnego.

Zanim podjęte zostaną ostateczne rozstrzygnięcia, powołany przez organ założycielski zespół przygotowawczy przeprowadza tzw. postępowanie przygotowawcze, które sprowadza się do dokonania analizy stanu prawnego i ekonomiczno-finansowego, na bazie której ustalane są: przyczyny, cel, potrzeby i warunki zamierzonych zmian organizacyjnych. Wypracowaną opinię zespół przedstawia organowi założycielskiemu, który może umorzyć postępowanie albo wydać zarządzenie o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego. Jeżeli ma miejsce druga z wymienionych sytuacji, wówczas organ założycielski zleca zespołowi opracowanie programu likwidacji oraz wyznacza likwidatora, który zarządza mieniem przedsiębiorstwa [Leksykon... 1996, Bieniek 1997]. Do jego obowiązków należy w szczególności: zgłoszenie do Krajowego Rejestru Sądowego wniosku o wpisanie otwarcia likwidacji przedsiębiorstwa; zawiadomienie banku finansującego przedsiębiorstwo o otwarciu likwidacji; sporządzenie bilansu na dzień otwarcia likwidacji; sporządzenie planu finansowego (planu pokrycia kosztów działalności przedsiębiorstwa w czasie likwidacji i planu kosztów likwidacji) [Bieniek 1997].

⁵⁸ Podwyższenie kapitału.http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/268/6863/Obejmowanie_akcjiudzialow_w_podwyzszonym_kapitale.html (10.07.2012 r.).

⁵⁹ Dz.U. 1981 nr 24 poz. 122.

Przedsiębiorstwo państwowe, oprócz postawienia w stan likwidacji, może być także, na podstawie art. 24 Ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, postawione w stan upadłości. Ogłoszenie upadłości stanowi etap postępowania upadłościowego, które ma na celu zaspokojenie wierzycieli niewypłacalnego podmiotu gospodarczego w możliwie najszerszym zakresie, z całości jego majątku [Leksykon... 1996]. Procedurę upadłości regulują zapisy Ustawy z 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze⁶⁰. Uogólniając stwierdzić można, że aby podmiot gospodarczy mógł zostać uznany za upadłego, musi być niewypłacalny, czyli:

1. zaprzestać wykonywania wymagalnych zobowiązań,
2. posiadać zobowiązania przekraczające wartość majątku nawet wówczas, gdy na bieżąco te zobowiązania wykonuje.

Postępowanie upadłościowe może być inicjowane w przedsiębiorstwach, wobec których toczy się już postępowanie likwidacyjne. W takim przypadku, zgodnie z art. 24b Ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych postępowanie likwidacyjne ulega zawieszeniu, zaś z chwilą ogłoszenia upadłości – umorzeniu z mocy prawa.

5.3. Specyfika przekształceń w polskim rolnictwie

Rolnictwo chłopskie stanowiło największą enklawę prywatnej działalności gospodarczej w całej polskiej gospodarce i było wyjątkowym przypadkiem wśród krajów socjalistycznych [Wilkin 1996]. Sektor państwowy w polskim rolnictwie odgrywał istotną rolę, chociaż nigdy nie dominował, bowiem w najlepszym okresie swojego rozwoju dysponował 19% ziemi rolniczej, wytwarzał ok. 18% produkcji globalnej, 19% produkcji końcowej oraz 21% produkcji towarowej całego rolnictwa (liczonej w cenach stałych) [Olko-Bagieńska i in. 1992]. W przededniu rozpoczęcia transformacji systemowej w 1989 r. w prywatnym sektorze rolnictwa znajdowało się ok. 75% użytków rolnych, ok. 20% użytków rolnych było w sektorze gospodarstw państwowych, a jedynie niespełna 5% w sektorze spółdzielni produkcyjnych [Wilkin 1996].

Zmiany polityczno-gospodarcze, zapoczątkowane w rolnictwie 1 sierpnia 1989 r. uwolnieniem cen na produkty rolne, ujawniły potrzebę diametralnych zmian w systemie gospodarczym i prawnym Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR)⁶¹. Wprowadzenie wolnych cen i realnego oprocentowania kredytów, prawie

⁶⁰ Dz. U. z 2003 nr 60 poz. 535.

⁶¹ Szerzej nt. genezy i funkcji, które spełniały PGR, ich przekształceń i konsekwencji tego procesu w: Marks-Bielska R., Woźniak D. 2009. *Przekształcenia własnościowe w sektorze rolnictwa państwowego*. W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.) *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 79-104.

całkowita likwidacja dotacji państwowych, odkryły słabe strony PGR, które utraciły płynność finansową i zdolność kredytową [Marks-Bielska, Kisiel 2003].

Trudna sytuacja PGR wynikała nie tylko z wycofania się państwa z jakichkolwiek dotacji podmiotowych, ale także z:

- a) obłożenia zaciągniętych wcześniej kredytów wysokimi odsetkami, spłacanymi miesięcznie bądź kwartalnie w takim stopniu, że w krótkim okresie przekroczyły one wartość samych kredytów,
- b) ok. 20% spadku popytu na produkty rolne, co spowodowało zamrożenie pieniędzy w nie sprzedanych płodach, zwiększając koszty ich magazynowania,
- c) niekorzystnych relacji cen produktów rolnych i cen środków produkcji,
- d) ograniczenia możliwości spłaty zaciągniętego kredytu w związku z wprowadzeniem polityki antyinflacyjnej w końcu 1989 r., a więc w okresie obniżonych wpływów finansowych w rolnictwie,
- e) wzrostu dywidendy na skutek przeszacowania majątku założycielskiego PGR,
- f) wprowadzenia podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń, niedostosowanego do sezonowości dochodowości w rolnictwie,
- g) indywidualnych postaw dyrekcji i załóg PGR służących osiągnięciu własnych interesów, a nie interesu przedsiębiorstwa,
- h) braku zainteresowania załogi dalszym losem przedsiębiorstwa (w przypadku jego likwidacji, a więc i utraty miejsca pracy, wielu ludzi liczyło na otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych, dalsze korzystanie z mieszkań zakładowych i działki przyzagrodowej) [Marks-Bielska, Kisiel 2003, Kozłowska-Burdziak 2006, Marks-Bielska, Woźniak 2009].

Obok wyżej wymienionych przesłanek ekonomicznych, decydujących o prywatyzacji rolnictwa państwowego w Polsce, pojawiły się także przesłanki polityczne. Przyjęta droga restrukturyzacji zakładała, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja majątku państwowego, a w jej wyniku osiągnięte zostaną także pozytywne wyniki ekonomiczne. Nie określono jednak modelu przyszłego ustroju rolnego polskiego rolnictwa ani roli, jaką mają w nim pełnić w przyszłości gospodarstwa państwowe. Istotny jest fakt, iż rozwiązania prawne w zakresie przekształceń własnościowych nie zostały poprzedzone analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji [Kozłowska-Burdziak 2006].

Wszystkie Państwowe Gospodarstwa Rolne poddano likwidacji z mocy prawa (Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – Dz. U. nr 107, 1991, poz. 464) [Niedzielski 2009, s. 224]. Na mocy wymienionej ustawy, która weszła w życie 1 lutego 1992 r., powołana została Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której powierzono realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie. Ustawa uczyniła z AWRSP gospodarza majątku Skarbu Państwa, określiła podstawowe zasady i zobowiązała ją do prowadzenia procesu przekształceń własnościowych w rolnictwie. Konsekwencje tego

faktu są nie tylko natury prawnej, lecz przede wszystkim ekonomicznej. Podstawami warunkującymi dalsze zadania były likwidacja państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz przejmowanie będącego w zarządzie mienia przez Agencję do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa [Runowski 1992, Jaworowski 1999, Marks-Bielska, Kisiel 2003]. Działalność Agencji została oparta na postanowieniach ww. ustawy oraz statutu – nadanego Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 16 marca 1992 r. (Dz. U. nr 24, poz. 104 z późn. zm.) [Czechowski i in. 1997].

Przepisy zawarte w Ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określiły, że do podstawowych zadań Agencji należy [Runowski 1992, Żmija 2000]:

1. tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa,
2. restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
3. obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolnicze,
4. administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa, przeznaczonymi na cele rolnicze,
5. tworzenie gospodarstw rolnych, zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa,
6. prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na nich prywatnych gospodarstw rolnych,
7. tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Ustanowiony został nowy typ własności. Właścicielem określonych nieruchomości ziemskich stał się Skarb Państwa, a jego powiernikiem została AWRSP. Będąc urzędem administracji państwowej, Agencja otrzymała pełne uprawnienia właściciela nieruchomości rolnych, a więc także suwerenne prawo dysponowania nimi. W ten sposób ustanowiono nowy porządek prawny w Polsce [Marks-Bielska, Kisiel 2003].

Proces przejmowania Państwowych Gospodarstw Rolnych do Zasobu WRSP został zakończony w 1995 r. Agencja przejęła łącznie 3751 tys. ha gruntów, pochodzących z 1666 byłych PGR. Wraz z gruntami przejęto także majątek trwały i obrotowy o łącznej wartości ok. 8660 mln zł. Agencja przejęła również zobowiązania byłych PGR w kwocie ok. 2000 mln zł. W momencie, kiedy Agencja zaczęła zarządzać mieniem po byłych PGR, stała się pracodawcą dla ok. 193 tys. osób (byłych pracowników PGR) zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Zagospodarowywanie ziemi przejętej do Zasobu WRSP w poszczególnych rejonach kraju zależy od wielu bardzo ważnych czynników, w tym od [Wilkin 1997]:

- struktury własności ziemi na danym obszarze do 1990 r., co istotnie determinuje popyt na ziemię ze strony rolnictwa chłopskiego,

- stopnia aktywizacji gospodarczej w poszczególnych województwach i gminach po 1990 r.,
- kondycji ekonomicznej gospodarstw państwowych w momencie przejmania ich do Zasobu WRSP,
- sprawności działania oddziałów AWRSP (ANR) w dziedzinie restrukturyzacji i zagospodarowywania popegeerowskiego mienia.

Przyjęte do Zasobu WRSP nieruchomości rolne i inne składniki mienia Agencja zagospodarowywała przez: sprzedaż, nieodpłatne przekazanie, wniesienie do spółki, wydzierżawienie, administrowanie, tymczasowy zarząd. Z ww. form zagospodarowania sprzedaż, nieodpłatne przekazanie i wniesienie do spółki (aport) stanowi trwałe rozdysponowanie mienia Skarbu Państwa (przekazanie pełnych uprawnień własnościowych). Pozostałe nie zmieniają stosunków własnościowych, mogą więc być formą przejściową do dalszych przekształceń [Kisiel 1998, Jaworowski 1999].

Nowe zadania AWRSP, działającej pod nazwą Agencji Nieruchomości Rolnych, określiła Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Od lipca 2003 r. sprzedaż nieruchomości rolnych przez ANR może nastąpić, jeśli po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych, będących własnością jednego nabywcy, nie przekroczy 500 ha. Oprócz tego zakres realizowanych dotychczas zadań określonych w Ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wynikających z polityki państwa, ograniczonych do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP, został poszerzony o uprawnienie do monitorowania transakcji przeniesienia własności nieruchomości rolnych w prywatnym obrocie rynkowym [Kobyliński 2003].

Przekształcenia własnościowe popegeerowskich gruntów mają wpływ na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Ze względu na duże zróżnicowanie w przeszłości w zasobie ziemi państwowej w poszczególnych regionach kraju zaobserwować można znaczne regionalne różnice w powierzchni gospodarstw. Największe obszarowo gospodarstwa znajdują się w północnej i zachodniej części Polski, gdzie w przeszłości były w większości skoncentrowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej [Marks-Bielska 2011].

Podsumowanie

Na pojęcie *przekształcenia własnościowe* składa się cała wiązka procesów, wśród których znajduje się nacjonalizacja, wywłaszczenie, repriywatyzacja, prywatyzacja i uwłaszczenie. Ich istotą jest transfer praw własności z sektora publicznego do prywatnego lub odwrotnie. Przejmowanie mienia na własność jednostek sektora publicznego to domena nacjonalizacji i wywłaszczenia. Przeciwny wektor charakteryzuje repriywatyzację, uwłaszczenie i prywatyzację.

Prywatyzacja i porządkowanie (definiowanie) praw własności stanowią jeden z najważniejszych składników reform w Polsce po 1989 r., również w sektorze własności państwowej w rolnictwie.

Znaczny udział rolnictwa indywidualnego w Polsce w okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej wskazywał, że od strony własności rolnictwo było stosunkowo najlepiej przygotowane do wymogów gospodarki rynkowej. Ponadto taki stan powodował, że zmiany w tym sektorze gospodarki, na tle innych działów, nie należały do najważniejszych zadań. Tymczasem, to właśnie wobec rolnictwa podjęto decyzję o całkowitej likwidacji własności państwowej. Wśród powodów restrukturyzacji PGR wymienia się najczęściej ekonomiczne i strukturalne (związane z transformacją uprawnień własnościowych i wzrostem efektywności gospodarowania) oraz polityczne (PGR jako socjalistyczny, uprzywilejowany, dotowany sektor „nie pasowały” do nowych warunków systemowych).

Literatura

- Alchian A. 1987. *Property Rights*. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London; 1031-1034.
- Antosiewicz J. 1993. *Reprywatyzacja*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Bałtowski M. 1998. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*. PWN, Warszawa.
- Bieniek G. 1997. *Przedsiębiorstwa państwowe. Przepisy i komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze sp. z o.o., Warszawa.
- Bromley D. W. 1991. *Environment and the Economy. Property Rights and Public Policy*. Basil Blackwell.
- Brozi E. 1993. *Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Studium programów i doświadczeń*. Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A. 1997. *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa.
- Darewicz K., Piskorski M. *Zła, kosztowna, niepotrzebna*. Rzeczpospolita. <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/.../200103230057.html?pokaz=4-14%2010015-14%2018699-1> (23.03.2001).
- De Alessi L. 1980. *The Economic of Property Rights: A Review of the Evidence*. *Research in Law and Economic*, 2: 1-47.
- Demsetz H. 1967. *Toward a Theory of Property Rights*. *American Economic Review*, 2: 347-360.
- Dobrska Z. 1993. *Prywatyzacja w krajach rozwijających się. Wnioski dla Polski*. *Ekonomista*, nr 1, s. 51-66.

- EW, GOS. *Koniec z reprivatyzacją*. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/494727,reprivatyzacja_wstrzymana.html (11.03.2011 r.).
- Fiedor B. 2006. *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej*. W: Kleer J., Kondratowicz A. (red.) *Wkład transformacji do teorii ekonomii*. Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 11-28.
- [http://arch.rp.pl/a/rz/2001/.../200103230057.html?pokaz=4-14%2010015-14%2018699-1\(15.09.2001 r.\)](http://arch.rp.pl/a/rz/2001/.../200103230057.html?pokaz=4-14%2010015-14%2018699-1(15.09.2001 r.)).
- <http://www.mst.gov.pl/prywat/bstan.htm> (15.04.2000 r.).
- http://www.rzeczpospolita.pl/Pl-iso/dodatki/raporty_991228/raporty_a_4.html (15.06.2001 r.).
- http://www.rzeczpospolita.pl/Pl-iso/dodatki/raporty_991228/raporty_a_4.html(15.06.2001 r.).
- Iwanek M. 1996. *Analiza instytucji własności przedsiębiorstw. Przyczynek do problematyki efektywności i usprawnienia przedsiębiorstw publicznych*. Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Iwanek M. Wilkin J. 1998. *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa.
- Jarosz S. 1999. *Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji*. Państwo i Prawo, nr 7, s. 44-55.
- Jaworowski J. 1999. *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, UWM, Olsztyn.
- Jurek-Stępień S. 1996. *Prywatyzacja. Skutki i dylematy*. Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Warszawa.
- Kisiel R. 1998. *Ziemia jako czynnik produkcji w nowych warunkach gospodarowania*. Bibliotheca Fragmenta Agronomica, nr 5, s. 293-301.
- Kleer J. 2006. *Ciągłość i nieciągłość w transformacji*. W: Kleer J., Kondratowicz A. (red.) *Wkład transformacji do teorii ekonomii*. Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 29-46.
- Kobyliński R. 2003. *Nowe zadania Agencji Nieruchomości Rolnych w aspekcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*. W: Kłodziński M., Dzun W. (red.) *Aktywizacja wiejskich obszarów problemowych*. IRWiR PAN, Katedra Rozwoju Obszarów Wiejskich i Gospodarki Żywnościowej, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej Akademii Rolniczej w Szczecinie, Warszawa, s. 177-185.
- Kozłowska-Burdziak M. 2006. *Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992-2002*. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Leksykon prywatyzacji*. 1996. PWE, Warszawa.
- Leopold A. 1995. *Polityka w stosunku do wsi i rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej*. W: Klank L. (red. nauk.). *Wieś i rolnictwo w okresie transformacji systemowej*. PAN IRWiR, Warszawa, s. 10-39.

- Libecap G.D. 1989. *Contracting for Property Rights*. Cambridge/New York/Melbourne, Cambridge University Press.
- Marks-Bielska R. 2010. *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn.
- Marks-Bielska R. 2011. *Przekształcenia w byłym rolnictwie państwowym Warmii i Mazur i ich skutki*. W: Gaziński B. (red.). *Dwadzieścia lat transformacji systemowej na Warmii i Mazurach. Doświadczenia, oceny, perspektywy*. UWM w Olsztynie, Olsztyn, s. 93-108.
- Marks-Bielska R., Kisiel R. 2003. *Wież i rolnictwo w okresie transformacji systemowej (1989-2000) ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń rolnictwa państwowego*, MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn.
- Marks-Bielska R., Witkowska E. 2009. *Uwarunkowania transformacji polskiej gospodarki*. W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.). *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 7-51.
- Marks-Bielska R., Woźniak D. 2009. *Przekształcenia własnościowe w sektorze rolnictwa państwowego*. W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.). *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 79-104.
- Milewski R. 2005 (red.). *Elementarne zagadnienia ekonomii*. Wyd. Naukowe PWN, wyd. II., Warszawa.
- Niedzielski E. 2009. *Zmiany strukturalne na terenach popegeerowskich*. Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa-Poznań-Olsztyn, T. XI, Z. 4, s. 223-227.
- Okoń-Horodyńska E. 1996 (red.). *Instytucjonalne podejście w analizie procesów społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce*. Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Poznaniu, Katowice.
- Olko-Bagieńska T., Pyrgies J., Gajda J. 1992. *Przekształcenia własnościowe państwowych gospodarstw rolnych w Polsce*. Polityka ekonomiczna i społeczna, Fundacja im. Friedricha Ebarta w Polsce, Warszawa, Z. 28.
- Osajda K. 2009. *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Pawlak K. 2002. *Potrzeba reprivatyzacji*. Biuletyn Ministerstwa Skarbu Państwa, 17: 22–24.
- Piasecki K., Świątecki P. 1997. *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*. Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra.
- Piskorski M. *Odzyskiwanie majątków możliwe od 10 lat*. Rzeczpospolita. http://www.rzeczpospolita.pl/Pl-iso/dodatki/raporty_991228/raporty_a_4.html (28.12.1999).
- Prywatyzacja bezpośrednia*. http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/267/6862/Prywatyzacja_bezposrednia.html (10.07.2012 r.).

- Prywatyzacja pośrednia*. http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/266/6891/Prywatyzacja_posrednia.html (10.07.2012).
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2011.pdf (6.07.2012).
- Runowski H. 1992. *Przekształcenia własnościowe w PGR – stan dotychczasowy i perspektywa*. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4, s. 39-49.
- Schirmer M. *Niewykorzystane szanse: zarys losów reprivatyzacji w Polsce*. <http://www.rp.pl/artykul/569369,569378-Niewykorzystane-szanse---zarys-losow-reprivatyzacji--w-Polsce.html> (26.11.2010).
- Sejm przyjął veto Prezydenta do ustawy reprivatyzacyjnej*. <http://www.money.pl?Gospodarka?Wiadomości/W/990792874.html> (25.05.2001).
- Słownik Języka Polskiego*. 1989. PWN, Warszawa.
- Surdykowska S.T. 1996. *Prywatyzacja*. PWN, Warszawa
- Tomidajewicz J. J. 2009. *Introduction*. In: Tomidajewicz J. J (ed.). *Privatization in Poland and Formation of European Social Order*. Publishing House of the Poznań Society for the Advancement of the Arts and Sciences, Poznań, s. 9-14.
- Ustawa z 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz. U. z 2003 nr 60 poz. 535).
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (Dz. U. 1996 nr 118 poz. 561).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741).
- Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych* (Dz. U. 1981 nr 24 poz. 122).
- Wesołowska E. (przy współpracy G. Osieckiego). *Reprivatyzacja wstrzymana*. http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/494727,reprivatyzacja_wstrzymana.html (11.03.2011 r.).
- Wilkin J. 1996. *Transformacja rolnictwa – inna perspektywa*. W: Okólski M., Sztanderska U. (red.) *Studia nad reformowaną gospodarką. Aspekty instytucjonalne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 329-354.
- Wilkin J. 1997. *Zagospodarowanie ziemi i siły roboczej. Dylematy polityki społeczno-ekonomicznej wobec obszarów popegeerowskich*. W: Kłodziński M., Rosner A. (red.). *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*. vWyd. SGGW, Warszawa, s. 289-303.
- Wilkin J. 2005. *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*. *Zagadnienia Ekonomiczne*, Wyd. UWM w Olsztynie, nr 3, s. 5-16.
- Winiarski B. 2004. *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*. W: Winiarski B. (red. nauk.). *Polityka gospodarcza*. Wyd. PWN, Warszawa, s. 58-79.
- Wojarska M. 2009. *Kierunki przekształceń własnościowych w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych)*. W: red.

- Kisiel R., Marks-Bielska R. *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. MAL-ART-GRAF Jezierski, Olsztyn, s. 52-78.
- Wojarska M., Czeszejko-Sochacka M. 2007. *Wybrane kierunki polityki strukturalnej na przykładzie regionu warmińsko-mazurskiego*. Zakład Poligraficzny UWM, Olsztyn.
- Żabiński L. 1995. *Przekształcenia własnościowe jako uwarunkowania zachowań rynkowych*. *Ekonomista*, nr 1-2, s. 427-431.
- Ząbkowicz A. 2003. *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*. *Ekonomista*, nr 6, s. 795-824.
- Żmija J. 2000. *Instytucjonalna infrastruktura rynku rolno-żywnościowego wobec integracji z Unią Europejską*. W: *Wybrane problemy integracji wsi i rolnictwa Polski z Unią Europejską*. Mat. szkoleniowe na Regionalne Seminarium Podsumowujące. Projekt FAPA, Nr PL 9607-02-16/765, pt. „szkolenia regionalne z zakresu integracji rolnej”, Kraków, s. 43-55.

Pytania kontrolne

1. Zdefiniuj: *własność, własność prywatną, własność państwową, rezydualne uprawnienia własnościowe*.
2. Wyjaśnij, w jaki sposób prawa własności determinują alokację i efektywne wykorzystanie zasobów.
3. Wykaż różnice między uprawnieniami własnościowymi w gospodarce nakazowo-rozdzielczej a w gospodarce rynkowej.
4. Wyjaśnij pojęcie *przekształcenia własnościowe* i podaj konkretne przykłady.
5. Omów różnice pomiędzy *wywłaszczeniem* a *nacjonalizacją*.
6. Wymień metody prywatyzacji jednostek sektora publicznego i bardziej szczegółowo opisz jedną z nich.
7. Na czym polegała specyfika polskiego sektora rolnego przed transformacją ustrojową w zakresie własności w stosunku do innych krajów socjalistycznych?
8. Jakie były przyczyny trudnej sytuacji ekonomicznej PGR na początku transformacji ustrojowej?
9. Jaka jest rola Agencji Nieruchomości Rolnych (wcześniej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) w procesie przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie?

6. Polityka budżetowa

Wprowadzenie

Termin **polityka fiskalna** odnosi się do oddziaływania władzy publicznej na sektor finansów publicznych, do którego należą: sektor rządowy, sektor samorządowy oraz sektor ubezpieczeń społecznych [Oręziak 2009]. Zdaniem Skiby [2010] w polskiej literaturze naukowej zamiennie w stosunku do polityki fiskalnej używa się pojęcia polityka budżetowa, ponieważ w opinii wielu ekonomistów sformułowanie polityka fiskalna może wskazywać wyłącznie politykę kształtowania podatków. Polityka budżetowa obok pieniężnej, która jest prowadzona przez bank centralny, stanowi ważny element polityki finansowej państwa.

Polityka budżetowa realizowana jest przez system finansów publicznych, obejmujący gromadzenie i rozdzielanie zasobów pieniężnych przez związki publiczno-prywatne [Oplustil 2007]. Jako główny cel polityki fiskalnej powinno się przyjmować zapewnienie środków finansowych, które umożliwią wykonywanie przez władze publiczne, zarówno rządowe, jak i samorządowe, przypisanych im zadań. Jednocześnie przed polityką budżetową stoją zadania, które można określić jako własne. Należy do nich m.in. jakość finansów publicznych, gdzie kluczową kwestią jest równowaga budżetowa, a zatem niedopuszczenie do nadmiernego deficytu i wzrostu długu publicznego. Ponadto ważna jest wiarygodność na rynku finansowym, wybór metod gromadzenia dochodów, spójność i konsekwencja oraz jawność i przejrzystość prowadzonych operacji finansowych. Do innych celów polityki fiskalnej zalicza się także wspieranie wzrostu gospodarczego [Warenik 2010], np. wydatki publiczne mogą bezpośrednio wpływać na wzrost gospodarczy dzięki inwestycjom.

Polityka budżetowa jest również jednym z czynników oddziałujących na decyzje społeczne dotyczące podejmowania aktywności zawodowej, prowadzenia działalności gospodarczej, oszczędzania i inwestowania. Istniejący w obszarze finansów publicznych system podatkowy, a także system świadczeń społecznych mają ważną rolę do odegrania w korygowaniu skutków działania mechanizmu rynkowego i w zapewnieniu niezbędnej spójności społecznej. Ochrona socjalna, finansowana ze środków publicznych, jest niezbędnym czynnikiem zapewnienia tej spójności. Ważne jest, aby system podatkowy oraz system świadczeń społecznych nie zniechęcały do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy [Oręziak 2009].

Jednym z najistotniejszych elementów sektora publicznego jest budżet państwa – to od niego zależy zarówno zakres, jak i głębokość podejmowanych przez państwo działań. Prawidłowa realizacja obowiązków państwa (dotyczących m.in.: bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, nauki, oświaty i wychowania, wymiaru sprawiedliwości czy ochrony środowiska) wpływa na jakość życia jego obywateli, przekładając się tym samym na ich produktywność.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje w Polsce *Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶², która wprowadziła szereg zmian w zakresie funkcjonowania sektora finansów publicznych i w odniesieniu do budżetu. Druga część niniejszego opracowania porusza najistotniejsze kwestie związane z tym tematem.

6.1. Funkcje polityki budżetowej

Polityka budżetowa pełni w gospodarce określone funkcje. Przyjmując klasyfikację wprowadzoną przez R.A. Musgrave'a, można wyróżnić trzy podstawowe: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną.

Funkcja alokacyjna polityki fiskalnej jest historycznie najstarszą. Sprowadza się do oddziaływania na podział zasobów w gospodarce pomiędzy sektor prywatny a sektor publiczny, a następnie dalszą alokację wewnątrz tych sektorów. Ponieważ zasoby w gospodarce są ograniczone, ich alokacja powinna odbywać się w sposób efektywny, co oznacza konieczność zrównoważenia popytu i podaży na dobra prywatne⁶³ i publiczne⁶⁴. Przesłanką do realizacji funkcji alokacyjnej jest przekonanie, że mechanizm rynkowy zapewnia efektywną ekonomicznie alokację przy wytwarzaniu dóbr prywatnych, nie sprawdza się natomiast w przypadku alokacji między sektory publiczny i prywatny, jak również wewnątrz sektora publicznego. Przyczyny niesprawności mechanizmu rynkowego uzasadniane są następującymi argumentami [Woźniak 1997]:

- gdyby produkcja dóbr publicznych odbywała się na zasadach rynkowych, część osób o niskich dochodach byłaby pozbawiona dostępu do nich z uwagi na brak środków,

⁶² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

⁶³ Dobra prywatne obejmują towary i usługi dostarczane na rynek w rezultacie transakcji kupna-sprzedaży, dokonywanymi między indywidualnymi nabywcami i sprzedawcami, oferowanymi wszystkim nabywcom po jednakowej cenie. Konsumpcja dóbr prywatnych ma charakter indywidualny i wiąże się z przeniesieniem własności na nabywcę dobra. Oznacza to, że nie może być ono konsumowane równolegle przez inne osoby.

⁶⁴ Dobra publiczne są to towary i usługi świadczone przez państwo oraz inne związki publiczno-prywatne na zasadach powszechnej dostępności, przy odpłatności nie mającej jednej ceny, lecz zróżnicowanych świadczeń podatkowych i niepodatkowych. Konsumpcja dobra publicznego przez jedną osobę nie wyklucza możliwości jego konsumpcji przez inną osobę. Dobra publiczne są powszechnie dostępne, ale ich konsumpcja ma charakter indywidualny.

- swobodny wybór dóbr publicznych na zasadach rynkowych mógłby skutkować świadomą rezygnacją osób, kierujących się indywidualnymi preferencjami, z wielu dóbr publicznych, których konsumpcja leży w szeroko pojętym interesie społecznym, np. w dziedzinie oświaty, kultury,
- w sektorze prywatnym producenci przy alokacji zasobów kierują się kryterium zysku, co w konsekwencji prowadzi do powstawania tzw. efektów zewnętrznych. Jako przykład może tu posłużyć zanieczyszczenie środowiska naturalnego, które jest dobrem wspólnym i musi być chronione przez państwo, aby mogło zachować swoje walory i było dostępne dla wszystkich. Z tego względu państwo alokuje część zasobów publicznych na ochronę środowiska naturalnego.

Alokacji zasobów w celu wytwarzania dóbr publicznych nie towarzyszy motyw zysku, główną przesłanką jest tu zaspokojenie potrzeb zbiorowych. W tej sytuacji mechanizm rynkowy jest zastępowany mechanizmem administracyjnego, publicznego świadczenia dóbr przy wykorzystaniu określonych funduszy publicznych [Woźniak 1997].

Funkcja redystrybucyjna polityki budżetowej sprowadza się z kolei do korygowania podziału dochodów wynikającego z działania mechanizmu rynkowego. Jak zauważa Woźniak [1997] funkcja ta jest ściśle związana z funkcją alokacyjną. Alokacja zasobów wymusza skumulowanie dochodów, którymi państwo mogłoby rozporządzać realizując powierzone mu funkcje. Wypełniając ten cel, podejmuje decyzje, których rezultatem jest wtórny podział zgromadzonych dochodów w taki sposób, aby móc sfinansować wydatki sektora publicznego i państwa.

Redystrybucja dochodów wywołuje określone skutki ekonomiczne – naruszając interesy i oszczędności jednych, przysparza korzyści innym [Puczkowski 2011]. Z tego względu budzi liczne kontrowersje. Kluczowy problem związany z funkcją redystrybucyjną sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy w procesie dystrybucji i redystrybucji dochodów ważniejsza jest efektywność gospodarowania, czy sprawiedliwość społeczna, rozumiana jako równość szans i korzyści dla wszystkich obywateli [Owsiak 2005]. W gospodarce rynkowej pierwszemu z wymienionych kryteriów przypisywana jest kluczowa rola, ponieważ decyduje ono o alokacji zasobów. Jak pokazuje jednak praktyka, drugie kryterium jest również często brane pod uwagę, chociaż forma i intensywność jego stosowania mogą być bardzo różne. Szczególną formę w redystrybucji dochodów odgrywa system ubezpieczeń społecznych, którego celem jest zapewnienie osobom ubezpieczonym świadczeń na poziomie pozwalającym zaspokoić podstawowe potrzeby, przy czym świadczenia te są związane z przymusowymi oszczędnościami w formie składki ubezpieczeniowej. Redystrybucja dochodów może być również dokonywana poprzez system zabezpieczenia społecznego oparty na funduszach publicznych, z których wypłaca się określone zasiłki lub zapomogi [Woźniak 1997]. W kategorii redystrybucji dochodów można także rozpatrywać pomoc publiczną

dla przedsiębiorstw. Oznacza ona ingerencję instytucji państwowych poprzez przyznanie pomocy pojedynczemu podmiotowi lub grupie podmiotów, w wyniku czego zakłócana jest konkurencja na wolnym rynku [Puczkowski 2011].

Korygowanie podziału dochodów, będącego efektem działania mechanizmu rynkowego, przez organy publiczne może mieć charakter [Oplustil 2007]:

- bezpośredni – poprzez podatki i transfery socjalne, które mogą przyjmować formę świadczeń zastępujących dochody, np. renty, zasiłki chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych,
- pośredni – sprowadzający się do bezpłatnego lub częściowo odpłatnego zaspokajania określonych potrzeb społecznych przez sektor publiczny, np. oświata, służba zdrowia.

Zakres redystrybucji bezpośredniej i pośredniej związany jest z opiekuńczą funkcją państwa, która często kłóci się z kryterium efektywności gospodarowania. Wynika to z faktu, że w świetle ograniczoności zasobów, którymi dysponuje państwo, nie są one angażowane tam, gdzie ich zastosowanie byłoby bardziej efektywne. Jednak zadaniem państwa jest realizacja, obok funkcji gospodarczych, także publicznych i socjalnych [Woźniak 1997].

Zarówno alokacja zasobów, jak i redystrybucja dochodów mogą służyć państwu do łagodzenia cyklicznych wahań koniunkturalnych. Procesy gospodarcze przebiegają bowiem z różnym natężeniem, w związku z czym obserwować można okresy wzmożonej aktywności gospodarczej, ale także okresy aktywności słabnącej, czego rezultatem może być pojawienie się recesji. Ponieważ występowanie zjawiska wahań koniunktury jest nieuniknione i nie może być wyeliminowane, państwo, wykorzystując m.in. narzędzia polityki fiskalnej, może podejmować działania ograniczające ich skalę i przyczyniające się do stabilizacji koniunktury [Wernik 2011].

Kluczową sprawą w przebiegu cyklu koniunkturalnego jest kształtowanie popytu. W okresie nadmiernej ekspansji gospodarczej (dobrej koniunktury) popyt konsumpcyjny rośnie, w związku z czym działania państwa powinny koncentrować się na wyhamowaniu zbytnej aktywności gospodarczej. Z kolei w okresie słabej aktywności gospodarczej obserwowane jest obniżenie tempa wzrostu dochodów gospodarstw domowych, w konsekwencji czego zgłaszany przez nie popyt na rynku maleje. To natomiast może prowadzić do dalszego spowolnienia aktywności gospodarczej. Doraźne powiększenie dochodów gospodarstw domowych może zahamować, a nawet odwrócić ten ciąg przyczyn i skutków [Wodniak 1997].

Do stabilizowania gospodarki wykorzystywane są zarówno wydatkowe, jak i dochodowe instrumenty polityki fiskalnej. Dysponując instrumentami podatkowymi, można odpowiednio zmniejszać obciążenia podatkowe w okresie słabej koniunktury i w ten sposób zwiększać dochody pozostające do dyspozycji. Z kolei instrumenty wydatkowe pozwalają kształtować dochody dodatkowe w formie transferów socjalnych, zwiększenia zatrudnienia w instytucjach sektora finansów publicznych, prowadzenia robót interwencyjnych [Wernik 2011].

Rezultatem działań ukierunkowanych na wspieranie słabnącej koniunktury jest wzrost deficytu budżetowego. Wynika to ze zmian wprowadzanych w podziale istniejących dochodów pomiędzy sektor prywatny a sektor finansów publicznych. Z tego względu istnieją ograniczenia w stosowaniu polityki stabilizacyjnej. Przyjmuje się mianowicie, że nie powinna ona prowadzić do takiego wzrostu deficytu, który byłby trudny do sfinansowania.

Teoretycznym uzasadnieniem dla stosowania stabilizacyjnej polityki fiskalnej są poglądy J.M. Keynesa. Zakładał on, że mechanizm wolnorynkowy nie jest w stanie zapewnić zrównoważonego wzrostu gospodarczego, który utrudniają cykliczne wahania występujące w gospodarce. Z tego względu, zdaniem Keynesa i zwolenników jego teorii, w celu zapewnienia stałego rozwoju gospodarczego i skrócenia okresu powracania gospodarki do stanu równowagi przy pełnym wykorzystaniu zasobów, konieczne jest pobudzanie zagregowanego popytu. Można tego dokonać za pomocą odpowiednich zmian podatków i wydatków publicznych [Oplustil 2007].

Prezentowane poglądy są uzasadnieniem stosowania **dyskrecjonalnej (aktywnej) polityki fiskalnej**. Ten rodzaj polityki jest związany ze zmianami dochodów i wydatków publicznych, niewynikającymi z wahań koniunktury, dzięki czemu stymulowany jest popyt inwestycyjny i konsumpcyjny. W zależności od fazy cyklu koniunkturalnego podejmowane działania mają charakter ekspansywny lub restrykcyjny. Zadaniem odpowiedniego kształtowania wielkości wydatków publicznych oraz obciążenia podatkowego jest regulowanie rozmiarów popytu sektora prywatnego oraz publicznego na poziomie zapewniającym równocześnie wysoki stopień wykorzystania potencjału produkcyjnego, stabilność cen oraz wysoki poziom zatrudnienia. Zwolennicy aktywnej polityki fiskalnej są zdania, że gdy istniejący popyt ogranicza aktywność gospodarczą, należy zmniejszyć podatki oraz zwiększyć wydatki budżetowe. Nieuniknioną konsekwencją takiego postępowania jest wzrost deficytu budżetowego, który może zostać pokryty poprzez pożyczki zaciągane przez państwo u obywateli lub w instytucjach finansowych – krajowych lub zagranicznych. Ten rodzaj polityki ma także na celu zapobieganie niebezpieczeństwu „przegrzania” się koniunktury, skutkującej m.in. wzrostem inflacji. Wówczas ograniczane są wydatki publiczne, a także podwyższane podatki, co powinno skutkować zmniejszeniem konsumpcji i inwestycji oraz prowadzić do zahamowania wzrostu cen. Pozytywnym aspektem tego typu działań jest również wzrost dochodów budżetowych [Małecka-Ziembińska 2011].

Aktywna polityka fiskalna jest często krytykowana, ponieważ:

- oddziaływanie przez rząd na procesy gospodarcze może charakteryzować niska skuteczność ze względu na opóźnienia reakcji systemu gospodarczego na zastosowane bodźce,
- wzrost wydatków budżetowych może prowadzić do powstania trwałego deficytu budżetowego, wzrostu długu publicznego oraz zachwiania równowagi finansów publicznych,

- stymulacja popytu globalnego poprzez wzrost wydatków publicznych może prowadzić do powstania presji inflacyjnej.

W następstwie krytyki dyskrejonalnej polityki fiskalnej pojawiła się w latach 40. XX w. w USA grupa zwolenników odmiennego podejścia – **pasywnej polityki fiskalnej**, opartej na działaniu tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. Automatyczne stabilizatory są to określone elementy dochodów i wydatków budżetowych, które są zdolne do samoczynnego reagowania na zmiany koniunktury gospodarczej, wyzwalając impulsy kompensujące jej wahania. Automatyczne stabilizatory zmniejszają podatność gospodarki na wstrząsy, sprzyjają wyłączeniu konsumpcji i PKB oraz, poprzez wpływ na kształtowanie się produkcji, oddziałują także na zmniejszenie wahań bezrobocia [Krajewski i in. 2012]. Do najważniejszych automatycznych stabilizatorów koniunktury zalicza się: progresywny system podatku dochodowego, podatki pośrednie, zasiłki z tytułu bezrobocia i inne świadczenia socjalne [Oplustil 2007]. Zaletą automatycznych stabilizatorów koniunktury jest reagowanie bez opóźnień na zmiany koniunktury gospodarczej. Ze względu na wady (m.in.: ograniczony wpływ na zmiany popytu, niedoskonała synchronizacja z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, brak możliwości wykorzystania w przypadku zakłóceń o charakterze strukturalnym, niebezpieczeństwo asymetrycznego ich oddziaływania na gospodarkę, negatywne oddziaływanie na stronę podażową gospodarki) nie stanowią one jednak alternatywy dla instrumentów dyskrejonalnych, a jedynie są względem nich komplementarne [Małecka-Ziembińska 2011].

6.2. Budżet państwa jako element polityki budżetowej

Podstawowym instrumentem polityki budżetowej jest budżet publiczny (na szczeblu centralnym jest to budżet państwa, na szczeblu samorządu terytorialnego – budżet jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa) [Jastrzębska 2005].

Termin *budżet* pochodzi od łacińskiego słowa *bulga*, które oznacza torbę do gromadzenia dochodów. Jedną z najstarszych definicji tej instytucji sformułował J.B. Say, nie określając jej jeszcze budżetem, lecz bilansem potrzeb i dochodów państwa. Słowo *budżet* przyjęło się od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a od 1802 r. było powszechnie używane, chociaż definicja jego nie była jasno określona [Ziółkowska 2005].

Budżet państwa interpretuje się najczęściej jako plan finansowy zawierający dochody i wydatki państwa związane z realizacją przyjętej polityki społecznej, gospodarczej i obronnej. Jest on sporządzany na okres jednego roku oraz zatwierdzany przez władzę ustawodawczą. Po zatwierdzeniu staje się aktem prawnym,

umożliwiającym organom wykonawczym gromadzenie dochodów budżetowych oraz dokonywanie wydatków [Krajewska 2003].

Budżet państwa może być również określony jako [Płocica 2000]:

- systematyczny, bilansowo i wartościowo sporządzony rachunek narodowy, zawierający dochody i wydatki państwa z tytułu jego polityki gospodarczej prowadzonej w skali roku wraz z końcowym saldem tej działalności,
- kasę państwa, która gromadzi z jednej strony dochody od podmiotów gospodarczych i ludności, a z drugiej strony określa i obejmuje wydatki państwa na cele gospodarki i społeczeństwa,
- finansowy wyraz działalności społeczno-gospodarczej państwa, która ma swoje dochody oraz wydatki i może być dochodowa (z nadwyżką dochodów nad wydatkami), zrównoważona lub deficytowa (z nadwyżką wydatków nad dochodami).

Budżet publiczny jest narzędziem umożliwiającym: kierowanie działaniami podmiotów realizujących budżet oraz planowanie, wykonywanie i kontrolowanie poszczególnych zadań. Jest on także źródłem danych z dziedziny zarządzania, niezbędnych do efektywnego kierowania ich pracą, ponieważ określa, w jaki sposób należy wykorzystywać środki finansowe do realizacji zadań publicznych [Jastrzębska 2005]. Wprawdzie budżet nie kreuje bezpośrednio polityki ekonomicznej państwa, ale wskazuje na możliwości i sposoby jej urzeczywistnienia w interesie ogólnonarodowym. Ponadto stanowi jedną z głównych płaszczyzn konfrontacji polityki z wymaganiami gospodarki [Nowak 1999].

Obecny kształt budżetu, funkcje, jakie spełnia, zasady tworzenia i wykonania są wynikiem wielowiekowych burzliwych dziejów tej instytucji. Na przestrzeni lat formy ewidencji i planowania w publicznej gospodarce finansowej, od prostych i często niedookreślonych pod względem treści, ewoluowały w kierunku konstrukcji bardziej wysublimowanych i podporządkowanych jednolitym standardom [Brzeziński i in. 2010]. Za Owsiakiem [2005] przyjąć można, że rozwój budżetu państwa był ściśle związany z rozwojem instytucji państwa. O jego powstaniu na pewnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego zadecydowały następujące przesłanki [Owsiak 2005; Podstawka 2010]:

- rozwój stosunków towarowo-pieniężnych,
- wydzielenie majątku państwa z majątku panującego monarchy,
- rozwój parlamentaryzmu,
- rozwój funkcji państwa (socjalnych i gospodarczych),
- rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych,
- procesy integracyjne zachodzące we współczesnym świecie.

Kowalczyk [2011] (za Mazurkiewicz [1956]) podaje, że pierwszymi próbami uregulowania procesu planowania dochodów publicznych (publicznych w umownym znaczeniu, bowiem chodziło o nakładanie przez władcę nowych podatków) były akty wydawane w średniowiecznej Europie, zwłaszcza w XII w. w Anglii.

Za okres narodzin instytucji budżetu, rozumianego jako akt prawny, przyjmuje się czas drugiej rewolucji angielskiej w 1688 r. i ustawę o prawach (*Bill of Rights*) wymagającą periodycznego uzyskiwania zgody parlamentu na pobór podatków i dokonywanie wydatków [Chojna-Duch 2006].

W Polsce prace, które współcześnie można by nazwać planowaniem finansowym, obejmujące prognozowanie wydatków publicznych (państwa, a nie władcy) oraz wskazywanie celów i wysokości wydatków publicznych, rozpoczęło w XVIII w. Pierwszy polski budżet pn. *Ostrzeżenie percepty y expensy, wszystkich intrat skarbów obojga narodów, podług niżej opisanych tabell* został uchwalony przez Sejm w 1768 r. [Stankiewicz 2006]. Obejmował on dochody i wydatki Skarbcza Koronnego oraz Skarbcza Litewskiego, i charakteryzował się stosunkowo dużą szczegółowością. Zastosowano w nim także oryginalne, jak na ówczesne czasy, rozwiązania [Ziółkowska 2005]. Nie rozpoczął on jednak praktyki corocznego uchwalania budżetu – kolejny budżet obejmujący zarówno dochody, jak i wydatki uchwalił dopiero Sejm grodzieński w 1793 r.

Utrata państwowości na ponad sto lat była równoznaczna z utratą możliwości realizowania w sposób suwerenny zadań państwa. Odrodzona II Rzeczpospolita zaczęła wprowadzać w życie rozwiązania instytucjonalne, które stały się przyjętymi mechanizmami życia społecznego państwa demokratycznego [Stankiewicz 2006]. W okresie tym regulacje prawne dotyczące budżetu państwa cechowały się dużym rozproszeniem i dynamicznymi zmianami, brakowało bowiem jednej ustawy, która ujednoliciłaby przepisy dotyczące budżetu państwa [Kowalczyk 2011]. O ile inne państwa, np. Francja (1862), Niemcy (1922), Austria (1925) w swym rozwoju historycznym znalazły uzasadnienie dla wprowadzenia w życie Prawa budżetowego, tj. ustawy o sposobie projektowania, zatwierdzania, wykonywania i kontroli budżetu, Polska wprowadziła w życie pierwsze tego typu kompleksowe rozwiązanie dopiero ustawą z dnia 1 lipca 1958 r. Prawo budżetowe. Ustawy o tym charakterze uchwalane były następnie w przedziałach 10-letnich (1970, 1984, 1991, 1998, 2005) [Stankiewicz 2006]. Ostatnia zmiana w zakresie podstawy prawnej budżetu miała miejsce w związku z przyjęciem Ustawy 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, budżet państwa jest elementem ustawy budżetowej, która stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Budżet i ustawa budżetowa to dwa odrębne, ale nierozzerwalnie związane i wzajemnie determinujące się elementy – budżet nie może być uchwalony inaczej niż w formie ustawy budżetowej, natomiast ustawa budżetowa nie może funkcjonować w obrocie prawnym jeśli nie zawiera budżetu [Kowalczyk 2011]. Oprócz budżetu ustawa ta zawiera także załączniki (o których mowa w art. 116, 121 i 122 Ustawy o finansach publicznych) i określone innymi

aktami prawnymi postanowienia⁶⁵. W strukturze ustawy wyodrębnia się dwie części: normatywną (artykułową, tekstową, opisową) oraz rachunkową (liczbową, tabelaryczną). Pod względem obowiązywania nie ma różnicy pomiędzy obiema częściami – podział wynika jedynie z przyczyn natury redakcyjnej [Wernik 2011].

Na zakres przedmiotowy budżetu państwa składają się następujące elementy⁶⁶:

- łączna kwota prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa,
- łączna kwota planowanych wydatków budżetu państwa,
- kwota planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia,
- łączna kwota prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich,
- łączna kwota planowanych wydatków budżetu środków europejskich,
- wynik budżetu środków europejskich,
- łączna kwota planowanych przychodów budżetu państwa,
- łączna kwota planowanych rozchodów budżetu państwa,
- planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Budżet państwa skupia fundusze, którymi gospodaruje władza państwowa. Ze względu na to, że nie prowadzi ona bezpośrednio działalności gospodarczej przynoszącej dochody, aby sfinansować zadania publiczne i funkcje regulacyjne wobec gospodarki, musi pozyskiwać dochody od innych podmiotów gospodarujących. Specyfika pozyskiwania dochodów przez budżet polega na tym, że opiera się na przymusie prawnym (są one przejmowane definitywnie i bezzwrotnie). Podobnie wydatki ponoszone z budżetu mają definitywny, bezzwrotny charakter, co oznacza zawsze zużycie *in natura* określonej części produktu krajowego brutto i dochodu narodowego. Wydatki z budżetu nie są, w przeważającej części, czynnikiem powiększania dochodu narodowego, lecz spełniają głównie funkcje jego redystrybucji [Obrębski 1999].

Dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są⁶⁷:

- podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych,
- cła,

⁶⁵ Są one konieczne ze względu na potrzebę zapewnienia w danym roku budżetowym organom państwowym dodatkowych lub częściowo odmiennych od przewidzianych w prawie możliwości wykonania ustawy budżetowej. W tej części zawarte są określone upoważnienia dla podmiotów zaangażowanych w wykonanie budżetu, a także pewne kwoty, wskaźniki, limity czy etaty [Kosikowski 2011].

⁶⁶ Art. 110 Ustawy o finansach publicznych.

⁶⁷ Art. 111 Ustawy o finansach publicznych.

- wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- wpłaty z tytułu dywidendy,
- wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego,
- wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych,
- dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe (chyba że ustawy stanowią inaczej),
- dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa (chyba że ustawy stanowią inaczej),
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej (chyba że ustawy stanowią inaczej),
- odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa,
- odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych,
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne (chyba że ustawy stanowią inaczej),
- spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa,
- dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego (chyba że ustawy stanowią inaczej),
- inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych,
- środki europejskie, które nie są wliczane do budżetu środków europejskich, po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa,
- odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Z kolei przychody budżetu państwa pochodzą⁶⁸:

- ze sprzedaży papierów wartościowych oraz innych operacji finansowych,
- z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
- z otrzymanych kredytów i pożyczek,
- z innych operacji finansowych.

Dokonując krótkiej charakterystyki dochodów i przychodów pod kątem zachodzących pomiędzy nimi różnic, należy wskazać, że dochody są środkami stałymi i odnawialnymi, przychody zaś są środkami incydentalnymi i realizowa-

⁶⁸ art. 5 ust. 1 pkt. 4 Ustawy o finansach publicznych.

nymi tylko w sytuacji uzasadnionej potrzeby. Ponadto dochody są środkami ostatecznymi z punktu widzenia zasilenia budżetu, natomiast przychody są najczęściej środkami zwrotnymi (z wyjątkiem przychodów z prywatyzacji majątku). Na koniec należy wskazać, iż dochody (daninowe) oparte są na przymusie państwowym, nie wymagają więc od państwa w zakresie realizacji budżetu podejmowania starań o ich uzyskanie, w przeciwieństwie do przychodów, które stawiają państwo w roli „petenta” poszukującego źródeł finansowania. W tym przypadku państwo musi wykazać aktywność w celu pozyskania z rynku środków finansowych [Kowalczyk 2011].

Potrzeby publiczne zaspokajane są przede wszystkim poprzez realizację zadań finansowanych z budżetów publicznych w drodze wydatków budżetowych. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku dochodów i przychodów, pojęcie wydatków i rozchodów nie jest definiowane normatywnie. Ustawodawca wskazuje w art. 6 Ustawy o finansach publicznych, że środki publiczne przeznacza się zarówno na wydatki publiczne, jak i na rozchody. Rozchody zaś to: spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek; wykup papierów wartościowych; udzielone pożyczki i kredyty; płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością oraz płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Rozchodami są więc wyodrębnione dyspozycje środkami publicznymi na ściśle określone w Ustawie cele [Kowalczyk 2011].

Z kolei wydatki budżetu państwa są przeznaczone na⁶⁹:

- funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów,
- zadania wykonywane przez administrację rządową,
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego,
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej,
- subwencje dla partii politycznych,
- dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami,
- obsługę długu publicznego,
- wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy⁷⁰:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,

⁶⁹ art. 112 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

⁷⁰ art. 124 Ustawy o finansach publicznych.

- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w tym wydatki budżetu środków europejskich,
- środki własne UE.

Budżet jest zestawieniem dwustronnym. Jednak liczby występujące w nim po stronie dochodów i po stronie wydatków, a więc ustalone w budżecie kwoty mają charakter orientacyjny, są zestawieniem wielkości przewidywanych. Kwoty zaplanowane w budżecie po stronie wydatków wyznaczają górne granice, których nie wolno przekraczać – skutkuje to bowiem sankcjami i traktowane jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można także dowolnie zmieniać przeznaczenia planowanych wydatków. Z kolei ujęte w ustawie budżetowej dochody stanowią prognozę ich wielkości – nie mają charakteru limitów, nieprzekraczalnych granic, chociaż wykonawcy budżetu powinni dążyć wszelkimi staraniami, dopuszczonych przez przepisy prawa, aby planowane w ustawie dochody były zgromadzone [Głuchowski 2001; Borodo 2010].

W finansach publicznych operacje dochodowo-wydatkowe i przychodowo-rozchodowe są zbiorami nieprzecinającymi się. Różnica między wydatkami, które są wyższe, a dochodami, które są niższe, jest deficytem budżetu; gdy relacja między tymi wielkościami jest odwrotna, budżet charakteryzuje się nadwyżką. Jak dowodzi Żyżyński [2009], w przypadku budżetu państwa nadwyżka jest raczej stanem negatywnym, a ocena sytuacji deficytowej zależy od wielkości i kontekstu (warunków i przyczyn). W pewnych granicach niedobory budżetowe mogą mieć charakter stabilizujący i pobudzający gospodarkę.

Środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetowego uzyskiwane są przede wszystkim w wyniku: wzrostu obciążeń podatkowych i ograniczenia wydatków budżetowych, lub/i zaciągania kredytu publicznego, w efekcie którego powstaje dług publiczny (krajowy lub zagraniczny) [Nowak 1999]. Zgodnie z art. 73 Ustawy o finansach publicznych państwowym długiem publicznym jest wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

W art. 216 Konstytucji RP ustalono nieprzekraczalną granicę państwowego długu publicznego, który nie może być wyższy od $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Wprowadzenie takich rozwiązań do Konstytucji jest efektem akceptacji ustaleń zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu, który stanowi załącznik do Traktatu z Maastricht (aktualnie problem ten reguluje Traktat zmieniający Traktat o UE i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską). Wymienione akty i dokumenty dopuściły istnienie deficytu budżetowego i długu publicznego, ale w określonych

granicach obowiązujących państwa członkowskie UE, tj. dla deficytu 3% w stosunku do rocznego PKB, natomiast dla długu publicznego – 60% PKB [Ofiarski 2010].

Ustawa o finansach publicznych określa procedury ostrożnościowe i sanacyjne związane z sytuacją, gdy państwowy dług publiczny przekracza dopuszczalne poziomy (art. 86-88). Powinny być wówczas podejmowane działania zmierzające do ograniczenia jego rozmiarów, zmniejszenia lub likwidacji deficytu, przyjęcia odpowiedniego programu naprawczego w systemie gospodarczym i finansowym. Chodzi tu o takie działania, jak: ograniczenie wydatków, zamrożenie wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, ograniczenie waloryzacji emerytur i rent, ograniczenia w udzielaniu poręczeń i gwarancji [Borodo 2010].

Ustawa (art. 86) ustala trzy poziomy (granice) relacji długu publicznego do PKB:

- od 50% do 55%,
- od 55% do 60%,
- powyżej 60%.

W sytuacji przekroczenia drugiego i trzeciego progu ostrożnościowego Rada Ministrów ma obowiązek przygotować tzw. program sanacyjny, który obejmuje: wskazanie przyczyn kształtowania się niewłaściwej relacji państwowego długu publicznego do PKB; program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji długu publicznego do PKB uwzględniający propozycje rozwiązań mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów; trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do PKB wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Kolejnym zagadnieniem ściśle związanym z budżetem państwa jest, funkcjonujący od 1 stycznia 2010 r., budżet środków europejskich. Jest to roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej⁷¹. W budżecie środków europejskich ujmowane są:

- dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich, a w tym: (1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego; (2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach: Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy; (3) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej; Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji

⁷¹ art. 117 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

Rolnej „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich,

- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji.

Stosownie do treści art. 118 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych, deficyt i nadwyżka budżetu środków europejskich nie są wliczane do budżetu państwa. Jednak, zgodnie z ust. 3, deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a nadwyżka (ust. 4) jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich.

Głównym powodem wyodrębnienia budżetu środków europejskich była skala przyznanych Polsce na lata 2007-2013 środków europejskich (ponad 67 mld euro) oraz specyfika ich wydatkowania (refundacja wydatków). Pozostawienie rozwiązań obowiązujących przed 1 stycznia 2010 r., wg których środki europejskie stanowiły bezpośrednie przychody budżetu państwa, stwarzało realną obawę pojawienia się ujemnego salda budżetu państwa (przekraczającego dopuszczalny próg) oraz kłopotów w realizacji zaplanowanych w danym roku budżetowym zadań państwa.

Pojęciem ściśle związanym z budżetem jest również procedura budżetowa. Można ją określić jako całokształt zasad i czynności związanych z przygotowaniem projektu budżetu, uchwalaniem ustawy budżetowej i jej wykonywaniem oraz kontrolą realizacji budżetu [Wójtowicz 2011]⁷².

W doktrynie prawno-finansowej i ekonomicznej formułuje się różnego rodzaju postulaty pod adresem zarówno planów budżetowych, jak i gospodarki budżetowej opartej na tych planach [Wójtowicz 2011]. Są to tzw. zasady budżetowe, które określają najistotniejsze cechy (właściwości budżetu), mając jednocześnie na celu jego prawidłowe funkcjonowanie [Mikos-Sitek 2011]. W literaturze spotkać można szereg zasad (tab. 6.1). Niektórzy autorzy ograniczają się do omówienia kilku, inni wymieniają ich kilkanaście – mają one bowiem charakter subiektywny, a pomiędzy nimi występują wzajemne związki i uwarunkowania [Chojna-Duch 2006].

⁷² Szerzej na temat procedury budżetowej m.in.: Podstawka 2011, s. 83-85; Parlińska 2010, s. 122-127; Mikos-Sitek 2011, s. 237-254; Wójtowicz 2011, s. 91-95; Kopyściańska 2011, s. 69-72; Borodo 2010, s. 60-62; Chojna-Duch 2006, s. 133-154.

Tabela 6.1. Zasady budżetowe.

Zasada	Opis
Jedności	Może być rozpatrywana zarówno od strony formalnej, jak i materialnej (merytorycznej). Respektowanie tej zasady od strony formalnej oznacza, że wszystkie dochody i wydatki budżetowe ujęte są w jednym akcie prawnym. Odstępstwem jest więc istnienie kilku budżetów, co ma np. miejsce obecnie: obok budżetu państwa istnieją odrębne budżety samorządowe. Są one uchwalane odrębnie dla każdej jednostki, są niezależne, nie mają też charakteru hierarchicznego. Zasada jedności merytorycznej (materialnej), zwana popularnie zasadą „jednego kotła”, to rozwiązanie prawne polegające na tym, że środki publiczne wpływające do budżetu stanowią w nim jeden wspólny fundusz przeznaczony na różne wydatki.
Zupełności (powszechności)	Oznacza, iż w budżecie powinny zostać uwzględnione wszystkie dochody i wydatki państwa oraz wszystkie jego przychody i rozchody. Realizacja tej zasady polega na ujmowaniu dochodów i wydatków poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych w dwojaki sposób: brutto i netto. Przy budżetowaniu brutto dochody i wydatki danej jednostki planowane są w budżecie w pełnych kwotach. Jednostka taka odprowadza do budżetu wszystkie wpływy pieniężne i otrzymuje z tego funduszu środki niezbędne na pokrycie całości wydatków. W przypadku budżetowania netto jednostka realizująca zadania publiczne przeznacza osiągnięte wpływy na pokrycie części wydatków związanych ze świadczeniem usług, natomiast brakującą część pokrywa się z budżetu. Jeżeli świadczone przez jednostkę usługi są w pełni odpłatne, wówczas do budżetu przekazywana jest nadwyżka wpływów nad wydatkami.
Realności	Powiązana jest z zasadą zupełności i nakazuje maksymalną precyzję w planowaniu dochodów i wydatków.
Roczności	Od czasu, gdy budżet państwa stał się regularnie opracowywanym i uchwalanym planem publicznej gospodarki finansowej, utrwaliła się zasada, że jest on planem rocznym. Za utrzymaniem rocznego okresu obowiązywania budżetu przemawiają względy ustrojowe (zmienność ekip rządzących) i ekonomiczne (zmienność inflacji pieniądza, w którym wyraża się wielkości budżetowe). Niedogodnością rocznego planowania budżetowego jest fakt, że realizacja pewnych zadań publicznych przekracza ten okres, co może utrudniać planowanie. Stąd Ustawa o finansach publicznych wprowadza konstrukcję Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (art. 103-108). Jest to plan dochodów i wydatków oraz innych operacji budżetu państwa (przychodów i rozchodów) sporządzany na cztery lata budżetowe.

c.d. tab. 6.1.

Uprzedniości	Oznacza postulat, aby budżet był uchwalony przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy, którego budżet ten dotyczy.
Zrównoważenia dochodów i wydatków	Jest to postulat zachowania odpowiednich relacji pomiędzy ogólną kwotą dochodów i wydatków budżetowych. Z treści Ustawy o finansach publicznych wynika, że ustawodawca rozumie tę zasadę jako zrównoważenie strony zawierającej dochody i przychody ze stroną zawierającą wydatki i rozchody budżetu państwa.
Przejrzystości	Opiera się na zastosowaniu jednolitych kryteriów klasyfikacji budżetowej, jasnych i jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej oraz czytelnych i logicznych zasad konstrukcji budżetu. Klasyfikacja budżetowa to prawnie ustalone zasady grupowania (a także podziału) dochodów i wydatków budżetowych. Budżet składa się z: części, działów, rozdziałów i paragrafów.
Szczegółowości	Jest to postulat, aby budżet uchwalany był nie tylko w globalnych kwotach dochodów i wydatków, ale aby dochody i wydatki ukazane były także w układzie analitycznym, pozwalającym na ustalenie przewidywanej wydajności poszczególnych źródeł dochodów oraz kierunków i propozycji wydatków budżetowych. Ogólne kwoty dochodów są więc wyrazem agregacji kwot szczegółowych. Szczegółowość budżetu znajduje swój wyraz w klasyfikacji budżetowej.
Specjalizacji	Zasada ta ma charakter złożony, gdyż według niej: dochody i wydatki powinny być ujmowane nie w sumach ogólnych, lecz z dokładnym określeniem źródeł dochodów oraz przeznaczenia wydatków; środki budżetowe powinny być wydatkowane tylko do wysokości ustalonej w budżecie; środki budżetowe powinny być wydatkowane w określonym czasie.
Operatywności	Zgodnie z tą zasadą budżet powinien być opracowany w układzie, który umożliwia ściśle ustalenie podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań budżetowych i określenie środków przyznanych im na realizację tych zadań.
Jawności	Zasada ta nakazuje konieczność prezentowania dochodów i wydatków publicznych społeczeństwu. Jej realizację zabezpiecza się głównie poprzez określony ustawowo tryb opracowywania budżetu i innych planów finansowych oraz przedkładania sprawozdań z ich realizacji.
Gospodarności	Wymaga racjonalnego, a więc i oszczędnego wydatkowania środków budżetowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Denek i in. 2005, Podstawka 2011, Głuchowski 2005, Ziółkowska 2005, Mikos-Sitek 2011, Wójtowicz 2011, Owsiak 2005, Kowalczyk 2011, Brzeziński i in. 2010, Kosikowski 2005, Ruśkowski 2006.

Jak wskazuje Owsiak [2005], liczba formułowanych zasad, ich treść i ranga należą – podobnie jak pojęcie budżetu, jego cechy i funkcje – do kwestii spornych. Wynika to m.in. z tego, że nie mają one znaczenia ponadczasowego i ponadprzestrzennego. Ich treść ulega zmianom wraz ze zmianami funkcji państwa i jego budżetu oraz w dostosowaniu do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych krajów [Denek i in. 2001].

Podsumowanie

Utrzymanie stabilizacji finansów gospodarki narodowej jest ważnym celem gospodarki narodowej. Jego realizacji służy odpowiednio prowadzona polityka budżetowa.

Współczesny budżet jest podstawą gospodarki finansowej państwa, obejmującej gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Jego znaczenie ma charakter wieloaspektowy: pełni on bowiem funkcję redystrybucyjną, ewidencyjno-kontrolną i stabilizacyjną. Ma także duże znaczenie polityczne i ustrojowe z uwagi na to, że jest ściśle powiązany z funkcjami państwa i organów publicznych. O jego roli świadczy fakt, że przyjmowany jest w formie ustawy budżetowej, a proces wykonania podlega szczególnemu rygorowi. Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych grożą liczne sankcje i kary.

Literatura

- Borodo A. 2010. *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*. TNOiK, Toruń.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Morawski W., Olesińska A., Lasiński-Sulecki K., Prejs E., Matuszewski W., Zalański A. *Prawo finansów publicznych*. TNOiK, Toruń.
- Chojna-Duch E. 2006. *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J. 2005. *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Głuchowski J. 2001. *Budżet i procedura budżetowa*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Głuchowski J. 2005. *Charakterystyka budżetu państwa*. W: Głuchowski J., Hutowski R., Kołosowska B., Patyk J., Wiśniewski J. *Finanse publiczne*. TNOiK, Toruń, s. 33-56.
- Jastrzębska M. 2005. *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Kopyściańska A. 2011. *Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu państwa*. W: Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.) *Prawo finansowe*. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa, s. 69-72.
- Kosikowski C. 2011. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa.
- Kowalczyk R. 2011. *Budżet państwa*. W: Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.) *Prawo finansowe*. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa, s.53-65.
- Krajewska A. 2003. *Budżet państwa*. W: Milewski R. (red.) *Podstawy ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 420-449.
- Krajewski P., Piłat K., Mickiewicz M. 2012. *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*. Materiały i Studia, Z. nr 266, NPB, Warszawa.
- Majchrzycka-Guzowska A. 2011. *Finanse i prawo finansowe*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa.
- Małecka-Ziemińska E. 2011. *Finanse publiczne państw OECD w dobie kryzysu*. Zeszyty Naukowe PTE, Kraków, 10: 65-81.
- Mikos-Sitek A. 2011. *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*. W: Nowak-Far A. (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*. C.H. Beck sp. z o.o., Warszawa, s. 210-289.
- Nowak Z. 1999. *Polityka budżetowa*. W: Fajferek A. (red.) *Polityka ekonomiczna*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 87-121.
- Obrębski T. 1999. *System finansowy państwa*. W: Marciniak S. (red.) *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 386-399.
- Ofiarski Z. 2010. *Prawo finansowe*. C.H. Beck sp. z o.o., Warszawa.
- Oreżniak L. 2009. *Polityka budżetowa w strefie euro*. W: Pacho W. (red.) *Europejska integracja monetarna od A do Z*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Owsiak S. 2005. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parlińska A. 2010. *Procedura opracowywania budżetu państwa*. W: Podstawka M. (red.) *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 122-127.
- Płocica A. 2000. *Główne segmenty polityki makroekonomicznej państwa: polityka pieniężna, dochodowa i budżetowa*. W: Mazurkiewicz E. (red.) *Polityka gospodarcza*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa, s. 101-116.
- Podstawka M. 2010. *Budżet państwa-aspekty teoretyczne*. W: Podstawka M. (red.) *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 114-115.
- Podstawka M. 2011. *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

- Puczkowski B. 2011. *Innowacyjna metoda oceny dotacji publicznych na tle rozwoju przedsiębiorstw*. Zeszyty Naukowe PTE, Kraków, nr 11, s. 281-296.
- Ruśkowski E. 2006. *Zasady budżetowe*. W: Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Dom wydawniczy ABC, Warszawa, s. 324-333.
- Skiba L. *Polityka fiskalna w unii walutowej*. W: Kowalewski P., Tchorek G. *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Stankiewicz J. 2006. *Geneza i ewolucja instytucji budżetu. Problem debudżetyzacji*. W: Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Dom wydawniczy ABC, Warszawa, s. 312-324.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
- Wernik A. 2011. *Finanse publiczne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Woźniak B. 1997. *Finanse publiczne*. W: Pietrzak B., Pogański Z. (red.) *System finansowy w Polsce lata dziewięćdziesiąte*. PWN, Warszawa.
- Wójtowicz W. 2011. *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*. W: Wójtowicz W. (red.) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa, s. 77-98.
- Ziółkowska W. 2005. *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań.
- Żyżyński J. 2009. *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Wyjaśnij istotę polityki budżetowej.
2. Wymień i scharakteryzuj funkcje polityki budżetowej.
3. Omów różnice między aktywną i pasywną polityką fiskalną.
4. Zdefiniuj pojęcie budżetu państwa.
5. Wskaż różnice pomiędzy przychodami a dochodami budżetu państwa.
6. Wyjaśnij, czym jest i dlaczego powstała instytucja budżetu środków europejskich.
7. Wymień zasady budżetowe i scharakteryzuj szczegółowo jedną z nich.

7. Polityka rynku pracy

Wprowadzenie

W ostatnich latach polityka rynku pracy i zatrudnienia nabiera coraz większego znaczenia. Jest to głównie wynik ogromnego spowolnienia w gospodarkach na całym świecie, rewolucji technologicznej i procesu globalizacji. Skutkuje to wzrastającym poziomem bezrobocia i koniecznością walki z tym zjawiskiem. Dlatego też istotnym elementem kreowania polityki gospodarczej każdego kraju jest realizacja koncepcji prozatrudnieniowej w polityce rynku pracy.

7.1. Pojęcia podstawowe

Rynek pracy to miejsce odbywania się szczególnego rodzaju transakcji kupna-sprzedaży towaru o indywidualnych cechach i znaczeniu, jaką jest siła robocza. Ta specyfika polega na tym, że na rynku pracy nigdy nie występują dwa identyczne egzemplarze przedmiotu transakcji kupna-sprzedaży. Każdy z nich jest nierozzerwalnie związany z właściwościami konkretnej osoby, która posiada określone predyspozycje psychiczne, fizyczne, zdolności, umiejętności, wiedzę czy motywację do wykonywania konkretnych zajęć [Kryńska i in. 1998].

Rynek pracy to również ogół występujących form i procesów zatrudniania pracowników przez pracodawcę, a także instytucji, uwarunkowań, czynników negocjacji warunków płacy, pracy i zatrudnienia [Kaźmierczak 1995]. Tworzy go popyt i podaż. **Popyt na pracę** to zapotrzebowanie na pracę zgłaszane przez pracodawców, czyli ilość pracy, jaką pracodawcy mają do zaoferowania przy określonych stawkach płac. Wyraża ujemną zależność pomiędzy płacą realną a wielkością zatrudnienia w danej chwili, przy założeniu, że inne czynniki nie ulegają zmianie. Jego wielkość w skali makro i mikro pozostaje m.in. pod silnym wpływem [Ekonomia... 2007]:

- sytuacji na wewnętrznym i międzynarodowych rynkach produktów, reagując na zmiany popytu na dobra i usługi,
- zmian techniki i technologii rozwoju przemysłu, automatyzacji i informatyzacji produkcji, co oznacza, że wzrost znaczenia nauki i zaplecza technicznego może wpłynąć ograniczająco na wielkość popytu na pracę,

- działalność związków zawodowych, pracodawców oraz działania rządu.

Podaż pracy jest określana również jako zasoby pracy, zasoby siły roboczej, ludność aktywna – czynna zawodowo [Kryńska i in. 1998]. Jest to ilość pracy oferowana przez pracowników, którzy są gotowi podjąć zatrudnienie za określoną stawkę płac. Obejmuje osoby w wieku produkcyjnym zdolne do pracy i gotowe do jej podjęcia w typowych warunkach istniejących w gospodarce. Wyraża dodatnią zależność między liczbą pracowników chętnych do podjęcia pracy w danej chwili a poziomem płac realnych, przy jednoczesnym założeniu, że inne czynniki na rynku pracy nie ulegają zmianie. Główne determinanty podaży to: czynniki demograficzne, wysokość oferowanego wynagrodzenia, dostęp do innych dochodów, preferencje dotyczące czasu wolnego i pracy [Kryńska i in. 1998].

Istotne znaczenie w analizie podaży pracy ma **mobilność zasobów pracy**, nazywana ruchliwością pracowniczą. Mobilność oznacza zmianę, skłonność jednostki lub grupy do zmiany miejsca w strukturze społeczno-zawodowej, przestrzennej czy organizacyjnej, związanej z aktywnością zawodową. Mobilność oznacza rzeczywiste lub potencjalne możliwości dostosowania podaży siły roboczej do wymagań rynku pracy. Może ona dotyczyć możliwości [Organiściak – Krzykowska 2005]:

- przechodzenia ze stanu bezrobocia do zatrudnienia i odwrotnie,
- zmiany zawodu,
- zmiany miejsca pracy,
- przemieszczania się pracowników w przestrzeni geograficznej.

Mobilność pracy służy dostosowaniu się podaży i popytu zasobów pracy, a także poprawie sytuacji na rynku pracy: struktury zatrudnienia i struktury społeczno-zawodowej, ale za pośrednictwem lepszego rozmieszczenia zasobów pracy.

Podstawową funkcją rynku pracy jest utrzymanie w dłuższym okresie równowagi między popytem na pracę a podażą pracy. Dokonuje się tego przez stworzenie pracodawcom możliwości pozyskania pracowników dysponujących odpowiednim potencjałem roboczym, z drugiej zaś strony przez umożliwienie pracownikom uzyskania pracy odpowiadającej ich potrzebom społecznym i ekonomicznym. Funkcja ta jest realizowana w procesie negocjacji między przedstawicielstwami pracodawców i pracowników, w wyniku czego określone są obowiązki obu stron. Przedstawicielstwa te są głównymi podmiotami rynku pracy. Obok nich występuje szereg podmiotów pomocniczych, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywa państwo, określając podstawy prawne stosunków pracy, jak również wywierając wpływ na działalność pozostałych podmiotów [Kraus i in. 2011]. Podsumowując można stwierdzić, że na rynek pracy wpływają przede wszystkim następujące czynniki [Nagel, Smandek 2010]:

1. decyzje i zachowania pracobiorców kształtujących podaż siły roboczej,
2. postępowanie pracobiorców określających popyt na siłę roboczą,

3. procesy demograficzne; piramida demograficzna – ludność Polski wg wieku ekonomicznego wyróżnia kategorie:
 - sferę przedprodukcyjną (do 17 roku życia włącznie),
 - sferę produkcyjną (od 18 roku życia do 59 lub 64 lat), podzielona na osoby w wieku produkcyjnym mobilnym (18-44 lata) i niemobilnym (45-64 lata),
 - sferę poprodukcyjną,
4. sytuacja na rynkach produktów:
 - jeśli jest zapotrzebowanie na produkty, tworzy się zapotrzebowanie na zatrudnienie; jeśli zapotrzebowanie maleje, to maleje również zatrudnienie,
 - relacja importu i eksportu: towary mogą być importowane i wtedy wzrasta bezrobocie,
5. zmiany popytu na dobra i usługi,
6. zmiany techniki i technologii wytwarzania,
7. migracje wewnętrzne i zewnętrzne,
8. działalność państwa (interwencjonizm, promocja zatrudnienia),
9. związki zawodowe.

W celu właściwej i pełnej interpretacji zjawisk występujących na rynku pracy należy poznać charakterystyczne pojęcia, które przedstawiono poniżej [*Zasady metodyczne...* 2008].

Ludność aktywna zawodowo (zasoby pracy, podaż pracy lub siła robocza) obejmuje wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, uznane za pracujące lub bezrobotne.

Współczynnik aktywności zawodowej – procentowy udział aktywnych zawodowo (ogółem lub danej grupy, wyróżnianej m.in. ze względu na wiek, poziom wykształcenia, stan cywilny) w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej (ogółem lub danej grupy).

Wskaźnik zatrudnienia – procentowy udział pracujących (ogółem lub danej grupy) w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej (ogółem lub danej grupy).

Stopa bezrobocia – procentowy udział bezrobotnych (ogółem lub danej grupy) w liczbie ludności aktywnej zawodowo (ogółem lub danej grupy).

Ludność bierna zawodowo, tzn. pozostająca poza siłą roboczą – wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zaklasyfikowane jako pracujące lub bezrobotne według definicji zastosowanych w BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) i NSP (Narodowy Spis Powszechny), tzn. osoby, które w badanym tygodniu:

- nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały,
- nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były zdolne (gotowe) do jej podjęcia (wg BAEL – w ciągu 2 tygodni następujących po tygodniu badanym; wg NSP – w badanym tygodniu lub w następnym),

- nie pracowały i nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie: dłuższym niż 3 miesiące lub do 3 miesięcy, ale nie były gotowe tej pracy podjąć.

Kolejne pojęcie to *pracujący*. Do tej grupy zalicza się [Zasady metodyczne... 2008]:

1. osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy (umowa o pracę, powołanie, mianowanie lub wybór) lub stosunku służbowego, łącznie z sezonowymi i zatrudnionymi dorywczo oraz osoby zatrudnione za granicą na rzecz jednostek krajowych,
2. pracodawców i pracujących na własny rachunek:
 - a) właściciele, współwłaściciele i dzierżawcy gospodarstw indywidualnych w rolnictwie (łącznie z bezpłatnie pomagającymi członkami ich rodzin), tj. pracujących w gospodarstwach indywidualnych oraz indywidualnych właścicieli zwierząt gospodarskich nieposiadających użytków rolnych,
 - b) właściciele i współwłaściciele (łącznie z bezpłatnie pomagającymi członkami ich rodzin; z wyłączeniem wspólników spółek, którzy nie pracują w spółce) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie,
 - c) inne osoby pracujące na własny rachunek, np. osoby wykonujące wolne zawody (np. architekt, lekarz, adwokat),
3. osoby wykonujące pracę nakładczą,
4. agenci (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin oraz osobami zatrudnionymi przez agentów),
5. członkowie spółdzielni produkcji rolniczej (rolniczych spółdzielni produkcyjnych, innych spółdzielni zajmujących się produkcją rolną i spółdzielni kółek rolniczych),
6. duchowni pełniący obowiązki duszpasterskie.

Za **osobę pracującą** uważa się osobę w wieku 15 lat i więcej, która w okresie badanego tygodnia wg nomenklatury stosowanej przez GUS:

- wykonywała przez co najmniej 1 godzinę jakąkolwiek pracę przynoszącą dochód lub zarobek bez względu na formalny status zatrudnienia, tzn. była zatrudniona w charakterze pracownika najemnego, pracowała we własnym/dzierżawionym gospodarstwie rolnym lub prowadziła własną działalność gospodarczą poza rolnictwem, pomagała (bez wynagrodzenia) w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem,
- miała pracę jako pracownik najemny lub pracujący na własny rachunek, ale jej nie wykonywała, np. z powodu choroby, urlopu, przerwy w działalności zakładu, trudnych warunków atmosferycznych, strajku.

Począwszy od 2006 r. w BAEL sprecyzowano kryterium zaliczania osoby do pracującej, jeżeli nie wykonywała pracy w badanym tygodniu, miała pracę, ale jej

nie wykonywała z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego lub wypoczynkowego, z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła do 3 miesięcy lub powyżej 3 miesięcy, ale osoba ta była pracownikiem najemnym i w tym czasie otrzymywała co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia [*Zasady metodyczne...* 2008].

Nieodłącznym elementem rynku pracy, przeciwnym pracą, jest **bezrobocie** rozumiane jako sytuacja, w której grupa osób zdolnych do pracy nie znajduje możliwości zatrudnienia, co oznacza, że niezaspokojona jest dana potrzeba i następuje stan przymusowej bezczynności zawodowej, czyli brak równowagi na rynku pracy [Rysz-Kowalczyk 2001].

Według Koral [2009] w ujęciu przedmiotowym bezrobocie jest kategorią rynku pracy, będącą wynikiem nierównowagi między siłą roboczą a popytem na pracę. Natomiast w ujęciu podmiotowym oznacza ludzi chętnych do podjęcia pracy, lecz pozostających bez stałego zatrudnienia.

W aspekcie prawnym „zarejestrowanym” bezrobotnym w Polsce jest osoba niezatrudniona i niewykonywująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (bądź jeśli jest to osoba niepełnosprawna – zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieucząca się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli m.in. [*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U.04.99.1001*]:

- ukończyła 18 lat i nie ukończyła 60 lat (kobieta) lub 65 lat (mężczyzna),
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalnej, renty szkoleniowej, nie pobiera świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego,
- nie jest właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych,
- nie jest osobą tymczasowo aresztowaną i nie odbywa kary pozbawienia wolności,
- nie pobiera zasiłku stałego,
- nie uzyskuje miesięcznie dochodu w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia (z wyłączeniem przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych),
- nie otrzymuje świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego,
- nie odbywa szkolenia ani stażu u pracodawcy”.

Złożony, wieloaspektowy charakter bezrobocia powoduje dużą różnorodność form jego przejawiania się. Znajduje to odbicie w literaturze, w której wyodrębnia

się wiele typów bezrobocia, bazując głównie na przyczynach, zasięgu i charakterze tego zjawiska. Poniżej przedstawiono kilka najpopularniejszych rodzajów bezrobocia.

Do podstawowych klasyfikacji bezrobocia zaliczyć należy tę, która wyodrębnia bezrobocie jawne i utajone. **Bezrobocie jawne** to takie, które rejestrowane jest w urzędach pracy lub mierzone za pomocą badania aktywności ekonomicznej ludności. Natomiast **bezrobocie utajone** charakteryzuje się niepełnym zatrudnieniem siły roboczej, czyli ludzi chętnych do pracy, lecz jej pozbawionych. Przejawia się w postaci wcześniejszych emerytur, rent, pracy w niepełnym wymiarze godzin lub w postaci pojawiania się bezrobotnych zniechęconych bezskutecznym poszukiwaniem pracy [Organiściak-Krzykowska 2005].

Inny rodzaj to **bezrobocie frykcyjne (płynne, przejściowe)**. Według Kwiatkowskiego [2002] jest związane z naturalną dynamiką rynku pracy w gospodarce rynkowej, która zachodzi zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej. Struktura rynku pracy zmienia się, ponieważ pojawiają się na nim nieustannie nowe roczniki siły roboczej oraz ci, którzy z wyboru pozostawali w zasobie biernych zawodowo, inni zaś odchodzą z niego. Ponadto niektórzy pracujący zmieniają swoje dotychczasowe preferencje i podejmują decyzję o zmianie miejsca pracy. W wyniku tych procesów w dynamicznej gospodarce zawsze istnieją wolne miejsca pracy oraz osoby poszukujące zatrudnienia, a także pewien poziom bezrobocia frykcyjnego, na który mają wpływ takie czynniki, jak:

- tempo powstawania i likwidacji miejsc pracy,
- liczba osób wchodzących i odchodzących z rynku pracy,
- powszechność informacji o wolnych miejscach pracy i osobach jej poszukujących,
- jakość usług pośrednictwa pracy,
- intensywność poszukiwań pracy,
- niedostosowanie struktury pracy do potrzeb rynku,
- mała mobilność zawodowa i przestrzenna pracowników.

Istnienie tego rodzaju bezrobocia ze względu na jego dobrowolny i przejściowy charakter nie stanowi istotnego problemu na rynku pracy.

Inny rodzaj to **bezrobocie strukturalne**, u którego podstaw leżą zmiany w popycie na pracę i podaży pracy (niedopasowanie poziomu i struktury kwalifikacji zawodowych do rzeczywistego zapotrzebowania ze strony całej gospodarki). Zjawisko to w dużej mierze związane jest ze zróżnicowaniem przestrzennym podaży i popytu na pracę, jak i z likwidacją nierentownych gałęzi produkcji oraz modernizacją i restrukturyzacją pozostałych. Jeśli tym procesom towarzyszy wdrażanie innowacji technicznych i technologicznych, to pojawia się bezrobocie technologiczne, które powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na pracę. Postęp techniczny wywołuje wzrost popytu na pracowników z „nowoczesnymi” kwalifikacjami zawodowymi i spadek popytu na pracowników z kwalifikacjami „prze-

starzałymi”. Bezrobocie strukturalne ma charakter masowy i długotrwały, z tego względu stanowi istotny problem dla polityki zatrudnienia [Golinowska 1992].

Bezrobocie koniunkturalne wyraża się brakiem popytu na siłę roboczą w warunkach zmniejszania się rozwoju gospodarczego. Wahania koniunktury wynikają z niedostatecznego popytu globalnego na dobra i usługi w stosunku do istniejącego w danej gospodarce potencjału produkcyjnego albo zmniejszeniem, w okresie recesji, zdolności produkcyjnych gospodarki. Wzrost gospodarczy przyczynia się do zmniejszania skali tego bezrobocia [Hybel 2003].

Bezrobocie naturalne związane jest z takim poziomem stopy bezrobocia, który utrzymuje rynek pracy w równowadze i nie powoduje wzrostu stopy inflacji. Przyczynami tego bezrobocia są: niekompletne informacje o rynku pracy, mała mobilność siły roboczej oraz niedopasowanie struktury popytu i podaży pracy. Oznacza to, że bezrobocie naturalne tworzy bezrobocie frykcyjne łącznie ze strukturalnym [Hybel 2003].

W zależności od czasu trwania można wyróżnić **bezrobocie krótkookresowe** (do 3 miesięcy), **średniookresowe** (4-6 miesięcy), **długookresowe** (powyżej 7-12 miesięcy) i długotrwałe – chroniczne (powyżej 12 miesięcy). Przewaga osób pozostających bez pracy krócej niż 3 miesiące świadczy o występowaniu bezrobocia frykcyjnego (co należy uznać za normalny objaw funkcjonowania rynku), zaś udział osób pozostających długo bez pracy sygnalizuje istnienie bezrobocia strukturalnego [Zasady metodyczne... 2008].

W urzędach pracy i Głównym Urzędzie Statystycznym, biorąc pod uwagę kryteria demograficzne i społeczno-zawodowe (wykształcenie, zawód), wyróżnia się bezrobocie w ramach różnych kategorii społecznych, a mianowicie [Zasady metodyczne... 2008]:

- bezrobocie kobiet i mężczyzn,
- bezrobocie młodzieży, w tym absolwentów,
- bezrobocie robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych,
- bezrobocie poszczególnych kategorii zawodowych.

Bezrobocie można jeszcze sklasyfikować wyodrębniając bezrobocie dobrowolne i przymusowe. Z pierwszym mamy do czynienia, kiedy bezrobotni nie chcą podjąć zatrudnienia za ustaloną na rynku płacę, natomiast z drugim, gdy bezrobotni nie mogą znaleźć pracy za obowiązującą na rynku płacę [Organiściak-Krzykowska 2005].

Analiza przyczyn bezrobocia w kraju wskazuje na ich dużą złożoność. Wielu autorów, w tym Golinowska [1992], dokonuje podziału tych czynników na związane z popytową i podażową stroną rynku pracy. W pierwszej grupie zasadnicze znaczenie dla rozwoju bezrobocia mają:

- procesy demograficzne,
- duży przyrost ludności w wieku produkcyjnym,
- rozbieżność pomiędzy kwalifikacjami kadr a potrzebami rynku pracy,

- niska mobilność przestrzenna siły roboczej,
- spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego,
- restrukturyzacja wielu gałęzi przemysłu,
- blokady rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw,
- słabość impulsów rozwojowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, przy jednoczesnym zróżnicowaniu potencjału ekonomicznego i cywilizacyjnego między różnymi obszarami kraju.

Z kolei po stronie popytu na pracę o wzroście bezrobocia decydują: relatywnie niska chłonność zatrudnieniowa polskiej gospodarki, osłabienie – w ostatnich latach – tempa wzrostu gospodarczego, procesy restrukturyzacyjne w przemyśle oraz w sektorze usług społecznych, jak również niski eksport i znaczne ujemne saldo bilansu handlu zagranicznego.

Przyczyn bezrobocia w rozwiniętych krajach zachodnich należy szukać przede wszystkim w postępie technicznym, wprowadzeniu nowych technologii, które zastępują pracę ludzką, podnosząc jednocześnie wydajność pracy. Bezrobocie w tych krajach ma charakter wyselekcjonowany i dotyczy głównie osób starszych i o niskich kwalifikacjach. Według Nowak [2002] do najczęściej wymienianych przyczyn bezrobocia zalicza się wówczas m.in.:

- recesję gospodarczą, zmniejszenie produkcji prowadzące do redukcji zatrudnienia,
- niedorozwój gospodarczy kraju,
- zaniedbania rozwojowe regionów,
- wadliwy sposób zarządzania funduszami płac przedsiębiorstw,
- niedostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy,
- niewystarczającą motywację do pracy w warunkach niskich płac.

W zakresie eksploracji przyczyn bezrobocia spierają się ze sobą dwie konkurujące szkoły: neoklasyczna (reprezentowana przez Marshalla) oraz keynesistowska (biorąca swój początek od Keynesa). Ujęcie neoklasyczne opiera się na założeniu funkcjonowania idealnego rynku pracy, którego konstytutywnymi cechami są [Mosiek 2001]:

- pracodawcy i pracownicy, którzy dążą do optymalizacji własnych korzyści, jednakże zarówno jedni, jak i drudzy mają pełny dostęp do informacji o rynku pracy,
- doskonale elastyczne warunki pracy,
- niczym nieograniczona mobilność siły roboczej.

Na takim rynku pracy płaca występuje jako cena pracy, zaś zmiany jej dotyczące znajdują swoje odzwierciedlenie zarówno w reakcjach pracodawców, jak i pracowników. Reakcje te polegają na wzroście płacy realnej przy zmniejszeniu popytu na pracę oraz przy jednoczesnym wzroście podaży pracy, odwrotnie – obniżenie się realnej płacy powoduje zwiększenie popytu na pracę i spadek jej podaży.

Charakterystyczną cechą rynku w teorii neoklasycznej jest jego tendencja do ustalania poziomu równowagi między popytem a podażą pracy, czego bezpośrednim następstwem będzie utrzymanie się stanu pełnego zatrudnienia. Bezrobocie odbierane jest zaś jako świadomy wynik wyboru poszukującego pracy, którego wyznacznikiem jest wysokość płacy realnej [Winiarski 2006].

Odmienne stanowisko w powyższej kwestii proponuje szkoła keynesowska. Jej przedstawiciele sugerują, iż w warunkach swobodnego funkcjonowania rynek pracy wcale nie odznacza się tendencją homeostatyczną, a popyt na pracę utrzymuje się na niższym poziomie niż jej podaż. Jest to efektem trudności w zbyciu wytworzonych towarów na skutek ograniczonego na nie popytu ze strony potencjalnych konsumentów. Skutkiem tego jest trwałe bezrobocie, wynikające bezpośrednio z ograniczenia produkcji i zatrudnienia [Winiarski 2006].

Bezrobocie w ujęciu keynesowskim ma charakter przymusowy, ponieważ nie wynika z faktu zaakceptowania przez pracowników niższych stawek płac realnych. Przedstawiciele tej szkoły twierdzą więc, że swobodnie funkcjonujące mechanizmy rynkowe w żadnym wypadku nie zmierzają do samoczynnej regulacji sytuacji na rynku pracy, objawiającej się osiągnięciem równowagi między podażą na pracę i jej popytem. Są przekonani, że sytuacja taka prowadzi do bezrobocia, które wymaga aktywnej interwencji państwa w pobudzaniu popytu na produkowane towary [Unlot 1999].

7.2. Definicje i funkcja polityki

Polityka zatrudnienia, jako czynne oddziaływanie władz państwowych na rynek pracy pod kątem potrzeb gospodarki kraju oraz godzenia interesów pracodawców i robotników, rozwinęła się w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego na początku lat 30. XX w. pod wpływem teorii Keynesa, który kwestionując skuteczność samoregulujących mechanizmów rynkowych, dowodził, że stabilność gospodarcza i pełne zatrudnienie mogą być uzyskane tylko poprzez aktywne oddziaływanie rządu [Sipurzyńska-Rudnicka 1999, Winiarski 2006].

Polityka zatrudnienia jest integralną częścią polityki ekonomicznej państwa, dotyczącą gospodarowania zasobami pracy. We współczesnej literaturze przedmiotu rozumie się ją jako praktyczną działalność, czyli świadome oddziaływanie państwa i innych podmiotów społecznych i gospodarczych w dziedzinie kształtowania procesów związanych z przygotowaniem, włączaniem do sfery pracy użytecznej, alokacją oraz racjonalnym spożytkowaniem zasobów ludzkich. Oznacza także „całokształt środków i działań państwa, skierowanych na maksymalizację poziomu zatrudnienia i uniknięcie bezrobocia lub jego zwalczanie” [Sipurzyńska-Rudnicka 1999].

W publikacji *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim* [2010] wyraźnie odróżniana jest polityka zatrudnienia od polityki rynku pracy. Polityka zatrudnienia ma na celu oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce, a w szczególności osiąganie stanu pełnego zatrudnienia. W jej obszarze wykorzystuje przede wszystkim narzędzia polityki gospodarczej (zwłaszcza polityki budżetowej i pieniężnej), mające charakter makroekonomiczny. Natomiast polityka rynku pracy nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania. Opiera się na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do struktury popytu na pracę, takich jak np. szkolenia zawodowe czy subsydiowanie zatrudnienia i ma charakter mikroekonomiczny. Aktywność państwa na rynku pracy powinna mieć charakter makroekonomiczny, który polega na wykorzystaniu dla ograniczania bezrobocia instrumentów polityki gospodarczej, np. polityki budżetowej, pieniężnej czy współpracy gospodarczej z zagranicą. W zależności od tego, jaka teoria ekonomiczna jest podstawą polityki zatrudnienia, instrumenty te skierowane są albo na stymulowanie globalnego popytu na towary (w przypadku teorii keynesistowskiej), albo na stwarzanie producentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji (w przypadku teorii neoklasycznej).

Politykę rynku pracy charakteryzują następujące cele [Jarmołowicz 2008]:

1. zatrudnieniowy – ograniczanie rozmiarów bezrobocia,
2. strukturalny – zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
3. produkcyjny – dążenie do podniesienia produktywności siły roboczej,
4. socjalny – zapewnienie finansowego zabezpieczenia osobom zwolnionym z pracy oraz adaptacja zawodowa bezrobotnych mających szczególne trudności na rynku pracy.

Państwo, oddziałując na rynek pracy, może zatem stymulować wzrost popytu na pracę, a także zmniejszać podaż siły roboczej.

Polityka rynku pracy, jako interwencja państwa stosowana w przypadku wystąpienia nierównowagi na rynku pracy, z natury rzeczy nie tworzy nowych miejsc pracy o długotrwałym i kapitałointensywnym charakterze. Aktywne programy zatrudnienia ukierunkowane są przede wszystkim na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia w proces pracy i są stosowane w odniesieniu do wyselekcjonowanych, znajdujących się w najtrudniejszym położeniu regionalnych rynków pracy i grup największego ryzyka. Aktywna polityka rynku pracy zmierza wówczas do [Aktywna polityka... 2010]:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produkcyjności siły roboczej i weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

W praktyce społeczno-ekonomicznej współczesnych państw europejskich oraz w literaturze przedmiotu [Sipurzyńska-Rudnicka 1999, Winiarski 2006] do polityki zatrudnienia zalicza się najczęściej następujące zagadnienia:

1. przeciwdziałanie bezrobociu i łagodzenie jego skutków,
2. organizacja rynku pracy i związanego z nim pośrednictwa i poradnictwa zawodowego,
3. warunki i metody aktywizacji i reprodukcji zasobów pracy,
4. rekrutacja, selekcja i kształcenie pracowników – przygotowanie do zawodu,
5. gospodarowanie zasobami pracy w ujęciu przestrzennym (w skali kraju, regionu, zakładu pracy) i powiązanie go z polityką inwestycyjną,
6. kształtowanie struktury zatrudnienia stosownie do potrzeb społeczno-gospodarczych i profilu demograficznego ludności,
7. zagadnienie bezpieczeństwa i higieny pracy,
8. zaspokojenie potrzeb kulturowych i socjalnych pracowników,
9. metody pracy, kierowanie i zarządzanie zasobami ludzkimi, stosunki międzyludzkie,
10. humanizację pracy.

W procesie realizacji celów polityki rynku pracy stosuje się wiele środków, które można podzielić na aktywne i pasywne. W statystykach Eurostatu i OECD wykorzystuje się klasyfikację instrumentów na 9 grup, z czego pierwsze siedem (1–7) zaliczyć można do instrumentów aktywnych, a ostatnie dwa do pasywnych [Aktywna polityka... 2010]:

1. publiczne służby zatrudnienia (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe wraz z kosztami administracji),
2. szkolenia zawodowe,
3. rotacja pracy i podział pracy,
4. zachęty zatrudnieniowe (programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez wsparcia byłoby zlikwidowane),
5. wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacja osób niepełnosprawnych,
6. bezpośrednie tworzenie miejsc pracy,
7. wspieranie podejmowania działalności gospodarczej,
8. zasiłki i odprawy dla bezrobotnych,
9. wcześniejsze emerytury.

Aktywne instrumenty polityki rynku pracy można podzielić na zorientowane podażowo i popytowo. Instrumentami zorientowanymi na podaż pracy, wspierającymi poszukujących pracy, są przede wszystkim szkolenia i doskonalenie zawodowe oraz doradztwo zawodowe i częściowo pośrednictwo pracy. Wspieranie szkolenia i doskonalenia zawodowego jest bardzo ważne, a główne ich zadanie sprowadza się do dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do zmian

w gospodarce. Wykorzystując instrumentarium szkoleniowe, możemy ułatwić integrację zawodową osobom bezrobotnym i absolwentom szkół z nieadekwatnymi kwalifikacjami. Do metod zorientowanych popytowo zalicza się wszystkie formy zatrudnienia subsydiowanego. Można tutaj wskazać w szczególności na takie instrumenty, jak: środki na rzecz utrzymania i tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych, dotacje płacowe dla firm zatrudniających osoby bezrobotne, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym i organizacjach pozarządowych oraz promocję podejmowania działalności gospodarczej. Do instrumentów przeciwdziałających powstawaniu bezrobocia w przyszłości można zaliczyć szeroko rozumiane doradztwo i poradnictwo zawodowe. Poradnictwo zawodowe jest pewnego rodzaju profilaktyką i nabiera w sytuacji bezrobocia szczególnego znaczenia, gdyż jest to środek, który już u początku kariery zawodowej może zapobiec powiększaniu szeregów bezrobotnych [Bernais 1996].

Należy pamiętać, że wybór określonej strategii walki z bezrobociem zależy od sytuacji gospodarczej i warunków panujących na rynku pracy w skali całego kraju. Stosowane środki przeciwdziałania bezrobociu powinny być więc dopasowane do warunków występujących na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Oznacza to, iż przy doborze tych środków trzeba mieć na uwadze segmentację rynku pracy, czyli uwzględniać różnice, jakie dzielą lokalne i regionalne rynki pracy nie tylko pod względem poziomu bezrobocia, ale także wielkości i struktury rozmieszczenia miejsca pracy i zasobów pracy w wymiarze ilościowym i jakościowym.

Polityka przeciwdziałania bezrobociu uprawiana w poszczególnych państwach jest bardziej złożona. W praktyce stanowi ona najczęściej kompilację różnych rozwiązań i instrumentów proponowanych zarówno przez model makroekonomicznej polityki zatrudnieniowej, jak i model polityki rynku pracy. Ich wykorzystanie wynika głównie ze specyfiki krajowych uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, kulturowych oraz politycznych [Borkowska 1999].

Instrumenty polityki rynku pracy powinny być kierowane do konkretnych grup problemowych na rynku pracy [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U.04.99.1001]. W Polsce grupy te zostały określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zalicza się do nich: bezrobotnych do 25. roku życia, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, osoby powyżej 50. roku życia i niepełnosprawne, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia i pozostających bez pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności. Jest to podejście tradycyjne, ustalające grupy celowe w sposób arbitralny. Nową koncepcją w tym zakresie jest profilowanie bezrobotnych, które jest instrumentem zapobiegającym powstaniu bezrobocia długookresowego i sprowadza się do ograniczania napływu osób do długotrwałego bezrobocia. Przeciwdziałanie bezrobociu długotrwałemu powinno zacząć się jak najszybciej po uzyskaniu statusu bezrobotnego, przy czym wczesna interwencja skierowana do wszystkich

bezrobotnych byłaby bardzo kosztowna. Dlatego pojawia się konieczność profilowania bezrobotnych, czyli wczesnej identyfikacji osób najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie, a następnie doboru najbardziej efektywnych dla tych osób form pomocy [Jarmołowicz 2008, *Aktywna polityka...* 2010].

Polityka zatrudnienia należy do jednej z najważniejszych dziedzin polityki społeczno-ekonomicznej ze względu na szczególne funkcje, jakie spełnia właśnie zatrudnienie w gospodarce, a do których zalicza się m.in. [Sipurzyńska-Rudnicka 1999, Winiarski 2006]:

- funkcję ekonomiczną – zatrudnienie jest czynnikiem wzrostu gospodarczego, wpływa na możliwości rozwoju różnych dziedzin produkcji i usług,
- funkcję dochodową – zatrudnienie stanowi dla ludności najważniejszą formę uzyskiwania dochodów, a więc źródło utrzymania,
- funkcję społeczną – zatrudnienie jest formą zaspokajania społecznej potrzeby pracy i wyrazem uczestnictwa jednostek w życiu społeczno-gospodarczym.

Do realizacji celów polityki rynku pracy utworzono odpowiednie instytucje, do których zalicza się m.in. instytucje rynku pracy:

1. publiczne służby zatrudnienia, tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi realizującymi zadania określone Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
2. pozostałe, w skład których wchodzi Ochotnicze Hufce Pracy (OHP), agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego.

W 2009 r. opracowano *Zieloną Księgę* stanowiącą podstawę *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju: Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe* [2009]. Celem proponowanych zmian w obszarze rynku pracy jest utrzymanie w cyklu koniunkturalnym relatywnie niskiej stopy bezrobocia (poniżej 5%), zwiększenie stopy zatrudnienia szczególnie wśród osób dorosłych i niepełnosprawnych, zbliżenie wartości wskaźnika zatrudnienia kobiet do wartości wskaźnika zatrudnienia mężczyzn (we wszystkich grupach wiekowych), podniesienie udziału osób dorosłych zaangażowanych w kształcenie ustawiczne do 20% oraz osiągnięcie wysokiej elastyczności rynku pracy.

Bezrobocie jest jednym z najpoważniejszych i największych problemów gospodarczych. Jest zjawiskiem negatywnym, gdyż oznacza marnotrawstwo zasobów siły roboczej (czynników wytwórczych). Bezrobotni nie wytwarzają dóbr i usług, a uczestniczą w ich podziale, otrzymują zasiłki wypłacane z budżetu państwa, który dodatkowo ponosi straty z tytułu niepłaconych podatków. Bezrobocie prowadzi do pogorszenia warunków życiowych samych zainteresowanych, jak i ich rodzin, do stopniowej utraty kwalifikacji, frustracji i zjawisk patologicznych.

Pomimo że zjawisko to bezpośrednio dotyczy względnie małej części ludności, to z konsekwencjami musi borykać się całe społeczeństwo. Bezrobocie wywiera również skutki pozytywne, jeżeli prowadzi do zachowania elastyczności podaży siły roboczej, umacniania dyscypliny pracy oraz hamowania nadmiernego wzrostu płac.

7.3. Polityka w Unii Europejskiej

Polityka zatrudnienia Unii Europejskiej (UE) jest jedną z form polityki Wspólnoty Europejskiej. Powstała na podstawie polityki społecznej – zapisanej w Traktacie Rzymskim z 1957 r. Przyjęta przez Komisję Europejską w 2000 r. Strategia Lizbońska wskazywała najważniejsze kierunki rozwoju UE, a główny cel działań w zakresie rynku pracy polegał na pełnym zatrudnieniu [Bukowski, Lewandowski 2011].

W maju 2004 r. wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nastąpiły istotne zmiany w polityce rynku pracy, wprowadzone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U.04.99.1001]. W Unii Europejskiej ten rodzaj polityki znajduje się w gestii krajów członkowskich, które samodzielnie określają jej kształt i instrumenty, realizują jednak założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia, która opiera się na tzw. czterech filarach, opisanych poniżej [Aktywna polityka... 2010].

1. Zdolność do uzyskania zatrudnienia – odnosi się do bezrobocia długoterminowego, głównie strukturalnego i bezrobocia wśród młodzieży. Państwa członkowskie UE obowiązane są do umożliwienia osobom bezrobotnym udziału w szkoleniach, praktykach zawodowych, jak również w znalezieniu pracy adekwatnej do poziomu ich wykształcenia oraz zdobytych umiejętności. Zakłada się również przejście z pasywnych form zwalczania bezrobocia do form aktywnych.
2. Przedsiębiorczość – polityka tego filaru polega na pobudzaniu przedsiębiorczości i tworzeniu nowych miejsc pracy poprzez ułatwienia podatkowe, kredyty na rozwój firm oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny.
3. Zdolność adaptacyjna – zmieniający się rynek pracy wymaga przystosowania się pracowników oraz pracodawców do nowych warunków – zmian w zakresie technologii, organizacji pracy, organizowanie szkoleń oraz przekwalifikowanie pracowników.
4. Równość szans, m.in. niedyskryminowanie na rynku pracy ze względu na płeć.

Najważniejsze założenia Unii Europejskiej, dotyczące metod realizacji strategii zatrudnienia, to przede wszystkim otwarta koordynacja jako metoda integra-

cji europejskiej, system edukacji i szkoleń dostosowany do potrzeb rynku pracy, zmodyfikowany system świadczeń i podatków, gospodarka oparta na wiedzy, postawienie na elastyczne formy pracy oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników, tak aby każdy z nich zdobył umiejętności umożliwiające szybki i łatwy dostęp do informacji. Podmiotami decydującymi w dużym stopniu o sukcesie Europejskiej Strategii Zatrudnienia na szczeblu narodowym są publiczne służby zatrudnienia, które realizują narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia za pomocą instrumentów polityki rynku pracy [Bukowski, Lewandowski 2011].

W czerwcu 2010 r. na szczycie w Brukseli, decyzją Rady Europejskiej, zatwierdzona została nowa strategia na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Strategia *Europa 2020* [2010] wprowadziła trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

1. rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
2. rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej, korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
3. rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej monitorowanie postępów w realizacji ww. priorytetów odbywać się będzie za pomocą m.in.: wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata, który powinien wynosić 75%. Liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie.

Podstawowymi instrumentami realizacji celów są opracowywane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej *Krajowe Programy Reform* oraz przygotowane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie, realizowane na poziomie Unii Europejskiej, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Zintegrowane wytyczne określające ramy strategii *Europa 2020* oraz reform podejmowanych na poziomie państw członkowskich (*Krajowe Programy Reform*) w zakresie zatrudnienia objęły [Europa 2020. 2010]:

- zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego,
- rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie,
- poprawę wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe,
- promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

Zgodnie z zaleceniem Rady niniejsze wytyczne nie powinny ulegać zmianom do 2014 r., aby skupić się na ich wdrażaniu.

Dynamiczne zmiany gospodarcze zachodzące obecnie w Unii Europejskiej spowodowały, że jednym z najważniejszych podejść do realizacji polityki zatrud-

nienia w państwach członkowskich jest *flexicurity*, który służy przede wszystkim osiągnięciu równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy [Założenia... 2011].

Polska, podobnie jak i inne kraje członkowskie, jest częścią ponadnarodowego systemu związanego ze swobodnym przepływem pracowników. Swoboda przemieszczania się osób aktywnych zawodowo od 2004 r. regulowana jest przez postanowienia traktatowe (art. 39-55 TWE oraz dyrektywa 2004/38) i dotyczy przede wszystkim:

- swobody przepływu pracowników najemnych,
- swobody przepływu osób prowadzących działalność gospodarczą,
- swobody przemieszczania się osób świadczących usługi.

Prawo wspólnotowe przewiduje zakaz dyskryminacji pracowników migrujących z powodu płci, rasy, pochodzenia, wyznania, inwalidztwa, wieku czy orientacji seksualnej. Zakaz dyskryminacji obejmuje nie tylko uregulowania dotyczące dostępu do zatrudnienia, ale także warunki świadczenia pracy oraz związane z tym uprawnienia [Matey-Tyrowicz 2002]. Ponadto prawo wspólnotowe gwarantuje pracownikom migrującym traktowanie członków ich rodzin wg zasad obowiązujących członków rodzin obywateli danego państwa Unii (art. 23 dyrektywy 2004/38). Dotyczy to nie tylko prawa do wspólnego pobytu i zamieszkania, ale także prawa dostępu dzieci pracowników migrujących do powszechnego systemu edukacji oraz prawo do świadczeń socjalnych i zdrowotnych dla członków rodziny, zgodnie z przyjętym systemem obowiązującym obywateli danego państwa Unii Europejskiej [Aktywna polityka... 2010].

Podsumowanie

Rynek pracy, podobnie jak polityka z tego zakresu, ulega ciągłym przemianom, determinowanym przez wiele czynników. Istotna jest ich znajomość, aby w miarę upływu czasu modyfikować przyjęte założenia polityki zatrudnienia i rynku pracy w celu dopasowania do panujących warunków społeczno-gospodarczych kraju.

Literatura

- Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. 2010. W: Wiśniewski, Zawadzki K. (red.). Wyd. Sztuk Plastycznych, Toruń.
- Bernais J. 1996. *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*. Wyd. Rynek Pracy nr 4.

- Borkowska S. 1999. *Zarządzanie zasobami pracy. W poszukiwaniu nowej opcji.* Wyd. Gospodarka Narodowa nr 4.
- Bukowski M., Lewandowski P. 2011. *Strategia Lizbońska – nadzieje, sukcesy i porażki.* W: Bukowski M. (red.). *Zatrudnienie w Polsce 2010. Integracja i globalizacja.* Wyd. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju: Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe. 2009. W: Boni M. (red.). Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Ekonomia od A do Z.* 2007. W: Sztaba S. (red.). Wyd. Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o. Warszawa.
- Europa 2020.* 2010. Wyd. Komisja Europejska, Bruksela.
- Golinowska S. 1992. *Wokół współczesnych problemów bezrobocia.* Wyd. Polityka Społeczna. nr 5-6.
- Hybel J. 2003. *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju rynku pracy w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską.* Wyd. SGGW Warszawa.
- Jarmolowicz W. 2008. *Przemiany na współczesnym rynku pracy.* Wyd. Forum Naukowe, Poznań.
- Kaźmierczak Z. 1995. *Rynek pracy w państwach wysoko rozwiniętych.* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Koral J. 2009. *Kulturowe aspekty polskiego bezrobocia.* Wyd. Uniwersytetu Kard. S. Wyszyńskiego, Warszawa.
- Kraus A., Kaprzyk B., Chorób R. 2011. *Innowacyjne formy wykorzystania nowych technologii informacyjnych na rynku pracy. Prognozy i perspektywy.* Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Kryńska E., Suchecka J., Suchocki B. 1998. *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010.* Wyd. IPiSS. Warszawa.
- Kwiatkowski E. 2002. *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne.* Wyd. Naukowe PWN S.A. Współczesna ekonomia. Warszawa.
- Matey-Tyrowicz M. 2002. *System prawa RP w procesie europeizacji.* Wyd. EWSPA, Warszawa.
- Mosiek P. 1999. *Edukacyjne możliwości przewyższania bezrobocia w środowisku lokalnym.* Wyd. Edukacja Ustawiczna Dorosłych, nr 4.
- Nagel K, Smandek J. M. 2010. *Polityka rynku pracy i źródła jej finansowania.* Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- Nowak A. 2002. *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Organiściak-Krzykowska A. 2005. *Regionalne uwarunkowania bezrobocia.* Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Rysz-Kowalczyk B. 2001. *Leksykon polityki społecznej.* Wyd. IPS UW, Warszawa.
- Sipurzyńska-Rudnicka K. 1999. *Polityka zatrudnienia wobec problemu bezrobocia.* W: Pisz Z. (red.). *Zadania społeczne.* Wyd. AE, Wrocław.
- Unlot J. 1999. *Ekonomiczne problemy rynku pracy.* Wyd. Śląsk, Katowice.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U.04.99.1001

Winiarski B. (red.). 2006. *Polityka gospodarcza*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
Założenia programowo-organizacyjne do przygotowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014. 2011. Wyd. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Zasady metodyczne rynku pracy i wynagrodzeń. 2008. Wyd. GUS, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Definicje polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia.
2. Rodzaje bezrobocia i kryteria jego kwalifikacji.
3. Przykłady pasywnych i aktywnych form ograniczania bezrobocia.
4. Aktualnie realizowana polityka zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej.
5. Struktura zatrudnienia w wybranych latach w Polsce (na podstawie aktualnych danych statystycznych GUS i urzędów pracy).
6. Struktura bezrobocia w wybranych latach w Polsce (na podstawie aktualnych danych statystycznych GUS i urzędów pracy).

8. Polityka rolna a interwencjonizm państwowy

Wprowadzenie

Polska wieś i rolnictwo przeszły w ostatnich 8 latach po akcesji bardzo długą drogę, a zmiany, które miały miejsce, nie powinny być oceniane jedynie z wąskiej perspektywy samego „sektora rolnego” jako miejsca zamieszkania jego pracowników. Głównym kryterium analizy staje się jednak efektywność rolnictwa, w której zarówno pracujący, jak i ich gospodarstwa traktowane są jako jedna duża firma, złożona z kilku tysięcy mniejszych jednostek (działów i sekcji), zarządzanych przez Unię Europejską i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie.

Wieś jako miejsce w przestrzeni społecznej część badaczy określa dzisiaj obszarami wiejskimi i choć postrzega się je jako będące w zaniku, to nadal istnieje i stanowi ważny rodzaj autoidentyfikacji i preferowane coraz bardziej miejsce zamieszkania. Proces bardzo wyraźnych i ciągle ważnych przekształceń powoduje zmianę struktury społeczno-zawodowej oraz zmniejszenie liczby mieszkańców, którzy są związani wyłącznie lub głównie z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Zmiany, które zachodzą na polskiej wsi, przebiegają w sposób ewolucyjny, stąd też są pozbawione gwałtownych wstrząsów i kryzysów, które są charakterystyczne dla innych działów gospodarki narodowej. Wieś i rolnictwo nadal pełnią rolę swoistych amortyzatorów kryzysu w gospodarce krajowej. Wzrost atrakcyjności wsi powoduje także zmianę roli czynnika „wiejskości” w różnicowaniu postaw, poglądów i aspiracji mieszkańców wsi [Fedyszak-Radziejowska 2012].

Przedstawione zmiany w miarę postępującego rozwoju gospodarczego powodują także zmniejszenie udziału rolnictwa w zasobach produkcyjnych oraz wytwarzaniu dóbr i dochodów w ujęciu ogólnospołecznym. W tym zakresie potwierdza się droga rozwojowa i doświadczenie krajów o najwyższym poziomie rozwoju. Sytuacja ta nie oznacza jednak, że zarówno rozmiary produkcji w wymiarze bezwzględny, jak i ogólnospołeczna funkcja dostawcy żywności maleją.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego nabiera w ostatnim okresie coraz większego znaczenia, również w tych krajach, w których nie występują braki żywności. W skali globalnej obserwujemy jednak z jednej strony wzrost liczby ludności i osób głodujących, i niedożywionych, a z drugiej wzrost cen żywności oraz niepokoju społecznych wywołanych spadkiem ekonomicznej dostępności żywności. Warto w tej sytuacji odnotować zmianę tradycyjnych funkcji pełnio-

nych przez współczesne rolnictwo. Coraz częściej wykracza ono w swoich działaniach poza tradycyjną funkcję produkcji żywności i surowców do jej wytwarzania, przechodząc do działań związanych z ochroną środowiska, kształtowaniem krajobrazu, zachowaniem bioróżnorodności, kultury i tradycji. Wymienione funkcje, a mianowicie gwarancja bezpieczeństwa żywnościowego i dostarczanie dóbr publicznych, stwarzają słuszne przesłanki uzasadniające wspieranie rolnictwa ze środków publicznych [Poczta 2012].

W literaturze polskiej i europejskiej spotykamy się z następującymi pojęciami dotyczącymi sfery produkcji i konsumpcji żywności: polityka rolna, polityka kształtowania i rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, polityka żywnościowa, względnie racjonalizacji wyżywienia, polityka rolno-żywnościowa. Każda z wymienionych polityk dotyczy innej sfery społeczno-gospodarczej, chociaż granice między nimi są trudne do precyzyjnego określenia. Polityka rolna odnosi się do wizji aktywności gospodarczej rolnictwa i rolników, jaką władze państwowe przypisują rolnictwu i rolnikom. Należy podkreślić, że nie ma już państw na świecie, które ograniczałyby politykę rolną jedynie do produkcji surowców rolnych i żywności wytwarzanej w sferze rolnictwa. Określa ona poziom dochodów rolnictwa, a najważniejszą jej cechą jest dążenie do samowystarczalności kraju w zakresie zaopatrzenia w bezpieczną żywność, dlatego też nawet najbardziej rozwinięte kraje na świecie wspierają zarówno rolników, jak i rolnictwo. Polityka żywnościowa ma ogromne znaczenie dla ludzi, ponieważ żywność zaspokaja podstawową potrzebę biologiczną [Winiarski i in. 2006].

Różne wymiary życia na wsi pokazują, że staje się ona coraz mniej rolnicza, a ponad połowa jej ludności nie ma już żadnego związku z produkcją rolniczą czy użytkowaniem ziemi rolniczej. W całości lub tylko częściowo z rolnictwa żyje obecnie zaledwie ok. $\frac{1}{3}$ mieszkańców i liczba ta w ostatnich latach szybko maleje. Niestety, bezpośrednio w rolnictwie nadal ma miejsce stosunkowo wysokie zatrudnienie (prawie 13% ogółu zatrudnionych w gospodarce), które w głównej mierze sprawia, że jego produktywność to zaledwie 30% produktywności całej gospodarki. Z raportu J. Wilkina i I. Nurzyńskiej [2012] wynika, że dość szybko zmienia się struktura polskiego rolnictwa z malejącym udziałem nie tylko tych najmniejszych gospodarstw do 2 ha (o $\frac{1}{3}$), ale także tych do 30 ha. Sytuacja ta wymusza łączenie działalności w rolnictwie oraz poszukiwanie dochodów poza nim. Warto też odnotować, że dużemu zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw prowadzących produkcję zwierzęcą, prowadząc do znacznej jej koncentracji, szczególnie w przypadku bydła mlecznego.

Największe znaczenie w sytuacji ekonomicznej rolników ma wspomniana na początku efektywność rolnictwa, co ma swoje odniesienie w ww. raporcie. Wynika z niego, że od momentu integracji Polski z Unią Europejską dzięki dotacjom bardzo silnie wzrosły dochody w rolnictwie, które tylko w latach 2004-2010 były ponad dwukrotnie wyższe niż przed akcesją. Poprawa spójności terytorialnej,

także w rolnictwie, jest niezwykle trudna, a wykorzystywane instrumenty są często mało efektywne, nie ma bowiem jednej recepty rozwoju obszarów wiejskich nawet w tym samym regionie. Olbrzymia ilość środków publicznych (unijnych i krajowych) przeznaczona na rolnictwo i obszary wiejskie po integracji nigdy nie miała miejsca w historii państwa polskiego. Sytuacja ta spowodowała wielką zmianę w wielu obszarach, szczególnie zmianę uwarunkowań instytucjonalnych tak w funkcjonowaniu rolnictwa, jak i realizacji polityki rolnej. Objęcie polskiego rolnictwa wspólną polityką rolną i finansowaniem z budżetu unijnego spowodowało także ponad trzykrotny wzrost wydatków krajowych.

Interwencja państwa na każdym szczeblu (globalnym, sektorowym, lokalnym) wiąże się każdorazowo ze stosowaniem konkretnych instrumentów w ramach poszczególnych polityk (monetarnej, budżetowej, fiskalnej) w celu łagodzenia skutków niedoskonałości mechanizmów rynku. Dyskusje nad rolą państwa w życiu społecznym i gospodarczym przyjmują najczęściej dwa skrajne stanowiska, w których jedno akceptuje interwencję i postuluje wprowadzanie wciąż nowych jej mechanizmów i kierunków, a drugie postuluje ograniczenie roli państwa. Jedne i drugie argumenty mają złożoną naturę i najczęściej związane są z realizacją określonych celów. Literatura na temat stanowisk i argumentów jednych i drugich jest bardzo bogata. Dwa najczęściej podnoszone wątki dotyczą traktowania wydatków na interwencję jako wydatków wyprzedzających przyszłe korzyści oraz znaczenia czynnika psychologicznego, tj. łatwego przyzwyczajania się adresatów tej polityki do komfortowej sytuacji.

Obecnie zdecydowana większość ważnych problemów gospodarczych, szczególnie w kryzysie, jest rozpatrywana przez pryzmat interwencyjnej roli państwa. Państwo nie tylko pośrednio koordynuje działalność, ale w wielu przypadkach bezpośrednio kieruje niektórymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego, wyznaczając kierunki i tempo ich rozwoju. Bez udziału państwa w gospodarce nie można rozwiązać tak trudnych problemów, jak dysproporcje w gospodarce, masowe ubóstwo czy nierówności w podziale bogactwa. Obrońcy protekcjonizmu stanowią jednak niewielką grupę krajów wysoko rozwiniętych, głównie europejskich. Wątpliwości co do protekcjonizmu i coraz większe zastrzeżenia do rozbudowywanej tak bardzo polityki rolnej można zauważyć także w Unii Europejskiej.

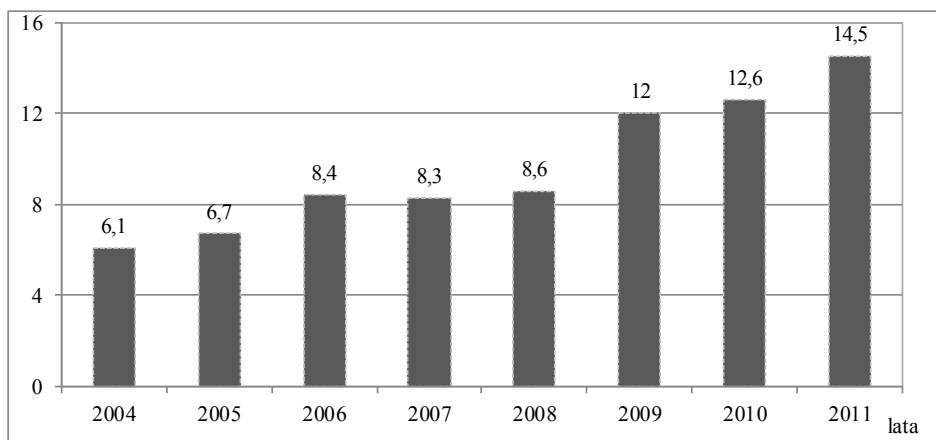
W tworzeniu długookresowej wizji rozwoju zarówno rolnictwa na kontynencie, jak i wspólnej polityki rolnej, bardzo ważna jest perspektywa globalna. Do czynników o charakterze globalnym, które mogą istotnie wpływać na sytuację europejskiego rolnictwa i jego międzynarodową pozycję, Wilkin [2006] zalicza m.in.: spowolnienie tempa przyrostu demograficznego, wzrost popytu na żywność, ocieplenie klimatu, narastający deficyt paliw i wzrost ich cen oraz wzrost popytu na produkty rolnictwa ekologicznego.

8.1. Dopłaty bezpośrednie jako podstawowy instrument WPR

Na wspólną politykę rolną (WPR) Unia Europejska przeznacza obecnie prawie 40% swojego budżetu, rocznie wynosi to ok. 56 mld euro, z czego 43 mld stanowią wydatki na dopłaty bezpośrednie (tzw. pierwszy filar), a tylko 13 mld wydatki na rozwój obszarów wiejskich (tzw. drugi filar), które obejmują m.in.: renty strukturalne, dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach, płatności środowiskowe, modernizację gospodarstw, podstawowe usługi, tworzenie mikroprzedsiębiorstw, inwestycje firm. Ze wszystkich finansowanych w ramach II filaru przez Brukselę programów od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej największym powodzeniem cieszyły się renty strukturalne, z których skorzystało ponad 70 tys. rolników. Głównym tego powodem były korzystne warunki finansowe i łatwa dostępność. Dopiero w PROW na lata 2007-2013 zaostrzono wymogi i obniżono świadczenia. W nowej polityce rolnej, tj. po roku 2013, nie uwzględniono już takiego działania.

W budżecie unijnym na lata 2007-2013 Polsce przyznano najwięcej środków na rozwój obszarów wiejskich ze wszystkich państw członkowskich, co stanowi 14% wydatków na drugi filar unijnej polityki rolnej. W Polsce fundusze na rozwój obszarów wiejskich to niemal połowa pomocy, jaką otrzymują rolnicy. Drugą część stanowią dopłaty bezpośrednie, które w latach 2009 i 2010 wyniosły po ok. 13 mld zł (rys. 8.1). W 2011 r. płatność do 1 ha ziemi wzrosła o $\frac{1}{4}$, tj. do 710 zł, co łącznie wyniosło 14,5 mld zł [Kisiel i in. 2012].

Rys. 8.1. Płatności bezpośrednie w Polsce w latach 2004-2011 [mld zł].



Źródło: Obliczenia na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 2011 r.

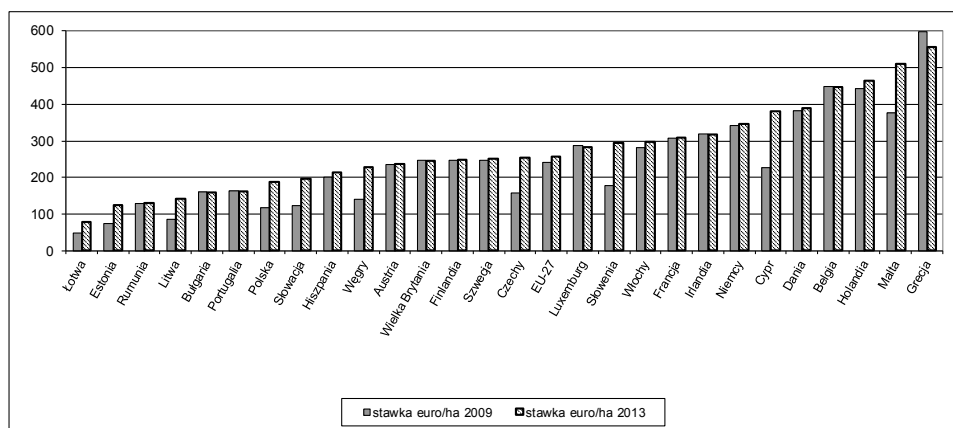
Ważnym aspektem działalności gospodarstw jest możliwość ich ekonomicznego rozwoju przez wykorzystanie otrzymanych środków finansowych. Z wyników badań własnych [Kisiel i in. 2008] przeprowadzonych w 2006 r. w 4095 gospodarstwach woj. warmińsko-mazurskiego wynika, że w 2004 r. prawie 65% z nich wykorzystało pozyskane dopłaty na zakup środków produkcji (nawozy, środki ochrony, nasiona, paliwo). Warto też odnotować, że tylko niewiele mniejsze kwoty (51,72%) otrzymanych funduszy przeznaczono na pokrycie własnych wydatków, niezwiązanych z gospodarstwem rolnym ani z rolnictwem. Podobną strukturę wydatków odnotowano także w 2005 r. Przedstawiona struktura była bardzo zróżnicowana i zależna od wielkości obszarowej gospodarstw objętych badaniem. Z reguły gospodarstwa o mniejszym areale przeznaczały większe sumy z otrzymywanych środków unijnych na bieżące wydatki, zakup ziemi i spłaty zaciągniętych wcześniej kredytów.

Podział dopłat do ziemi od początku budził wiele kontrowersji. Obecnie czynione są próby wprowadzenia nowego sposobu ich dystrybucji, o co zabiega również Polska. Ważnym zadaniem będzie też zmiana kryteriów przyznawania dopłat bezpośrednich. W przyszłości powinny one zależeć od wielkości gospodarstwa, regionu, w jakim jest ono położone oraz funkcji, które pełni. W obecnym systemie dopłaty ustalono na podstawie historycznych danych dotyczących wielkości produkcji, dlatego średnia płatność na 1 ha, np. w Polsce, jest znacznie niższa niż w pozostałych krajach piętnastki, szczególnie w tych o najwyższej wydajności, jak Niemcy czy Holandia.

Wbrew postulatowi Polski KE nie zaproponowała jednej równej w całej Unii Europejskiej stawki bezpośrednich dopłat rolnych do hektara. W dokumencie o reformie wspólnej polityki rolnej, który przyjęto w końcu 2010 r., KE deklaruje jedynie stopniowe zmniejszenie różnic w dopłatach w różnych krajach w przyszłości. Wsparcie to obecnie wynosi od ok. 500 euro/ha w Grecji i na Malcie do ok. 100 euro/ha na Łotwie, a średnia unijna ok. 250 euro. W Polsce to zaledwie ok. 200 euro (rys. 8.2).

Propozycje wyrównania dopłat bezpośrednich dla rolników we wszystkich państwach UE w ramach reformy wspólnej polityki rolnej są nie do przyjęcia m.in. we Francji i Niemczech. W tym kontekście powstaje pytanie, czy dopłaty powinny być na tym samym poziomie, skoro nie tylko dochody rolników, ale także każdej innej grupy zawodowej w Polsce są niższe niż w UE. Zasadniczą rolą wspólnej polityki rolnej jest niwelowanie różnic w dochodach rolników i pozostałych grup zawodowych. Kraje UE mają jednak znacznie wyższy poziom PKB *per capita* oraz kilkakrotnie wyższą wydajność pracy, ale też wyższe koszty produkcji, wyższe ceny energii oraz wyższą efektywność czynników produkcji [Duczkowska-Małysz 1998].

Rys. 8.2. Średnie stawki dopłat bezpośrednich w przeliczeniu na 1 ha UR.



Źródło: Ignaczewski 2011.

Z drugiej jednak strony stan gospodarstw rolnych w UE wręcz sugeruje, aby tworzone mechanizmy wspólnej polityki rolnej odpowiadały potrzebom wynikającym z różnego poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Problemy strukturalne naszego rolnictwa to przede wszystkim rozdrobniona struktura gospodarstw rolnych zarówno pod względem obszaru, jak i powiązania z rynkiem, ich wielkości ekonomicznej czy dochodów. Rezygnacja z historycznych uwarunkowań wsparcia rolnictwa oraz wspieranie działań promodernizacyjnych wsi i rolnictwa w krajach słabiej rozwiniętych jest nie tylko dopełnieniem, lecz także faktycznym urzeczywistnieniem polityki spójności ekonomiczno-społecznej Unii. Symulacje dopłat bezpośrednich wg zasady *flate rate* i środków z II filaru przeprowadzone przez Pocztcę [2010] pokazują, że w latach 2014-2020, w porównaniu z rokiem 2013, nastąpi zwiększenie wsparcia sektora rolnego do 6 mld euro, co pozwoli ulokować Polskę na III miejscu, po Francji i Hiszpanii. Kwota na dopłaty należna Polsce tylko z tytułu powierzchni UR *flate rate* w 2016 r. wzrośnie z 3045 do 4084 mln zł, tj. o 34%.

Poziom dopłat bezpośrednich w Polsce ma szczególne znaczenie. Stanowią one, jak już wcześniej wspomniano, aż połowę dochodów polskich rolników (tab. 8.1). Co roku pobiera je ok. 1,4 mln osób, które uprawiają ziemię. Według IERiGŻ dla 40% gospodarstw jest to być albo nie być. Po pominięciu dopłat bezpośrednich w rachunku wyników w ok. 40% gospodarstw towarowych odnotowano ujemne dochody. Warto też podkreślić, że dopłaty nie są w żaden sposób opodatkowane, choć unijne prawo tego nie zabrania.

Tabela 8.1. Wybrane dane o dochodach i dopłatach w sektorze gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2003-2008.

Wyszczególnienie	Lata					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Średnie wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej [zł]	17 662	18 325	19 060	19 840	21 570	23 330
Dochód na osobę pełnozatrudnioną [zł]	4259	10 290	8252	9984	12 411	10 062
Wskaźnik dochodu do średniego wynagrodzenia [zł]	24,2	56,2	43,3	50,3	57,5	43,1
Dopłaty na osobę pełnozatrudnioną [zł]	402	4009	3882	5198	5352	5019
Udział dopłat w dochodzie [%]	9,4	39,0	47,0	52,1	43,1	49,9

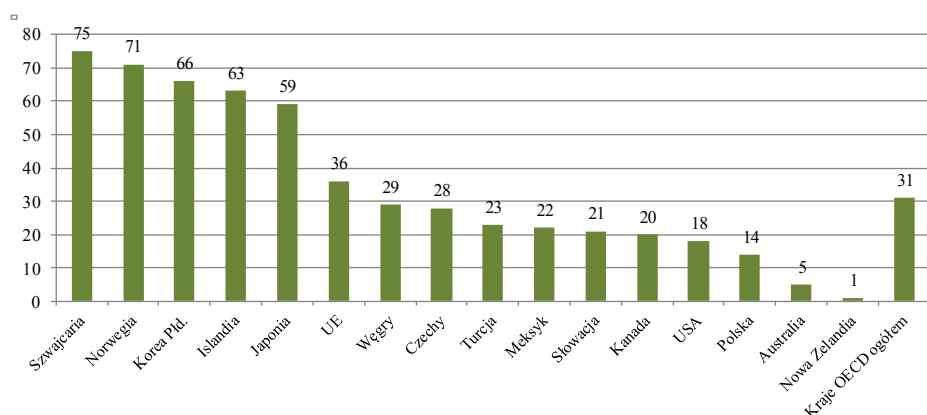
Źródło: Obliczenia Z. Floriańczyka i L. Goraja na podstawie rachunków makroekonomicznych dla rolnictwa – EEA i danych GUS.

Tak intensywne wspomaganie rolnictwa (pięciokrotnie wyższe niż pomoc dla najuboższych gospodarek świata opartych głównie na rolnictwie) wywołuje niekorzystne efekty deregulacji warunków konkurencyjności na rynku żywnościowym. Wykluczeni z niego zostają najsłabsi ekonomicznie producenci, a teoria kosztów komparatywnych w wymianie międzynarodowej traci swoją ważność.

8.2. Skala pomocy rolnictwu i ewolucja WPR

Obok wartości bezwzględnych pomocy dla rolnictwa (dopłaty do 1 ha czy 1 szt. poszczególnych gatunków zwierząt) do porównania poziomu wsparcia rolnictwa stosowanego w poszczególnych państwach wykorzystuje się wskaźnik wsparcia producenta PSE (ang. *Producer Subsidy Equivalent*), który przyjmuje także wyraz procentowego udziału subwencji w dochodach rolników ogółem. Nie stanowi on jednak „miary” wsparcia, a jedynie oszacowanie skali pomocy udzielonej sektorowi rolnemu [Kołyśka 2010]. Określa on działania zmieniające wpływ czynników makroekonomicznych na sektor rolny, nie uwzględniając kosztów związanych z elementami ich wsparcia oraz szacuje skalę wsparcia w wartościach nominalnych i na poziomie brutto [Wieliczko 2008]. Im wyższy jest ten udział, tym transfery od podatników i konsumentów są większe. Przeciętnie dla krajów OECD PSE wynosił 31%, dla UE – 36%, podczas gdy w Polsce zaledwie 14% (rys. 8.3). W Szwajcarii i Norwegii ponad 70% dochodu rolniczego pochodzi z dotacji budżetowych [Spsychalski 2005].

Rys. 8.3. Wskaźnik PSE w wybranych krajach OECD.



Źródło: OECD Agricultural Outlook 2003-2008.

Konieczność kompleksowej reformy polityki rolnej w przyszłości postulują zarówno sami rolnicy, jak i przedstawiciele rządu. Sugerują oni, że silny budżet rolny w latach 2014-2020 powinien być znacznie większy i bardziej sprawiedliwy. Główne spory dotyczą z jednej strony wielkości samego budżetu rolnego, a z drugiej stawki dopłat bezpośrednich, które nie mogą zależeć od danych historycznych. Podstawą ma być jednakowe traktowanie wszystkich państw, chociaż to może oznaczać różną płatność do gruntów w każdym kraju, ponieważ nie wszędzie są jednakowe warunki produkcji. W podejściu Unii nie powinno być różnych kategorii państw. Stanowisko Polski i pozostałych państw 10 + 2 jest za pełnym wsparciem od zaraz oraz przeciwko utrzymaniu okresów przejściowych w polityce rolnej. Przewiduje się także wzrost środków na drugi filar – na dotacje do inwestycji, doradztwa, innowacje i szkolenia. Pomoc ta jednak nie powinna mieć charakteru socjalnego, a być powiązana z wykorzystaniem nowych technologii i zachęcać do modernizacji.

Problem interwencjonizmu w rolnictwie kapitalistycznym już w latach 60. podjął Pohorille [1964]. Rozpatrzył problemy i metody interwencjonizmu państwowego w rolnictwie. W praktyce polityki rolnej przyjmuje się najczęściej, że główną przyczyną interwencjonizmu jest funkcjonowanie rynku rolnego, a samo działanie mechanizmu rynkowego deprecjonuje rolnictwo i odbija się na obniżce jego dochodów. Niedoskonałość mechanizmu rynkowego w pełnieniu funkcji regulacyjnych stała się podstawową przyczyną oraz dała pewne podstawy teoretyczne interwencjonizmu w rolnictwie. W literaturze ekonomicznej od początku prowadzone są dyskusje na temat roli państwa w życiu gospodarczym i społecznym. Najczęściej występują dwa skrajne stanowiska, z jednej strony reprezentowane przez zwolenników ograniczenia roli państwa, a z drugiej przez tych, któ-

rzy optują za wypracowywaniem wciąż nowych mechanizmów i kierunków interwencji.

Niejednoznaczna ocena skutków działania mechanizmu rynkowego wydaje się być istotną podstawą samego interwencjonizmu w rolnictwie. Było to też głównym uzasadnieniem ewolucji celów i metod interwencji. Od problemów cenowo-rynkowych i polityki dochodowej zaczęto odchodzić już w latach 60. w planie Mansholta. Jego efektem był jeszcze wzrost dochodów rolniczych oraz zmniejszenie rozpiętości między dochodami rolników a pozostałymi grupami ludności. Pojawiły się także negatywne skutki w postaci nadprodukcji żywności, kosztów utrzymywania zapasów i programów eksportowych oraz niesprawny mechanizm biurokratyczny.

Kolejna modyfikacja interwencjonizmu rynkowego polegała na zmniejszeniu roli cen gwarantowanych i ochrony granic na rzecz płatności bezpośrednich i premii. Był to początek zasadniczej zmiany modelu wspólnej polityki rolnej. Zaczęto odchodzić od modelu protekcyjno-interwencyjnego (opartego na mechanizmach rynkowych – głównie cenowych), a znaczną część dochodów rolników zaczęły stanowić dopłaty bezpośrednie i premie z budżetu z pominięciem rynku. Określenie głównych czynników wpływających na zróżnicowanie poziomu dochodów rolniczych w UE jest bardzo istotne w kontekście debaty nad przyszłością wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej, obejmującej 27 krajów członkowskich o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego i znacznych nierównościach w zakresie dochodów rolniczych. Rolnicy z UE-15 są ok. 2 razy bogatsi w stosunku do średniej unijnej, jeżeli weźmiemy pod uwagę wskaźnik dochodów w przeliczeniu na liczbę zatrudnionych. Duże dysproporcje występują także w ramach „starej” Unii, np. rolnicy holenderscy zarabiają 3 razy więcej od rolników włoskich. Gdybyśmy to zróżnicowanie przedstawili w odniesieniu do 1 ha UR, to obraz sytuacji byłby nieco inny.

Obszar swobody w zakresie wyboru zasad i metod interwencjonizmu danego państwa czy systemu związany jest przede wszystkim z poziomem rozwoju gospodarczego. Zasadnicze znaczenie ma tutaj kilka elementów, wśród których najważniejszym wydaje się być poziom dochodów (*per capita*) w działach pozarolniczych, będących bazą do poboru składki na interwencjonizm w rolnictwie. Pozostałe z nich to udział zatrudnionych i utrzymujących się z rolnictwa w zatrudnieniu ogółem i procent utrzymujących się z pozarolniczych źródeł dochodów, oraz udział wydatków na żywność w sumie przeciętnych wydatków.

Argumenty przemawiające przeciwko ingerencji państwa oraz za aktywną rolą państwa w sferze społecznej i gospodarczej, ich złożoność, klasyfikacje i cele szczegółowo w swojej pracy przedstawiła Duczkowska-Małysz [1998]. Wydatki na interwencję państwa powinny być traktowane nie tylko jako koszt, lecz także jako wydatki wyprzedzające pewne przyszłe korzyści i ograniczające niekorzyści. Autorka zamieszcza następujący wywód: w przypadku polityki interwencyjnej

mamy do czynienia z rachunkiem alternatywnym. Alternatywą braku interwencji są określone niekorzyści ekonomiczne i społeczne, tzn. milcząco godzimy się na powstanie pewnych skutków, także tych groźnych społecznie. Według Mändle (1965) interwencjonizm państwowy to oddziaływanie polityki gospodarczej, które nie jest skierowane przeciwko działaniu mechanizmu rynkowego, lecz wspiera wynikający z mechanizmu rynkowego rozwój lub też wpasowuje się w wynikające z mechanizmu rynkowego tendencje.

Polityka rolna Unii Europejskiej co kilka lat wzbudza zainteresowanie oraz liczne dyskusje i debaty publiczne w Europie. Dzieje się to, mimo że z gospodarczego punktu widzenia rolnictwo już od dawna nie jest najważniejszym sektorem gospodarki UE – jego udział w PKB wynosi średnio jedynie ok. 2%, a w zatrudnieniu ok. 5%. Duże zainteresowanie zarówno teoretyków, jak i praktyków wynika ze szczególnego usytuowania WPR w życiu społeczno-ekonomicznym poszczególnych państw, co generuje pozytywne i negatywne skutki nie tylko dla gospodarki Unii, lecz także całego świata.

Polityka rolna była pierwszą sektorową polityką gospodarczą i została przeniesiona ze szczebla narodowego na szczebel wspólnotowy. Ciągłe jest uważana za jedną z najważniejszych w UE oraz przykład sposobu przeniesienia kompetencji krajowych na szczebel wspólnotowy. Trwałe też pozostały cele wspólnej polityki rolnej, które wykreowano 50 lat temu. Ich treść była aktualna także podczas redagowania projektu traktatu konstytucyjnego, chociaż dokładna analiza celów wskazuje na brak ich spójności. Nie do końca możliwe wydaje się być zapewnienie odpowiedniego standardu życia z jednej strony i niskiego poziomu cen z drugiej, interwencja bowiem raczej podnosi ceny niż je obniża. Mimo wszystko w realizacji tej polityki osiągnięto istotne postępy, zapewniając i zwiększając przede wszystkim samowystarczalność żywnościową. Nieco gorzej wypadło dążenie do autarkii żywnościowej, co stało się szczególnie trudne w epoce globalizacji.

Krytyka wspólnej polityki rolnej i postulaty jej reform funkcjonowały od początku jej powstania. Najstarszym i głównym zarzutem było to, że za pomocą jednego instrumentu (wsparcia cen) próbowano osiągnąć wiele celów. Elementem krytyki, nie tylko instrumentów, ale też celów wspólnej polityki rolnej, było jej silne upolitycznienie. Początkowo (lata 70. ub. wieku) głównym celem były dochody rolników, następnie równość i efektywność. Działania obejmujące rozwój obszarów wiejskich pojawiły się we wspólnej polityce rolnej na początku lat 90. wraz z reformą MacSharry'ego. Wprowadzono wówczas odłogowanie, zalesianie i programy rolno-środowiskowe oraz pomoc z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania (ONW).

Wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich, które formalnie reguluje II filar WPR, rozpoczęło się ponad 10 lat temu [Agenda 2000]. Na ten cel przeznaczono wówczas tylko 15% środków z budżetu EFOiGR, reszta natomiast była kierowana bezpośrednio na poszczególne rynki rolne. Jednak wzmożony nacisk na

rozwój obszarów wiejskich spowodował powstanie coraz większej liczby nowych instrumentów, które były adresowane do ludności wiejskiej (nie tylko rolniczej) oraz innych beneficjentów tej polityki. Przeorientowanie takie było też wygodne z punktu widzenia politycznego, ponieważ stało się pewną alternatywą dla krytykowanych dotychczas form wspierania rolnictwa. Wspieranie całej wsi jest formą wygodniejszą, ponieważ uzyskuje większą aprobatę ze strony wszystkich konsumentów żywności i jest w większej zgodzie z międzynarodowymi regulacjami handlowymi WTO [Zawalińska 2009].

W przeglądzie WPR (*health-check*) zaproponowano m.in. zwiększenie skali obowiązkowej modulacji płatności oraz wprowadzenie ograniczeń płatności bezpośrednich dla największych beneficjentów. Propozycja ta wynikała z tego, że dotychczas istniało duże zróżnicowanie wielkości sum przeznaczonych do rozwoju obszarów wiejskich. Przy przeciętnym wpływie 25% wydatków całkowitych na PROW udział ten wynosił od 6% w Finlandii do 73% w Wielkiej Brytanii [Guba 2008].

W ramach obecnej perspektywy finansowej 2007-2013 wysokość pomocy ze strony UE jest znacznie wyższa aniżeli w pierwszych dwóch latach członkostwa państwa polskiego. Zasadnicze znaczenie dla Polski w ww. okresie ma utrzymanie równowagi między I i II filarem wspólnej polityki rolnej – dopłatami bezpośrednimi i środkami towarzyszącymi. Wynika to z niekorzystnej sytuacji strukturalnej, produkcyjnej i ekonomicznej rolnictwa polskiego na tle UE. Do momentu akcesji Polska i Unia rozwijały się całkiem odmiennymi drogami i na odmiennych zasadach.

W przedstawionej perspektywie Polska jest największym beneficjentem funduszy unijnych (tab. 8.2). W ramach przyjętego programu finansowego PROW, otrzyma ponad 28,2 mld euro, co stanowi 7,5% ogółu środków w UE-27 dla rolnictwa, pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wśród państw, które wraz z Polską przystąpiły do UE w 2004 r., jedynie Litwa ma zbliżoną strukturę środków finansowych, lecz ich realne wielkości są ponad siedmiokrotnie niższe.

Samowystarczalność żywnościową Europa osiągnęła już bardzo dawno, bo w latach 60., a stało się to w głównej mierze wskutek zastosowania wspólnej polityki rolnej, która jest odpowiedzią na pytanie – jak znaleźć sposób na skuteczne rozwiązanie problemów rolnictwa. Znaczenie rolnictwa i jego ranga permanentnie się zmienia, dzisiaj jest ona zupełnie inna niż 60 czy 30 lat temu. Proces ten dotyczy także Polski oraz polskich terenów wiejskich i nie możemy go ani zatrzymać, ani odwrócić. Globalizacja, nowe technologie, integracja, migracje to są procesy nieodwracalne. Zatrudnienie w rolnictwie zgodnie z tendencją w Europie i na świecie będzie maleć. Gdyby na świecie nastąpiła pełna liberalizacja także w rolnictwie, diametralnie zmieniałaby się liczba zatrudnionych w tym dziale gospodarki narodowej. Państwa, które obecnie w dużym stopniu subwencjonują rolnictwo, w nowej sytuacji musiałyby drastycznie zmniejszyć w nim zatrudnienie.

Tabela 8.2. Środki dla sektora rolnego w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

Kraj	Dopł. bezp.	II filar	Razem	Struktura (%)			Udział w UE-27 (%)		
	(w mln euro)			dopłaty	II filar	razem	dopłaty	II filar	razem
Bułgaria	2 489	2 609	5 098	49	51	100	0,9	3,0	1,4
Czechy	4 500	2 816	7 316	62	38	100	1,6	3,2	2,0
Estonia	494	715	1 209	41	59	100	0,2	0,8	0,3
Litwa	1 868	1 743	3 611	52	48	100	0,7	2,0	1,0
Łotwa	725	1 041	1 766	41	59	100	0,3	1,2	0,5
Polska	<u>15 039</u>	<u>13 230</u>	<u>28 269</u>	<u>53</u>	<u>47</u>	<u>100</u>	<u>5,3</u>	<u>15,0</u>	<u>7,5</u>
Rumunia	5 502	8 023	13 525	41	59	100	1,9	9,1	3,6
Słowacja	1 923	1 969	3 892	49	51	100	0,7	2,2	1,0
Słowenia	712	900	1 612	44	56	100	0,2	1,0	0,4
Węgry	6 493	3 806	10 299	63	37	100	2,3	4,3	2,7
UE-15	246 232	51 205	297 437	79	21	100	86,0	58,0	79,4
UE-27	286 214	88 297	374 511	65	35	100	100,0	100,0	100,0

Źródło: Rowiński 2010.

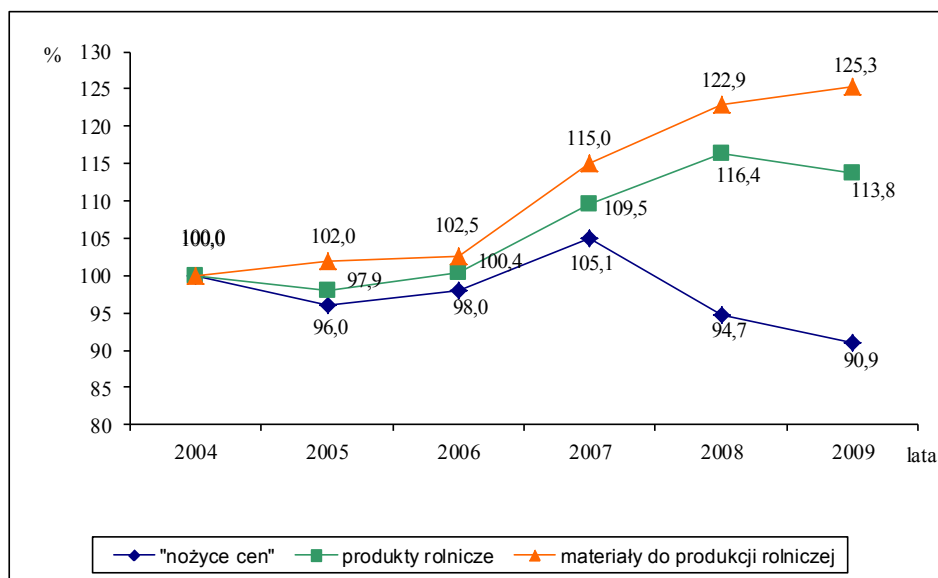
W ostatnich dwóch dziesięcioleciach, pomimo niezwykle szybkiego wzrostu wydajności pracy w rolnictwie, relatywne dochody rolników miały tendencję spadkową, a ceny żywności mimo wszystko nie spadały. Gdyby nie powszechnie stosowany system subwencjonowania rolnictwa, dochody rolników spadłyby znacznie poniżej wskazanego poziomu. Rozwój cen w otoczeniu rynkowym był i nadal jest niekorzystny, zarówno dla rolników, jak i przetwórców. Wskaźniki wzrostu cen produktów rolnych i cen żywności były i są niższe od wskaźników inflacji oraz od dynamiki cen środków produkcji dla rolnictwa.

Ogół cen, które funkcjonują w gospodarce w określonym czasie, nazywamy **systemem cen**. Stanowi on logiczną, spójną i uporządkowaną całość z kilku punktów widzenia (rodzajów, kategorii, relacji, struktury oraz sposobów i metod kształtowania). Najczęściej wyróżniamy system cen rynkowych oraz regulowanych – ustalanych przez państwo lub inne jednostki, np. monopole. Znacznie bardziej przydatne w praktyce wydaje się być jednak pojęcie wskaźnika relacji – **nożyc cen** (stosunek dynamiki cen artykułów nabywanych przez rolników do cen produktów przez nich sprzedawanych), określających rozpiętości pomiędzy cenami różnych grup towarów (produktów oraz środków do produkcji i usług, tj.

plodów rolnych oraz cen zakupu artykułów przemysłowych – maszyn i urządzeń, paliw, nawozów i środków ochrony roślin), które są niezbędne do ich produkcji.

Jak wynika z przeprowadzonych wcześniej badań własnych [Kisiel 2000, 2001] oraz innych autorów [Pohorille 1964, Czyżewski, Stępień 2010, Kowalski 2009, Goraj 2010], w Polsce, szczególnie po 1989 r., dynamika wzrostu cen wybranych plodów rolnych oraz cen środków do produkcji rolniczej była bardzo zróżnicowana. Tempo wzrostu cen środków do produkcji rolniczej było znacznie wyższe niż cen plodów rolnych. Najbardziej niekorzystny był rok 1990, w którym ten wskaźnik wyniósł zaledwie 49,5%. Pogorszenie relacji cen na rynkach rolnych, charakteryzowanych indeksem „nożyc cen”, to stan niekorzystny dla rolników, który oznacza, że w kolejnych latach analizowanego okresu na zakup wybranego środka produkcji należało przeznaczyć coraz większą ilość plodów rolnych. Po ośmiu latach podlegania wspólnej polityce rolnej tylko w 2007 r. wskaźnik ten przekraczał znacznie 100%, co świadczy o obniżaniu poziomu dochodu rolników i wzrostu znaczenia dopłat bezpośrednich, część z nich bowiem jest przeznaczana na pokrycie strat (rys. 8.4).

Rys. 8.4. Wskaźniki zmiany cen materiałów do produkcji rolniczej, cen produktów rolnych oraz „nożyc cen” w latach 2004-2008, 2004 = 100.



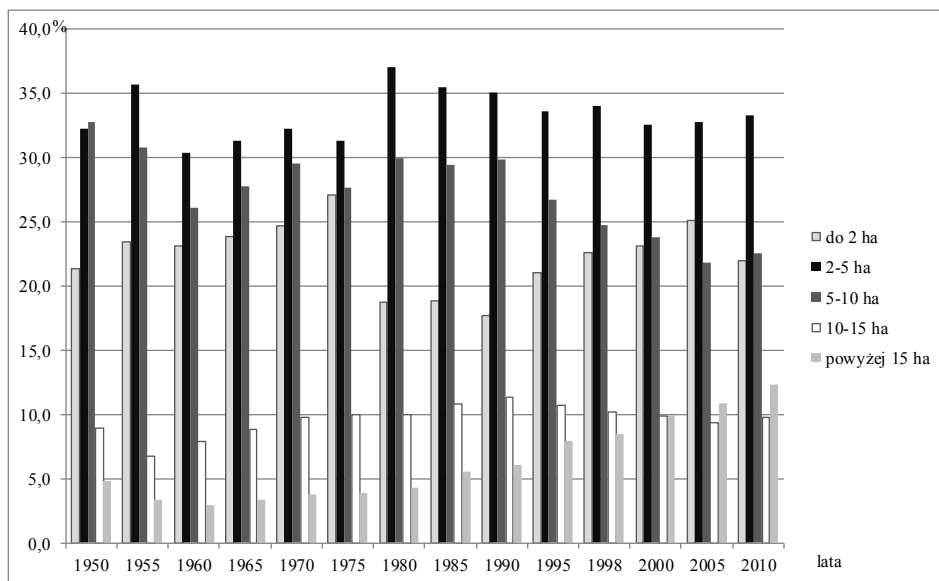
Źródło: Goraj 2010.

Rolnictwo i gospodarstwa rolne w Polsce są wyjątkowo mocno zróżnicowane w zakresie stanu własności, wielkości obszarowej i ekonomicznej, przyrodniczych uwarunkowań produkcji rolnej, wyposażenia w środki trwałe i obrotowe oraz

stosowanych technologii wytwarzania. Strukturę liczebności gospodarstw w Polsce w ostatnim 60-leciu przedstawiono na rysunku 5. Zróżnicowanie to jest spowodowane uwarunkowaniami historycznymi i kulturowymi, które różnicują nie tylko organizację gospodarstw rolnych, lecz także stosunek samych rolników do ziemi i jej właściwości, organizacji i estetyki zagrod. Obecnie, aby utrzymać się z rolnictwa, należy posiadać w miarę możliwości jak największe gospodarstwo, bowiem tysiące naszych rolników „trzyma się” ziemi coraz bardziej, posiadając nawet bardzo małe, często kilkuhektarowe gospodarstwa.

Pomiędzy ostatnimi dwoma spisami rolnymi, tj. rokiem 2002 a 2010 nastąpiły zmiany zarówno w liczbie, jak i strukturze obszarowej polskich gospodarstw rolnych. Szczególnie zaskakujące są wyniki spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r. W ciągu ostatnich ośmiu lat spadła o $\frac{1}{5}$ liczba gospodarstw (z 2,9 do 2,3 mln), zmalała powierzchnia upraw (do 15 mln ha) oraz przybyło ludzi utrzymujących się z ziemi. Spadek liczby gospodarstw i wzrost ich średniej powierzchni należy ocenić pozytywnie, natomiast niepokojący jest fakt, że rośnie zatrudnienie, które jest spowodowane strumieniem pieniędzy płynących na wieś. Szacuje się, że od chwili wstąpienia do Unii ARiMR przeznaczyła na dopłaty do ziemi oraz inwestycje na wsi 112 mld zł, co stanowi czteroletni dochód wszystkich polskich rolników.

Rys. 8.5. Struktura liczebności gospodarstw rolniczych w Polsce w latach 1950-2010.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS.

Średnia wielkość gospodarstwa rolnego w 2010 r. wzrosła do 9,5 ha, co w porównaniu z 2002 r. oznacza wzrost o 13,1%. Wzrost liczby gospodarstw rolnych nastąpił w gospodarstwach małych (2-10 ha) oraz od 30 do 50 ha i powyżej, natomiast najszybszy spadek (22,9%) w gospodarstwach do 5 ha. W porównaniu z 2002 r. poprawiła się struktura gospodarstw rolnych. Zmniejszył się udział gospodarstw najmniejszych i wzrósł największych, choć tych ostatnich nadal jest mało. Liczba gospodarstw powyżej 100 ha w ostatnich trzech latach zwiększyła się o ¼. W 2007 r. ich liczbę szacowano na 8 tys., a dane szacunkowe z ubiegłego roku wykazują już 10 tys. takich gospodarstw. Sytuacja ta może oznaczać, że w okresie akcesji Polski do UE nastąpiło pewne przewartościowanie znaczenia pojęcia „gospodarstwo najmniejsze obszarowo” i obejmuje ono obecnie gospodarstwa 2-10 ha, a zgodnie z prawidłowością znaną jako „polaryzacja struktury agrarnej” dotyczy tej właśnie grupy gospodarstw i gospodarstw dużych (obecnie powyżej 30 ha). Gospodarstwa najmniejsze (do 2 ha UR), ze względu na brak możliwości lub trudności w pozyskiwaniu dopłat UE, szybko tracą na znaczeniu [Począta 2010].

Omawiając wykorzystanie funduszy unijnych przez gospodarstwa rolne, warto pokusić się o ich ocenę. Pierwszą analizę wpływu tych funduszy na gospodarkę przeprowadziło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [*Ocena Średnio-okresowa...* 2010]. Wynika z niej, że dzięki unijnej pomocy dla wsi wzrost PKB w kraju w latach 2007-2013 będzie wyższy o 1,5 pkt. procentowego. Według autorów raportu, największy wpływ na rozwój gospodarczy Polski PROW będzie miał do roku 2015, ale efekty tej pomocy będziemy także odczuwali w przyszłości. W raporcie tym znajdują się także sugestie jego autorów, by pomoc unijna była bardziej ukierunkowana tylko na tych rolników, którzy chcą podnosić wydajność produkcji oraz modernizować i powiększać swoje gospodarstwa.

Eksperti w omawianym raporcie doszli do jeszcze jednej bardzo istotnej konkluzji, że duża część wypłacanych w tym okresie funduszy rolnych może nie mieć istotnego wpływu ani na gospodarkę, ani na poprawę struktury gospodarstw na wsi. Ma to szczególne odniesienie do rent strukturalnych, na które w tym okresie przeznaczono aż 2,2 mld euro (najwięcej ze wszystkich państw). Nie spełniły swojego zadania także dotacje, które wypłacono rolnikom na różnicowanie działalności na wsi, nie stwarzając warunków na dodatkowe zatrudnienie, np. założenie firmy usługowej [Kisiel i in. 2011].

Podsumowanie

Oceniając szanse i zagrożenia, jakie niesie wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że ona sama nie wystarczy do skutecznego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. Konieczna w tym zakresie jest także aktywna polityka

narodowa z konkretną wizją zmiany polskiej wsi. Stała się ona głównym filarem UE i chociaż nie była wolna w swojej historii od zawirowań i potknięć, to należy przyznać, że dość skutecznie rozwiązywała większość problemów europejskiej wsi. Polska, podpisując traktat akcesyjny, również określiła zasady wspólnej polityki rolnej oraz zobowiązała się do ich przestrzegania, mimo że proces podejmowania decyzji jest bardzo skomplikowany i wymaga wielostronnych uzgodnień.

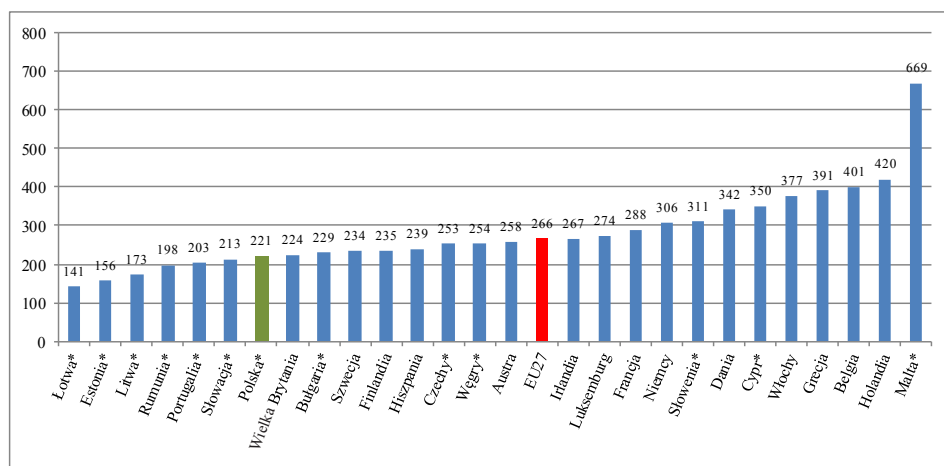
W najbliższym czasie wspólną politykę rolną czekają istotne zmiany, które są stymulowane także debatą nad perspektywą budżetową na lata 2014-2020. Wspólna polityka rolna jest ważna nie tylko dla farmerów, ale również dla konsumentów oraz tysięcy miejsc pracy związanych bezpośrednio i pośrednio z rolnictwem. Rozważania nad kierunkiem zmian oraz kształtem przyszłej polityki powinny uwzględniać z jednej strony dotychczasowe doświadczenia, a z drugiej obecne i przyszłe uwarunkowania funkcjonowania gospodarstw rolnych. Rozważania nad kierunkami rozwoju wspólnej polityki rolnej UE po 2013 r., ze szczególnym uwzględnieniem polskiego rolnictwa, podjęło bardzo wielu autorów [Czyżewski, Stepień 2010, Drygas 2007, Duczkowska-Małysz 2007, Goraj 2010, Guba 2008, Hardt 2010, Ignaczewski 2011, Kisiel 2009, Kowalski 2010, Poczta 2010, Wilkin 2007, 2011 i in. Zagórski 2012].

Unia obecnie nie może sobie pozwolić na rezygnację ze wspólnej polityki rolnej jako najważniejszego elementu cementującego, a o jej kształcie po raz pierwszy będzie decydował Parlament Europejski. Powinno się jednak zmienić jej finansowanie, tzn. z jednej strony powinno być ono bardziej sprawiedliwe, a z drugiej gwarantować bezpieczeństwo żywnościowe w rozsądnych cenach.

Tworzona obecnie reforma polityki unijnej jest doskonałą okazją do dalszego wyrównania warunków konkurencji, co dotyczy przede wszystkim wyrównania stawek dopłat bezpośrednich. Szczególne nadzieje w tym zakresie mają nowe państwa członkowskie. Niestety, rzeczywistość i w tym zakresie okazała się inna, a przedłożona propozycja budżetu na lata 2014-2020 pokazuje, że możemy jedynie liczyć na zmniejszenie różnic w poziomie wsparcia.

Komisja proponuje co prawda wyrównanie istniejących dysproporcji, jednak jego skala ma jedynie wymiar symboliczny, bowiem zakłada, że w okresie do 2017 r. w państwach, które będą posiadały średnią stawkę płatności na 1 ha niższą niż 90% średniej płatności Unii, różnica pomiędzy średnią a dzisiejszym poziomem dopłat zostanie zmniejszona o $\frac{1}{3}$. Podobny mechanizm będzie zastosowany w odniesieniu do państw, w których poziom dopłat jest wyższy od średniej unijnej. Największym zastrzeżeniem tej procedury jest to, że nie została ona uzasadniona, a po drugie raczej zatrzymuje proces wyrównywania dopłat w 2017 r., przy jednoczesnej deklaracji kolejnych debat dotyczących całkowitego ujednolicenia rozdziału wsparcia bezpośredniego w całej UE [Uzasadnienie do rozporządzenia... 2011]. Konsekwencją takiego stanu rzeczy będzie utrzymanie dotychczasowych dysproporcji w poziomie płatności (rys. 8.6).

Rys. 8.6. Średnia stawka płatności bezpośrednich w 2019 roku [w EUR/ha].



Źródło: Zagórski 2012.

W projekcie przedstawionym przez Komisję Europejską proponuje się „niby” ujednolicenie zasad dotyczących płatności bezpośrednich. Stosowane dotychczas SPS i SAPS mają zostać zastąpione nowym systemem BPS (ang. *Basic Payment Scheme*), opartym na uprawnieniach do płatności powiązanych z kwalifikującymi się gruntami. I filar będzie adresowany do rolników aktywnych (dochody z płatności nie mniejsze niż 5% ogółu przychodów), a maksymalny poziom płatności ma być ograniczony do 300 tys. euro na gospodarstwo z regresją już od 150 tys. euro. W ramach tego filaru przewidziane są: płatność podstawowa, płatności z tytułu „greeningu” (30% koperty), środki na wsparcie powiązane z produkcją (5-10%), obowiązkowe wsparcie dla młodych rolników (do 2%), płatności dla obszarów o ograniczeniach naturalnych (do 5%) oraz uproszczony system wsparcia dla małych gospodarstw (do 10%). Łączna kwota na płatności podstawowe będzie jednak uzależniona od wielkości środków przeznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie na pozostałe płatności, a strukturę kopert krajowych przedstawiono na rysunku 8.7 [Zagórski 2012].

Rys. 8.7. Struktura kopert krajowych według propozycji KE.



Źródło: Zagórski 2012.

Warto jeszcze wspomnieć o zagrożeniach, które wynikają z kryzysowej sytuacji i mają duże znaczenie dla budżetu przyszłej wspólnej polityki rolnej. Jednym z nich jest limit budżetu, którego maksymalny pułap może stanowić nawet 1,27% PKB wszystkich krajów (obecnie jest to 1%), a niektóre kraje dążą do jego obniżenia do 0,85%. Kolejna bardzo ważna sprawa to wielkość środków przeznaczonych na rolnictwo oraz sposób ich podziału na poszczególne kraje. Jeszcze w latach 80. było to 75%, obecnie jest to ok. 40%, a w przyszłości prognozuje się zaledwie ok. 30%.

Literatura

- Baryła P. 2010. *Uwarunkowania zróżnicowania dochodów rolniczych w Unii Europejskiej*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, (80)2010.
- Czyżewski A., Stępień S. 2009. *Reforma mechanizmu WPR w ramach „Health Check” a potrzeba stabilizacji rynków rolnych w UE*. W: Adamowicz M. (red.). *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej – uwarunkowania, mechanizmy, efekty*. Prace Naukowe, nr 49.
- Czyżewski A., Stępień S. 2010. *Wspólna polityka rolna racją stanu Polski*. Biuletyn Informacyjny ARR, 10.
- Drygas M. 2007. *Ocena instrumentów WPR*. Nowe Życie Gospodarcze. Dodatek Specjalny.
- Duczkowska-Małysz K. 2007. *Obszary wiejskie – przestrzeń problemów czy cywilizacyjna szansa Europy. Zmiany modelu rolnictwa europejskiego. Wzrost rangi wsi w Europie*. W: Kłodziński M., Błąd M., Wilczyński R. (red.). *Odnowa wsi w integrującej się Europie*. IRWiR, Warszawa.

- Duczkowska-Małysz K. 1998. *Rolnictwo – wieś – państwo*. PWN, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B. 2012. *Społeczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*. W: Wilkin J., Nurzyńska I. (red.). *Polska Wieś 2012 – Raport o stanie wsi*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR. Warszawa.
- Goraj L. 2010. *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 r.* *Wieś i Rolnictwo*, 3(148).
- Guba W. 2008. *Przewidywany kształt WPR w latach 2013-2020 z uwzględnieniem polskich priorytetów*. IRWiR, Warszawa.
- Ignaczewski G. 2011. *(Nie)sprawiedliwe dopłaty*. *Top Agrar Polska*, 1.
- Kisiel R. 2000. *Ceny maszyn i ich wpływ na sytuację ekonomiczną rolnictwa*. *Problemy Inżynierii Rolniczej*, 4.
- Kisiel R. 2001. *Zastosowanie wybranych metod rachunku ekonomicznego w optymalizacji produkcji rolniczej*. Wyd. UWM, Olsztyn.
- Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R. 2008. *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*. Wyd. UWM, Olsztyn.
- Kisiel R. 2009. *Kształt przyszłej polityki rolnej*. *Rocznik Nauk. WSiE TWP w Olsztynie*, z.2.
- Kisiel R., Lech A., Zawierucha K. 2011. *System of Agricultural Structural Pensions in Poland after the Year 2000 based on the Example of the Selected Countries in Warmińsko-Mazurskie and Mazowieckie Voivodships*. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 10(3).
- Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R. 2012. *Gospodarstwa rolne Polski Wschodniej i skłonność ich właścicieli do inwestowania z wykorzystaniem instrumentów wspólnej polityki rolnej*. PTE Oddział w Toruniu.
- Kołycka J. 2010. *Wielkość i struktura finansowego wsparcia rolnictwa w Polsce i krajach członkowskich Unii Europejskiej*. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*.
- Kowalski A. 2009. *Polski sektor żywnościowy 5 lat po akcesji*. *Biuletyn Informacyjny ARR*, 6. Warszawa.
- Kowalski A. 2010. *Przyszłość rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej*. *Biuletyn Informacyjny ARR*, 11. Warszawa.
- Mändle E. 1965. *Das Agrarproblem in der wachsenden Wirtschaft der Industrieländer, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland*. Mannheim.
- Począta W. 2010. *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*. *Wieś i Rolnictwo*.
- Począta W. 2012. *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*. W: Wilkin J., Nurzyńska I. (red.). *Polska Wieś 2012 – Raport o stanie wsi*.

- Pohorille M. 1964. *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*. PWE, Warszawa.
- Rowiński J. 2010 (red.). *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy*. IERiGŻ – PIB, Warszawa.
- Spychalski G. 2005. *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*. IRWiR, PAN, Warszawa. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR. Warszawa.
- Wieliczko B. 2008. *Pomiar finansowego wsparcia w krajach OECD*. Studia i monografie, 142. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Wilkin J. 2006. *Sami swoi? Polscy rolnicy w UE*. W: *Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*. FAPA, Warszawa. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR. Warszawa.
- Wilkin J. 2011. *Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji*. *Wiś i Rolnictwo*, 1(150).
- Wilkin J., Nurzyńska I. 2012. (red.). *Polska Wieś 2012 – Raport o stanie wsi*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Winiarski B. 2006. *Polityka gospodarcza*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Zagórski M. 2012. *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*. *Wiś i Rolnictwo*, 1(154).
- Zawalińska K. 2009. *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich*. Wyd. IRWiR, PAN, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Pojęcie i znaczenie *polityki rolnej*.
2. *System cen* i wskaźnik relacji - *nożyc cen* w rolnictwie.
3. Uzasadnienie interwencjonizmu w rolnictwie.
4. Miary interwencjonizmu w rolnictwie.
5. Struktura agrarna polskiego rolnictwa.
6. WPR w Unii Europejskiej i jej ewolucja.

9. Inwestycje i polityka inwestycyjna

Wprowadzenie

Inwestowanie jest to jedna z podstawowych działalności w życiu gospodarczym człowieka. W gospodarce rynkowej inwestycje to niezbędny warunek rozwoju tej gospodarki. Wpływ inwestycji na rozwój przejawia się w sposób bezpośredni (zwiększenie zasobu kapitału) i pośredni (oddziaływanie na wzrost produktywności czynników wytwórczych). Tempo zmian nakładów inwestycyjnych jest najlepszym wskaźnikiem fazy cyklu koniunkturalnego w gospodarce. Wartość nakładów inwestycyjnych wskazuje ponadto na przewidywania przedsiębiorców co do ich oceny przyszłej sytuacji gospodarczej. Daje również podstawę do oceny bieżącej sytuacji w zakresie możliwości finansowania inwestycji z własnych środków oraz dostępności źródeł zewnętrznych.

Ze względu na fakt, iż inwestycje uznawane są za podstawowy czynnik wzrostu rozwoju gospodarczego i przekształceń strukturalnych gospodarki, ważnym elementem w całości oddziaływania państwa na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju jest realizowana polityka inwestycyjna.

9.1. Pojęcie i znaczenie inwestycji w gospodarce

Bardzo dobre określenie pojęcia „**inwestycja**” podał Jack Hirshleifer w artykule opublikowanym w czasopiśmie *Quarterly Journal of Economics* w 1965 r.: *„Inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem dla przyszłej korzyści. Jednak teraźniejszość jest względnie dobrze znana, natomiast przyszłość jest tajemnicą. Inwestycja jest zatem wyrzeczeniem się pewnego dla niepewnej korzyści.”* Analizując treść tego fragmentu, można stwierdzić, że inwestycja jest wyrzeczeniem się bieżącej konsumpcji dla przyszłych niepewnych korzyści. Określenie to zawiera trzy podstawowe cechy i kategorie inwestycji: **wielkość inwestycji** (jest zdeterminowana podziałem środków finansowych na konsumpcję i inwestycje), **czas**, **ryzyko** w inwestycji. Dwie ostatnie kategorie, czyli czas i ryzyko⁷³, występują w koncepcji wartości pieniądza w czasie, będącej podstawą analizy inwestycji [Jajuga, Jajuga 2011].

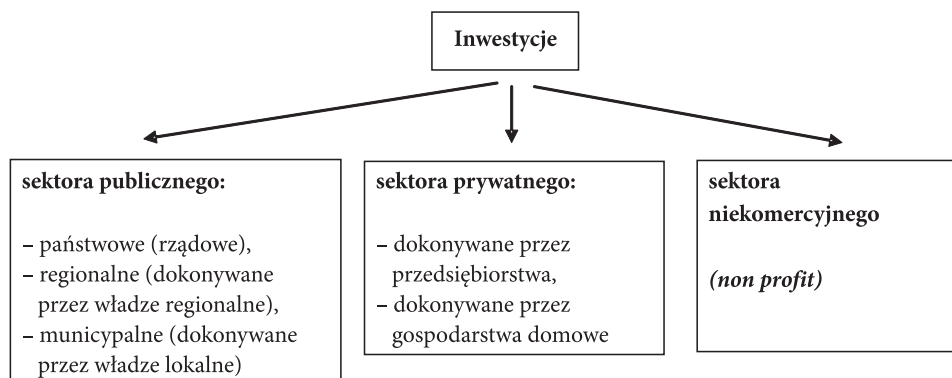
⁷³ Określenie, przewidywanie tego, co wydarzy się w przyszłości, nie jest w pełni możliwe, w związku z czym korzyści, których się spodziewamy w przyszłości, mogą wystąpić, ale nie muszą, m.in. w przewidywanym zakresie, czy też nawet czasie.

Inwestycje sprowadzają się do oddziaływania człowieka na przyrodę w celu zwiększania dóbr i usług umożliwiających pełniejsze zaspokojenie potrzeb, a także decydują w znacznej mierze – oprócz kapitału ludzkiego i czynników naturalnych – o zdolności produkcyjnej danego podmiotu gospodarowania [Kaja, Piech 2005].

Inwestycje, rozumiane jako stymulator wzrostu gospodarczego i zamożności, można utożsamiać z dążeniem do realizacji planów dotyczących osiągnięcia określonych celów rynkowych (priorytet w przypadku przedsiębiorstw) albo celów rozwoju czy też związanych z zaspokajaniem potrzeb (administracja, w tym także samorządy terytorialne). Definicję inwestycji formułuje się, uwypuklając aspekt przedmiotowy (rozumiane jako oszczędności albo przyrost majątku) bądź aspekt czynnościowy (rozumiane jako rodzaj pewnej działalności). Najczęściej jednak inwestycje pojmowane są jako wydatkowane środki, które mają przynieść zysk w przyszłości. Istota inwestycji tkwi więc w podejmowaniu takich działań (zaangażowania określonych środków finansowych), które w przyszłości umożliwią zwrot na poziomie rekompensującym czas, zaangażowane środki finansowe i podjęte ryzyko [Rogowski 2004].

Z punktu widzenia sektora gospodarki narodowej można wyodrębnić inwestycje dokonywane przez zróżnicowane podmioty i ich grupy (rys. 9.1).

Rys. 9.1. Podział inwestycji w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Noga 2009.

Szczególne znaczenie dla dobrobytu społecznego mają inwestycje sektora publicznego, które często podejmowane są w działach (np. inwestycje infrastrukturalne) nieatrakcyjnych dla sektora prywatnego.

9.2. Inwestycje w strukturze dochodu narodowego

Oszczędności i inwestycje w systemie Keynes'a (odnoszące się do tego samego okresu) są równe sobie: $Y \equiv C + I$, $S \equiv Y - C$, a zatem $S \equiv I$. Natomiast oszczędności i inwestycje w systemie Wicksella nie równają się sobie z samej definicji. Do przedstawienia w sposób usystematyzowany **koncepcji oszczędności i inwestycji** wg Wicksella można wykorzystać schemat Robertsona:

$$Y_t^e = C_t + I_t \quad (1),$$

$$S_t \equiv Y_t^d - C_t \equiv Y_{t-1}^e - C_t \quad (2),$$

gdzie: superskrypty e , d – oznaczają dochód zarobiony (e) i rozporządzalny (d).

W równaniu (1) mamy zatem wskazane, że dochód zarobiony dzisiaj jest również w tym samym czasie wydawany, natomiast wg równania (2) dzisiejsze oszczędności równają się: dzisiejszemu rozporządzalnemu dochodowi minus dzisiejsza konsumpcja lub dochodowi zarobionemu wczoraj, który nie został skonsurowany dzisiaj [Blaug 2000].

Jeśli zatem:

$Y_{t-1}^e = S_t + C_t$ (3), wówczas, odejmując równanie (3) od równania (1), otrzymamy:

$$Y_t^e - Y_{t-1}^e = I_t - S_t \quad (4).$$

A zatem jeśli $I_t > S_t$, dochód rośnie, kiedy natomiast $S_t > I_t$, dochód spada.

Oszczędności i inwestycje zrealizowane są sobie równe z samej definicji, natomiast planowane są równe tylko w równowadze. Planowana konsumpcja zatem jest zrealizowana zawsze, natomiast oszczędności i inwestycje *ex ante* wcale nie muszą równać się wielkościom *ex post*.

Jeśli zatem do poprzednich rozważań wprowadzimy wartości planowane i realizowane (odpowiednio subskrypty: p i r), wówczas:

$$S_p \equiv Y_p - C \quad (5),$$

$$Y_r \equiv I_r + C \quad (6),$$

$$C \equiv Y_r - I_r \quad (7).$$

Odejmując I_p od równania (5), otrzymujemy:

$$S_p - I_p \equiv (Y_p - C) - I_p \quad (8),$$

natomiast podstawiając równanie (7) do równania (8), otrzymujemy:

$$S_p - I_p \equiv [Y_p - (Y_r - I_r)] - I_p \equiv (Y_p - Y_r) + (I_r - I_p) \quad (9),$$

a zatem:

$$Y_p - Y_r \equiv (S_p - I_p) - (I_r - I_p).$$

A zatem z nadwyżki planowanych oszczędności nad planowanymi inwestycjami wynika albo niedobór dochodu zrealizowanego w porównaniu z dochodem planowanym, albo niezamierzony wzrost zapasów, albo i jedno, i drugie (przy założeniu, że planowane wydatki inwestorów są realizowane) [Blaug 2000].

9.3. Pojęcie i kierunki polityki inwestycyjnej

Polityka inwestycyjna spełnia funkcje instrumentalne w realizacji zadań w ramach ogólnej polityki rozwoju ekonomicznego. Jej bezpośrednim celem jest oddziaływanie na procesy odtwarzania i powiększania kapitału trwałego [Broszkiewicz 2006].

W polityce inwestycyjnej można wyodrębnić trzy główne nurty:

- regulowanie ogólnych rozmiarów inwestycji,
- kształtowanie struktury inwestycji,
- podnoszenie efektywności procesu inwestycyjnego.

9.3.1. Regulowanie ogólnych rozmiarów inwestycji w gospodarce

W gospodarce rynkowej opartej na dominującej własności prywatnej podstawową rolę w procesach inwestycyjnych odgrywają **inwestycje prywatne**, natomiast **inwestycje publiczne** realizowane są tam, gdzie rząd lub organy samorządu terytorialnego odpowiadają bezpośrednio za zaspokajanie potrzeb społecznych. Prowadząc ogólną politykę gospodarczą, państwo powinno obserwować całości kształt realizowanych inwestycji, gdyż jako podstawowy czynnik wzrostu gospodarczego, wymagają polityki, która będzie sprzyjać ich podejmowaniu, stymulować ich efektywną realizację oraz pobudzać sprawne przekształcanie powstających w gospodarce oszczędności w kapitał trwały [Broszkiewicz 2006].

Pierwszy kierunek działań polityki inwestycyjnej w postaci regulowania ogólnych rozmiarów inwestycji w gospodarce znalazł duże uznanie wśród zwolenników **interwencjonizmu państwowego**, szczególnie zaś mającego na celu wygładzanie wahań cykli koniunkturalnych i ochronę gospodarki przed jej przegrza-

niem, bądź też pomoc w powrocie do stanu optymalnego w czasach kryzysów gospodarczych. Głównymi celami regulacji wielkości inwestycji są:

- przeciwdziałanie recesji,
- pobudzenie wzrostu,
- utrwalenie tendencji do ożywienia i rozwoju,
- eliminowanie zagrożenia przegrzania koniunktury,
- zmniejszenie bezrobocia.

Kryzys gospodarczy lat 30. XX w. uwidocznił niedoskonałości regulowania procesów gospodarczych wyłącznie przez rynek. Sformułowana wówczas przez Keynesa teoria była bezpośrednią reakcją na wielki kryzys ekonomiczny lat 1929–1933, którego efektem w większości państw był gwałtowny wzrost bezrobocia i spadek poziomu PKB; wskazywała ona na rozwiązania zapewniające stabilizację procesów umożliwiających rozwój gospodarki [Pastusiak 2011].

Przedmiotem badań była gospodarka w stanie nierównowagi, charakteryzująca się niepełnym wykorzystaniem czynników wytwórczych (pracy i kapitału), przejawiająca cechy stagnacji. Pokazując przyczyny kryzysu, Keynes zwrócił uwagę na stan nierównowagi występujący w gospodarce pomiędzy poziomem oszczędności a poziomem inwestycji.

Nierównowaga ta związana była z pojęciem krańcowej skłonności do konsumpcji. W wyniku wzrostu dochodów zwiększa się poziom oszczędności, w rezultacie następuje stan stałej przewagi oszczędności nad inwestycjami. Sytuacja ta prowadzi do długotrwałej depresji gospodarczej i wzrostu poziomu bezrobocia, stając się przyczyną tendencji stagnacyjnych. Niezbędne jest zatem w tak zmieniających się relacjach dostosowanie wielkości inwestycji do rozmiarów oszczędności.

Szkola keynesowska położyła nacisk na analizę agregatowo ujmowanego popytu globalnego. Jego zwiększenie stanowi środek przyspieszający tempo wzrostu gospodarczego i likwidujący bezrobocie. Aby zapewnić stały rozwój gospodarczy, należy poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarczej pobudzać wzrost globalnych wydatków. Jeżeli uda się utrzymać popyt na odpowiednio wysokim poziomie, wówczas w gospodarce wystąpią bodźce do zwiększenia stopy inwestycji, a zatem do zwiększenia produkcji i zatrudnienia. Interwencja państwa w procesy rynkowe zapewnia prawidłowe funkcjonowanie gospodarki.

Gospodarka, która nie jest regulowana działaniami państwa, popadać będzie w stale występujące wahania cykliczne, co więcej – wahania te mogą koncentrować się wokół zniżkowego trendu rozwoju gospodarczego. Rynek nie zapewnia wysokiego zatrudnienia, wyeliminowania wahań cyklicznych, ograniczenia procesów inflacyjnych oraz osiągnięcia równowagi zewnętrznej. Niepełne wykorzystanie czynników wytwórczych prowadzi bezpośrednio do powstania luki produktu narodowego brutto. Przekonanie keynesistów o słuszności stosowania aktywnej polityki stabilizacyjnej wynika z faktu, że wahania wielkości

makroekonomicznych znacząco zmniejszając poziom dobrobytu społecznego i że państwo wie lepiej, w jaki sposób zasoby winny być ulokowane.

Zakwestionowanie tezy, iż w gospodarce zawsze działają mechanizmy samoregulacji, a zatem, że gospodarka pozostawiona sama sobie będzie popadać w ciągłe stany nierównowagi, zrodziło poważne konsekwencje dla postrzegania roli państwa w gospodarce. Wywołało to potrzebę eksponowania aktywnej roli państwa w gospodarce. Tezy Keynesa dotyczące stabilizacyjnej roli państwa znalazły szerokie zastosowanie w praktyce gospodarczej do połowy lat 70. Główne oparcie swoich założeń zwolennicy teorii Keynesa pokładali w inwestycjach.

Znaczenie sektora publicznego w sferze finansowania inwestycji analizowane było na gruncie ekonomii normatywnej – zwanej ekonomią dobrobytu. Współtwórcą tego nurtu ekonomii był Kenneth Arrow⁷⁴, który uważał, że państwo powinno ingerować w gospodarkę wówczas, gdy występują zawodności rynku. Podkreśla jednak, że ingerencja ta powinna być limitowana i korygowana mechanizmem rynkowym i poddawana konstytucyjnej kontroli społeczeństwa [Stiglitz 2004, Wilkin 1995].

Zawodność rynku może wynikać z: niedoskonałej konkurencji, istnienia dóbr publicznych, istnienia efektów zewnętrznych, braku pewnych rynków, niedoskonałości informacji, bezrobocia oraz innych zakłóceń makroekonomicznych [Stiglitz 2004]. W związku z tym pomimo powszechnej akceptacji rynku i prywatnej przedsiębiorczości świadomość niedoskonałości rynku powoduje, iż państwo będzie odgrywać istotną rolę w określonych sferach życia społeczno-gospodarczego. Jednak nie każda interwencja państwa ukierunkowana na zapobieganie niedoskonałościom rynku jest pożądana. Aby to potwierdzić, konieczne jest przeanalizowanie skutków takiej interwencji w kontekście szerszego znaczenia interesu społecznego.

Decyzje dotyczące aktywizacji publicznej interwencji państwa są realizowane w społeczeństwach demokratycznych za pośrednictwem procesów politycznych [Nurzyńska 2011]. Procesy te są bardzo złożone, jednak gospodarka oparta na mechanizmie rynkowym minimalizuje zakres i liczbę decyzji podejmowanych w oparciu o mechanizm polityczny [Buchanan 1997]⁷⁵.

Konieczność wspierania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, wynikająca z zawodności mechanizmu rynkowego, uznawana jest również we Wspólnocie Europejskiej. Stymulowanie wzrostu gospodarczego i przemian strukturalnych

⁷⁴ Amerykański ekonomista, przedstawiciel głównego nurtu ekonomii, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1972 r.

⁷⁵ James McGill Buchanan, amerykański ekonomista, współtwórca teorii wyrobu społecznego (teoria o charakterze normatywnym, określająca cechy różnych metod podejmowania decyzji zbiorowych), laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1986 r. Analizą funkcjonowania w praktyce tych metod zajmuje się teoria wyboru publicznego (teoria pozytywna) zaliczana do ekonomii instytucjonalnej, szczególnie jej nurtu określanego nową ekonomią instytucjonalną, której wybitnym przedstawicielem jest Oliver E. Williamson.

w gospodarkach krajów członkowskich odbywa się z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów, wśród których szczególne miejsce zajmują instrumenty polityki strukturalnej i środki finansowe [Klamut 2007].

9.3.2. Kształtowanie polityki inwestycyjnej w układach działowo-gałęziowych, sektorowych i terytorialnych

Drugi kierunek jest ściśle związany z planowaniem przeobrażeń gospodarczych i ich ukierunkowywaniem. Poprzez odgórne realizacje procesów inwestycyjnych państwo jest w stanie kształtować wizerunek struktury uzbrojenia kapitałowego państwa w formie majątku trwałego. Ogromną rolę w tym względzie odgrywa **kontrolowany rozwój infrastruktury** (energetyki, dróg oraz innych urządzeń użyteczności publicznej) wraz z planowaniem przestrzennym oraz wspieranie przez państwo tzw. nowoczesnych gałęzi produkcji i wdrażania postępu naukowo-technicznego. Kierunek ten wykształcił się stopniowo w miarę rozwoju polityki strukturalnej. Należy jednocześnie zauważyć, iż przy realizacji inwestycji publicznych dylematyczny może się stać problem ich gałęziowej i terytorialnej alokacji. Przy określaniu rozwoju infrastruktury w określonych lokalizacjach niezbędne jest bowiem uwzględnienie przesłanek i założeń w ramach realizowanej polityki regionalnej [Broszkiewicz 2006].

Struktura gałęziowo-branżowa, struktura nakładów i charakter technologii są bardzo trwałe i ich zasadnicza zmiana wymaga istotnych i długotrwałych nakładów inwestycyjnych. Ważnym etapem przeobrażeń gospodarki, nie tylko własnościowych struktur gospodarczych, ale również gałęziowo-branżowych, przestrzennych, technologicznych był okres **transformacji systemowej**. W 1990 r. był to okres forsownej stabilizacji i dezintegracji, zawieszenia i niepewności. Szczególna trudność tego okresu wynikała z tego, że zachodziły w nim zróżnicowane zmiany o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym. Na podmioty gospodarujące oddziaływały silne negatywne czynniki zmian i restrykcji [Lissowska 1996].

Zasadniczym elementem zmian postaw przedsiębiorstw było uświadomienie **potrzeby rozwoju i inwestycji**. Świadomość tę pogłębiała ponadto występująca dekapitalizacja majątku i coraz silniejsza konkurencja ze strony importu. W przedsiębiorstwach działających w poprzednim systemie socjalistycznym, inwestycje, szczególnie inwestycje rozwojowe, nie wiązały się z całokształtem strategii przedsiębiorstwa. Decydowały o tym często czynniki zewnętrzne, szczególnie miejsce w grupie tych czynników zajmowała finansowa odpowiedzialność za podejmowane inwestycje. Brak poczucia ryzyka inwestycyjnego powodował również, że w strategii przedsiębiorstw nie przywiązywano zbyt dużej uwagi do procesów modernizacyjnych, które często odbywały się w nich na minimalnym poziomie, tzn. występowały wówczas, gdy nastąpiła dekapitalizacja urządzeń. W gospodarce rynkowej natomiast innowacje i inwestycje są organiczną częścią strategii

przedsiębiorstwa, w której oceniane jest ryzyko finansowe i rynkowe, decydujące o skali i kierunkach inwestycji (m.in. w strategii minimalizacji kosztów czy też strategii dyferencjacji).

Gwałtowność zmian zachodzących w gospodarce, duże ryzyko inwestycyjne, niepewność funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i ogólna recesja w gospodarce spowodowały, iż na początku lat 90. skłonność do inwestowania została zahamowana. Według danych GUS dopiero w 1995 r. w skali całej gospodarki osiągnięto i przekroczono poziom nakładów inwestycyjnych z 1989 r. W pierwszych dwóch latach transformacji zmiany własnościowe nie były jeszcze zbyt intensywne w kontekście zmian struktury nakładów inwestycyjnych według sektorów własności. Skłonność do inwestowania powstających podmiotów gospodarczych sektora prywatnego ujawniła się znacząco dopiero w 1992 r. W latach 90. wystąpiły istotne i w dużym stopniu niekorzystne zmiany struktury branżowej inwestowania w przemyśle (m.in.: znaczny wzrost i tak dużego udziału przemysłu paliwowo-energetycznego, spadek udziału przemysłu elektromaszynowego, malejący udział przemysłu lekkiego i zahamowanie wzrostu udziału przemysłu spożywczego). Od 1995 r. natomiast zaznaczyły się wyraźnie korzystne (z punktu widzenia zaawansowania technicznego) zmiany struktury inwestycji w przemyśle (wzrost udziału nakładów inwestycyjnych ponoszonych w przemyśle przetwórczym). Spadek nakładów inwestycyjnych, szczególnie skłonności do rozpoczynania nowych inwestycji spowodowały zmiany współczynników określających sprawność procesu inwestycyjnego. W pierwszej połowie lat 90. wyraźnej poprawie uległ poziom zaawansowania inwestycji, co z jednej strony było spowodowane ograniczaniem nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, a drugiej strony przez spadek rocznych nakładów inwestycyjnych [Lissowska 1996].

Regres nakładów inwestycyjnych w pierwszych latach dekady był znacznie łagodniejszy niż innych wielkości makroekonomicznych: PKB, funduszu spożycia, akumulacji. Przyrost nakładów inwestycyjnych, poczynając od 1994 r., zdecydowanie wyprzedzał tempo przyrostu PKB i funduszu spożycia – okazał się bardzo dynamicznym i trwałym procesem. Nakłady inwestycyjne (w cenach stałych) na 1 mieszkańca Polski osiągnęły w 1997 r. poziom wyższy o 79% w porównaniu z rokiem 1990. Wielkości te wydają się świadczyć o odbudowie potencjału rozwojowego polskiej gospodarki, szczególnie widocznej w latach 1995–1997.

Polska do końca lat 60. oceniana z szerszej perspektywy europejskiej uchodziła za kraj dość równomiernie rozwinięty, o poprawnej strukturze przestrzennej, bez nadmiernych dysproporcji i głębokich różnic międzyregionalnych. Był to głównie wynik uwarunkowań obiektywnych, w tym przyrodniczych, ale także określonej polityki gospodarczej, w tym regionalnej okresu międzywojennego i pierwszych 15-stu lat PRL. Sytuacja uległa istotnym zmianom w latach 70., gdy przyjęta koncepcja tzw. umiarkowanej policentrycznej koncentracji preferowała rozwój dużych aglomeracji i wybranych ośrodków wzrostu. W rezultacie nastąpił gwał-

towny rozwój działalności inwestycyjnej, koncentrującej się głównie w Warszawie i dużych ośrodkach miejskich – centrach wielkich aglomeracji. Proces ten trwał (z przerwą na okres kryzysu lat 1981–1982) w zasadzie do końca dekady lat 80. W rezultacie znacznie pogłębiły się zróżnicowania w zagospodarowaniu i poziomie rozwoju regionów w Polsce. Wiele negatywnych następstw doprowadziło do zjawisk określanych jako „kryzys polskiej przestrzeni”. Po 1989 r., gdy skończyły się wielkie inwestycje państwa i przedsiębiorstw państwowych, zaczął inwestować kapitał prywatny. Zmieniła się korzystnie rzeczowa struktura inwestycji, a także sposób inwestowania. Zamiast dominacji inwestycji nowych – przeważają przebudowy, rozbudowy, modernizacje zasobów posiadanych oraz wymiana maszyn, urządzeń, instalacji, tj. aktywnej części majątku trwałego [Mikołajewicz 1999].

Prywatny kapitał inwestuje z reguły tam, gdzie spodziewa się większych efektów od zainwestowanych środków, gdzie istnieją: przygotowane tereny i wyposażenie infrastrukturalne, dostatecznie duży lokalny (regionalny) rynek zbytu, zasoby kwalifikowanych pracowników i kadry zarządzającej itp., czyli tam, gdzie można liczyć na tzw. „korzyści zewnętrzne”. Korzyści takie są w stanie zapewnić wielkie aglomeracje, dysponujące wysoko kwalifikowaną kadrą, terenami budowlanymi, wyposażeniem w urządzenia i sieci infrastruktury miejskiej, siecią instytucji finansowych, obsługi biznesu, a także kultury, nauki i badań, rozrywki itp. Tym tendencjom zdecydowanej i nadmiernej koncentracji inwestycji w wielkich aglomeracjach nie przeciwdziałało państwo i jego polityka ekonomiczna, w tym regionalna. W sferach rządowych raczej nadal dominowały błędne, „superliberalne” poglądy wyznające, że „najlepsza polityka gospodarcza państwa to brak takiej polityki”. Brak więc w pierwszej dekadzie okresu transformacji: ogólnej, spójnej, strategicznej polityki ekonomicznej [Mikołajewicz 1999].

W celu pozyskania i wykorzystania posiadanych zasobów i czynników rozwoju regionów nieodzowne okazują się **działania w sferze inwestycyjnej**. Bez inwestycji niemożliwe są pozytywne przekształcenia istniejących struktur gospodarczych, niemożliwa jest dywersyfikacja i poprawa jakości produkcji, przebudowa tradycyjnego, mało efektywnego i uciążliwego dla środowiska przemysłu. Bez inwestycji trudno wyobrazić sobie postęp i zmiany w technice i technologii wytwarzania [Ćwikliński 2003]. Inwestycje okazują się niezbędne w przemianach struktur przestrzennych, w dążeniach do ograniczenia nadmiernych, międzyregionalnych nierówności i dysproporcji rozwojowych. Bez inwestycji trudno mówić o rozwoju, o pożądanej modernizacji i restrukturyzacji gospodarki, w tym i o celowych przemianach struktur regionalnych i szerzej: przestrzennych. **Aktywna polityka inwestycyjna państwa**, mobilizująca zasoby i inne walory poszczególnych regionów na rzecz rozwiązywania występujących w nich problemów i opóźnień rozwojowych powstałych w przeszłości, a także w wyniku współczesnych procesów regresu i depresji niektórych obszarów, wydaje się celową i niezbędną w wielu krajach, w tym także w Polsce [Mikołajewicz 1999].

Ważnymi czynnikami, które zmieniły możliwości i uwarunkowania podejmowania inwestycji przez poszczególne podmioty, było wprowadzenie w 1999 r. zdecentralizowanej władzy publicznej, a także perspektywa wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej. Przygotowania do członkostwa w UE uwypukliły wagę polityki regionalnej i strukturalnej zarówno w aspekcie wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej kraju, jak i integracji z UE. Polska uzyskała dostęp do pomocy przedakcesyjnej, której zadaniem było poznanie zasad polityk wspólnotowych, źródeł finansowania i procedur korzystania z pomocy strukturalnej, w tym przygotowania właściwych instytucji. W latach 2000-2003 Polska korzystała z tzw. nowych instrumentów finansowych (Phare, SAPARD, ISPA). Po akcesji Polski do UE system finansowania inwestycji został poddany silnym procesom dostosowawczym do obowiązujących w UE zasad i reguł korzystania ze wspólnotowych źródeł finansowania. Przymus modernizacyjny, będący konsekwencją integracji europejskiej, uwidocznił się w procesach programowania pomocy, w warstwie instytucjonalnej, w tym instrumentacji finansowania i organizacji udzielania pomocy [Nurzyńska 2011].

Doświadczenia starych krajów unijnych wskazują, iż wiele inwestycji w obszarze infrastruktury, sektora produkcyjnego i kapitału ludzkiego ma pozytywny wpływ na długookresowy wzrost gospodarczy. Brakuje natomiast dowodów, że inne działania interwencyjne, szczególnie te podejmowane na małą skalę i oddziałujące na społeczności lokalne w sposób jakościowy, równie silnie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego mierzonego wzrostem PKB [Nurzyńska 2011].

9.3.3. Podnoszenie efektywności procesu inwestycyjnego

Kierunek polityki inwestycyjnej odnoszący się do **podnoszenia efektywności procesu inwestycyjnego** dotyczy przede wszystkim inwestycji publicznych (realizowanych przez państwo i samorządy terytorialne) oraz ich wydajności. Szczególną rolę odgrywa w gospodarkach odczuwających niedostatek kapitału, a więc w głównej mierze w gospodarkach krajów słabo rozwiniętych. Działania w tym wymiarze sprowadzają się do jak najefektywniejszej realizacji inwestycji, a zatem do polepszania relacji między nakładami inwestycyjnymi a uzyskiwanymi dzięki nim efektami [Broszkiewicz 2006].

Wydatki (w tym inwestycyjne) ponoszone z budżetów możliwie najniższego szczebla sprzyjają racjonalności ich wykorzystania. Występuje również głębokie uzasadnienie dla odpowiednich nacisków społecznych na to, aby koszty wytwarzania były możliwie niskie [Ćwikliński 2003].

9.4. Funkcje, cele i środki polityki inwestycyjnej

9.4.1. Funkcje i cele polityki inwestycyjnej

Główne **funkcje polityki inwestycyjnej**:

- powiększanie zasobów kapitału trwałego,
- wzrost efektywności gospodarowania różnymi jego elementami,
- sterowanie procesami rozbudowy i unowocześniania zasobów majątku trwałego w produkcji oraz usług w gospodarce,
- tworzenie nowych miejsc pracy.

Wypełnianie funkcji polityki inwestycyjnej sprowadza się do określenia przez poszczególne podmioty tej polityki, celów i konsekwentnej ich realizacji.

Ze względu na **kryterium podmiotowe** wyróżnia się politykę inwestycyjną:

- państwa (krajowa),
- regionalnych organów publicznych,
- lokalnych organów publicznych.

Krajowa polityka inwestycyjna koncentruje się wokół zagadnień o strategicznym znaczeniu dla rozwoju fundamentalnych dziedzin w gospodarce narodowej. W zakresie polityki inwestycyjnej realizowanej przez **regionalne i lokalne organy publiczne** znajdują się działania zmierzające do aktywizacji i restrukturyzacji układów regionalnych i lokalnych poprzez wykorzystanie ich zasobów [Broszkiewicz 2006].

Jednak przede wszystkim podmiotami polityki inwestycyjnej są przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Zasadniczym celem podejmowanych przez przedsiębiorstwa inwestycji jest osiągnięcie maksymalnych korzyści z tytułu lokat kapitałowych. Ważnym efektem realizowanych inwestycji jest ponadto wdrażanie do gospodarki nowoczesnych technologii, które sprzyjają obniżaniu materiałochłonności, energochłonności i pracochłonności produkcji. Istotne jest również, aby, w procesie podejmowanych przez przedsiębiorstwa inwestycji i stosowanych przez nie technologii, określona przez państwo polityka inwestycyjna stymulowała podmioty gospodarujące do aktywności sprzyjającej ochronie środowiska oraz zmniejszania uciążliwości pracy.

Decyzje inwestycyjne podejmowane są również jako efekt oddziaływania sygnałów, których źródłem jest z jednej strony polityka państwa, ale także funkcjonujący rynek kapitałowy, towarów i pracy [Broszkiewicz 2006].

Cele polityki inwestycyjnej formułowane są w różnych przekrojach i wg określonych kryteriów. Jednym z nich jest niewątpliwie czynnik czasu, który jest nieodzownym elementem realizowanej polityki. Uwzględniając ten czynnik, można wyodrębnić cele:

- bieżące (determinowane głównie przez rynek),
- średniookresowe,
- długookresowe (długofalowe).

Przy przedsięwzięciach inwestycyjnych, ze względu na ich długookresową realizację, należy być świadomym ogromnego **ryzyka procesów inwestycyjnych**, które wynika z:

- procesów inflacyjnych i towarzyszących im zmian stopy procentowej od kapitału pożyczkowego,
- dotrzymywania terminów zwrotu kapitału inwestycyjnego, w tym kapitału pożyczkowego (wraz z jego oprocentowaniem),
- sytuacji inwestora, jego ogólnej kondycji, konkurencyjności na rynku oraz płynności finansowej.

Poszczególne czynniki mogą mieć charakter **stymulujący** – przyspieszający procesy inwestycyjne (tzw. akceleratorzy) lub też **destymulujący** – ograniczający te procesy [Broszkiewicz 2006].

9.4.2. Środki i instrumenty realizacji polityki inwestycyjnej

Wyróżnia się trzy **podstawowe rodzaje środków** realizacji polityki inwestycyjnej:

- środki administracyjno-prawne,
- inwestycje publiczne,
- środki techniczno-finansowe.

Do środków administracyjno-prawnych zalicza się zbiory norm, które ściśle regulują zasady postępowania każdego uczestnika procesu inwestycyjnego, a zatem są skierowane przede wszystkim na zgodność podejmowanych działań z wymiarem uregulowań prawnych.

Normy te mogą dotyczyć:

- zasad lokalizacji, które mają na celu ustalenie i uzgodnienie odpowiedniego miejsca lokalizacji inwestycji, ze względu chociażby na fakt występowania w nim dużego bezrobocia,
- zasad kredytowania inwestycji, ich zabezpieczeń oraz terminów,
- zasad nadzoru techniczno-administracyjnego nad wykonawstwem inwestycji,
- zasad nakładania podatków na inwestorów, w tym udzielania im ulg podatkowych,
- zasad ochrony środowiska, bezpieczeństwa pracy itd. [Broszkiewicz 2006].

Instrumentem, którego zastosowanie w Polsce miało na celu skierowanie inwestycji (w tym inwestycji zagranicznych) do określonych lokalizacji, czego efektem miało być ograniczenie zjawiska bezrobocia czy też restrukturyzacja przemysłu, były **specjalne strefy ekonomiczne** (SSE). Ich funkcjonowanie uzasadnia się koniecznością wspierania rozwoju gospodarczego regionów poprzez wytworzenie odpowiednich warunków dla działających tam firm. Zagadnienie specjalnych stref ekonomicznych jako jednego z przykładów obszarów uprzywilejowanych gospodarczo było analizowane w literaturze zagranicznej ze względu na fakt,

iż obszary takie mają zdecydowanie dłuższą historię rozwoju aniżeli w Polsce, jak również ze względu na mnogość form tych obszarów. Instrument ten najczęściej jest wykorzystywany w krajach rozwijających się, stąd też analizowano głównie zróżnicowane aspekty funkcjonowania i oddziaływania poszczególnych obszarów uprzywilejowanych właśnie w tej grupie krajów. Strefy są narzędziem restrukturyzacji i aktywizacji gospodarczej wybranych rejonów, szczególnie tych, w których rezultatów nie przyniosły inne narzędzia polityki rządu. Działalność takich stref uprzywilejowanych przyniosła pożądane rezultaty szczególnie w krajach rozwijających się. Kraje te borykają się z problemami braku kapitału, wysokiego bezrobocia, słabej możliwości uczestniczenia w globalnym konkurencji technologicznej i słabego rozwoju eksportu. O specjalnych strefach ekonomicznych, funkcjonujących według zasad podobnych do tych, które obecnie występują w Polsce, można mówić od lat 40. ubiegłego wieku [Lizińska, Kisiel 2008].

Inwestycje publiczne odgrywają w polityce inwestycyjnej państwa bardzo istotną rolę, bowiem pozwalają na jego bezpośrednią interwencję w wielu obszarach gospodarki krajowej. Państwo, rozumiane jako zhierarchizowana sieć połączonych wzajemnie jednostek terytorialnych, przejmując na siebie zadania inwestorów, dokonując nakładów w obrębie sektora publicznego, powiększając zgromadzony w nim zasób majątku trwałego. Przedsięwzięcia te mają na celu czynić produkcję gospodarczą bardziej efektywną i konkurencyjną w skali rynku światowego. Często związane są one z torowaniem drogi inwestorom prywatnym, z zachęcaniem ich do inicjatyw ekonomicznych oraz podejmowania wszelakich przedsięwzięć, które po przeprowadzeniu inwestycji państwowych stają się bardziej rentowne i zachęcające, np. doprowadzenie kanalizacji miejskiej, energii elektrycznej czy też budowa dróg łączących potencjalne ośrodki inwestycyjne z resztą gospodarczego świata [Broszkiewicz 2006].

W ogólnym wymiarze **inwestycje publiczne** są nastawione przede wszystkim na budowę:

- infrastruktury drogowej,
- systemów gospodarki wodnej,
- urządzeń gospodarki komunalnej,
- szkół, szpitali oraz wszelakich obiektów służących świadczeniu różnych form pomocy społecznej,
- urządzeń administracji i sądownictwa,
- obiektów służących nauce i prowadzeniu badań.

Jest to zatem podstawowa działalność inwestycyjna, która tworzy szkielet gospodarczy państwa, pozwalający na prowadzenie dalszych przedsięwzięć poprzez osoby prywatne, czy też również przez samo państwo.

Grupa techniczno-finansowych środków polityki inwestycyjnej obejmuje przede wszystkim zaplecze, które z jednej strony zapewnia kapitał potrzebny do tworzenia inwestycji, z drugiej zaś oddaje do dyspozycji szereg instrumentów

pozwalających na kontrolę sprawności i jakości przebiegu inwestycji oraz samego jej rezultatu.

9.5. Polityka inwestycyjna w okresie kryzysu gospodarczego w wybranych krajach na świecie

Kryzys lat 2007-2008, który początkowo objął Stany Zjednoczone, a następnie Europę, początkowo był kryzysem finansowym, ale wkrótce procesy recesyjne zaczęły także pojawiać się w sferze realnej gospodarek wielu krajów na świecie. Przejawiało się to w spadku popytu krajowego, spadku eksportu, wzroście poziomu bezrobocia i w efekcie tłumieniu popytu globalnego. Najsilniej na zjawiska kryzysowe zareagowały kraje Unii Europejskiej – mocno powiązane z rynkiem światowym. Na podstawie danych obrazujących wyniki gospodarki światowej w 2010 r. i prognoz na następne lata można przypuszczać, iż gospodarka ta weszła na trajektorię wzrostu, ale prognostycy nie przewidują spektakularnych wzrostów w żadnej z gospodarek o największym udziale w światowym PKB. Ich tempo wzrostu szacowane jest do 2016 r. na stosunkowo niskim poziomie (2-3%). Gospodarka polska ma się rozwijać w tempie dwukrotnie wyższym niż gospodarka Unii Europejskiej jako całości. Najbliższe 6 lat to jednocześnie dynamiczny wzrost głównie takich krajów, jak: Brazylia, Rosja, Indie i Chiny [Bocian 2011].

Polityka inwestycyjna stanowi istotny obszar **działań antykryzysowych** – sfera bezpośredniego oddziaływania państwa na konkretne przedsiębiorstwa i sektory gospodarki obejmująca, np. inicjowanie robót publicznych, finansowanie realizacji przez przedsiębiorstwa konkretnych zadań w dziedzinie infrastruktury czy usług publicznych. Wśród instrumentów z zakresu polityki inwestycyjnej wyróżnić można aktywność państw jako inwestorów (niekiedy realizowaną za pośrednictwem specjalnie utworzonych w tym celu funduszy majątkowych), prowadzoną w celu stymulowania gospodarki oraz działania inwestycyjne nakierowane na sektor bankowo-finansowy jako szczególnie istotny dla całej gospodarki i najpoważniej dotknięty kryzysem.

Wiele państw objętych kryzysem podjęło **ekspansywną politykę inwestycyjną**, w szczególności nakierowaną na rozwój infrastruktury transportowej czy energetycznej. Niekiedy programy inwestycyjne zostały zinstytucjonalizowane w formie odrębnych państwowych funduszy majątkowych.

Według wstępnych ocen ośrodków eksperckich programy rządowe USA z tzw. *Pakietu Stymulacyjnego* w większości nie spełniły oczekiwań związanych z ożywieniem gospodarki. O ile istnieje przekonanie, że udało się załagodzić skutki recesji, jaka dotknęła gospodarkę amerykańską, o tyle nie osiągnęły one swojego celu, jakim była redukcja bezrobocia, które nadal utrzymuje się na wysokim, jak

na amerykańskie standardy, poziomie 10%. **Pakiet antykryzysowy** nie przyniósł oczekiwanego przez władzę ożywienia gospodarczego, a przede wszystkim nie wypełnił nadziei pokładanych w zakresie zahamowania wzrostu bezrobocia, które posiada coraz większe znamiona strukturalnego. Oczekiwać należy kolejnych działań administracji w celu pobudzenia gospodarki, takich jak uchwalony niedawno pakiet ulg podatkowych dla sektora MSP oraz wzrost wydatków na infrastrukturę w wysokości 50 mld USD [Informacja ...2010].

W odpowiedzi na recesję w sektorze realnym rząd RFN zastosował narzędzia polityki gospodarczej, wzmacniające popyt i zabezpieczające miejsca pracy, zwiększając - w celu sfinansowania tego działania - zadłużenie sektora publicznego na skalę niespotykaną w powojennej historii gospodarczej RFN. Podstawowym **kryterium wyboru narzędzi** było, aby nadawały się one do szybkiego wdrożenia i szybko przynosiły efekty, zachowując jednocześnie działanie długookresowe oraz aby przyczyniały się one do zwiększenia zaufania do gospodarki niemieckiej. W zamierzeniu rządu podejmowane działania miały doprowadzić do kolejnego okresu wzrostu gospodarczego i wzmocnienia gospodarki na okres po wyjściu z kryzysu, miały one działać podobnie, jak Agenda 2010, dzięki przeprowadzeniu której RFN była lepiej przygotowana do stawienia czoła recesji niż wiele innych krajów członkowskich UE [Informacja ...2010]

Światowy kryzys miał znaczący wpływ na austriacką gospodarkę. Zasadniczym celem rządu Austrii w **działaniach antykryzysowych** była poprawa koniunktury gospodarczej poprzez zwiększenie popytu indywidualnego obywateli oraz zwiększenie popytu inwestycyjnego kreowanego przez podmioty gospodarcze, co w konsekwencji miało pozwolić na utrzymanie dotychczasowego poziomu rodzimej produkcji, zachowanie istniejących miejsc pracy i umocnienie dobrze rozwiniętych sektorów austriackiej gospodarki. Austria podjęła szereg działań dla tych branż, które stanowią tzw. koło napędowe dla gospodarki [Informacja ...2010].

Rząd austriacki przeznaczył 1,7 mld EUR na realizację federalnych **projektów infrastrukturalnych**. W ramach tej kwoty ma być m.in. finansowana budowa nowych szkół, wyższych uczelni, budowa nowych dworców kolejowych i zaplecza dla podróżnych oraz remonty istniejących dworców. W ramach tzw. *pakietu koniunkturalnego* ok. 875 mln EUR rząd austriacki przeznacza na rozbudowę infrastruktury transportowej (w tym drogowej). Realizacja tych zamierzeń ma zwiększyć popyt na usługi dla budownictwa i dostawców usług okobudowlanych (np. elektrycznych, instalacyjnych, sanitarnych) oraz stworzyć ok. 4 tys. nowych miejsc pracy i utrzymać ok. 50 tys. już istniejących. Ponadto rząd austriacki zamierza wspierać finansowo rozwój badań stosowanych, prowadzonych głównie na potrzeby przemysłu samochodowego i części samochodowych⁷⁶ [Informacja ...2009].

⁷⁶ W Austrii przemysł samochodowy zatrudnia ok. 180 tys. osób oraz dodatkowe 70 tys. w sieciach handlowych sprzedających samochody, części i w stacjach serwisowych.

Gospodarka austriacka odczuła skutki światowego kryzysu gospodarczego, ale reakcja rządu nastąpiła we właściwym czasie i przy znaczącym wsparciu finansowym, przeciwdziałając skutecznie dalszemu pogorszeniu się koniunktury gospodarczej. Mogą o tym świadczyć najnowsze prognozy gospodarcze zakładające nieduży, ale systematyczny wzrost (2,0-2,3%) austriackiego PKB w latach 2010–2014. Należy podkreślić, że najważniejszym osiągnięciem podjętych działań rządu i austriackich środowisk gospodarczych wobec kryzysu ekonomiczno-financego, jest relatywnie niska wśród państw UE stopa bezrobocia wynosząca we wrześniu 2010 r. jedynie 6,9%. Federalna Agencja Nieruchomości wsparła gospodarkę poprzez **intensyfikację inwestycji budowlanych** w zakresie remontów oraz generalnego wykonawstwa budynków, będących własnością państwa, tj. szkół, sądów itp. Dodatkowe środki przeznaczone zostały na działania mające na celu promocję renowacji systemów ogrzewania mieszkań prywatnych oraz budynków, będących własnością firm prywatnych [Informacja ...2010].

Jednym z krajów unijnych, w którym widoczne są w stosunkowo większym stopniu problemy gospodarcze, jest Hiszpania. Władzom największych miast został przekazany do dyspozycji **Fundusz Inwestycji Publicznych** celem dofinansowania najpilniejszych projektów, m.in.: infrastrukturalnych, przemysłowych, turystycznych, kulturalnych (8 mld EUR w celu utworzenia 200 tys. miejsc pracy). W przypadku natomiast Portugalii planowane były duże inwestycje infrastrukturalne [Informacja ...2009].

Ocena efektów działań antykryzysowych w Bułgarii jest przedmiotem dyskusji na różnych forach. Zamiast procesu pokonywania kryzysu w sektorze realnym i zatrudnieniu, następuje jego pogłębianie się. Faktem budzącym niepokój jest wstrzymanie podstawowej działalności w systemie bankowym tj. kredytowania biznesu. Ponadto zmniejszają się rezerwy finansowe państwa, a wydatki są większe [Informacja ...2010].

Rząd bułgarski na realizację projektów energetycznych w 2009 r. miał przeznaczyć 6 mld EUR. Pakiet *Aktywność gospodarcza* rozszerza program inwestycyjny realizowany ze środków publicznych. Środki te miały wynieść 5,2 mld lewów (ok. 11 mld zł) – o 21% więcej niż w 2008 r. [Informacja ...2009].

Rząd Chin przewidywał możliwość wykorzystania olbrzymich **nadwyżek budżetowych** państwa dla **pobudzenia konsumpcji wewnętrznej i uruchomienia przedsięwzięć** w zakresie rozbudowy infrastruktury celem zminimalizowania skutków spadku eksportu. Ogłoszono **pakiet inwestycyjny** w wysokości 581 mld USD (na kolejne dwa lata, co oznacza ok. 7% PKB rocznie) na przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportowej [Informacja ...2009]. Na początku 2009 r. skorygowano niektóre założenia pakietu stymulacyjnego. Zwiększono ulgi eksportowe dla branż przemysłu lekkiego i petrochemicznego. Firmy sektora MSP otrzymały łatwiejszy dostęp do kredytów oraz zmniejszono obciążenia fiskalne. Przyspieszono rozbudowę baz rezerw paliwowych i budowę nowych zakładów

przetwórczych ropy naftowej. Efektem tych działań był zanotowany w styczniu 2009 r. duży wzrost kredytów bankowych dla firm i osób indywidualnych. Osiągnął on $\frac{1}{3}$ wartości wszystkich kredytów w 2008 r.

Chiny, mimo kryzysu 2008-2009, w dalszym ciągu inwestowały w amerykańskie obligacje skarbowe. W celu przeciwdziałania spadkowi napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w marcu 2009 r. Ministerstwo Handlu skorygowało regulacje dotyczące inwestycji zagranicznych. Dopuszczono, aby władze lokalne samodzielnie decydowały w sprawach projektów o wartości do 100 mln USD. Podmiot zagraniczny będzie mógł utworzyć na terenie Chin spółki o ograniczonej odpowiedzialności jako większościowy udziałowiec lub wykupić mniejszościowe udziały w chińskiej sp. z o.o. Możliwe będzie tworzenie spółek z o.o. przez dwa lub więcej podmioty zagraniczne [Informacja ...2010].

We wrześniu 2010 r. rząd japoński podjął decyzję o uruchomieniu kolejnego **pakietu stymulującego wzrost gospodarczy** o wartości 915 mld JPY. Środki te mają pochodzić z funduszy rezerwowych w ramach budżetu na 2010 r. Głównym celem działań ma być przeciwdziałanie dalszemu umacnianiu się japońskiej waluty oraz innym czynnikom hamującym wzrost gospodarczy. W ramach pakietu utworzonych zostanie 200 tys. nowych miejsc pracy w sektorach prorozwojowych, takich jak opieka medyczna i społeczna, ochrona środowiska, sektor energetyczny i turystyka. Zgodnie z założeniami rządu, utworzenie nowych miejsc pracy ma stymulować wzrost popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. Oczekuje się, iż pakiet stymulujący przyczyni się do wzrostu PKB o 0,3% w ujęciu realnym.

Kryzys uzewnętrznił również słabości rosyjskiej gospodarki. Jej ekspansja zewnętrzna i wewnętrzna finansowana była realizowana w dużej mierze kredytami zagranicznymi, zaciąganimi przez korporacje i banki rosyjskie, które zakułowały ponad 90% zadłużenia zagranicznego. Rząd rosyjski udzielił znaczącej **pomocy finansowej** największym rosyjskim przedsiębiorstwom, którym, z racji ich wysokiego zadłużenia w zachodnich bankach, groziło – przynajmniej częściowe – przejęcie akcji przez wierzycieli. Planowane było także utworzenie nowej **korporacji publicznej** („goskorporacji”) – Rosyjska Agencja Finansowa (RFA), której zadaniem miało być zarządzanie wszystkimi finansowymi aktywami państwa. Ponadto dla przyspieszenia budowy dużych obiektów specjalnego przeznaczenia planowano rozszerzenie możliwości emisji obligacji infrastrukturalnych przez spółki budowlane [Informacja ...2009].

Również rząd węgierski ogłosił **pakiet aktywujący gospodarkę**. Jego wartość to 1,8 bln forintów (ok. 28 mld zł), z czego największa część miała przypaść na przemysł budowlany, od 2006 r. znajdującemu się w recesji. W ramach ogłoszonego programu miały m.in. zostać zrekonstruowane linie kolejowe, drogi, odrestaurowane szkoły, przychodnie i szpitale i 78 centrów miast [Informacja ...2009].

Podsumowanie

Poszczególne inwestycje realizowane przez podmioty sektora prywatnego, publicznego oraz *non-profit* spełniają w gospodarce określone funkcje. Zasadnicze cele inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa prywatne odnoszą się do celów rynkowych. Natomiast w przypadku inwestycji realizowanych przez podmioty administracji publicznej, w tym przez samorządy terytorialne, główne cele koncentrują się wokół kwestii związanych z ogólnie pojętym rozwojem czy zaspokajaniem potrzeb.

Uwzględniając znaczenie inwestycji dokonywanych przez poszczególne podmioty funkcjonujące w gospodarce każdego kraju, ważnym elementem kształtowania ich poziomu, tempa, struktury i efektywności jest realizowana przez państwo polityka inwestycyjna. Znaczenie polityki inwestycyjnej wynika również z faktu, iż w gospodarce mechanizm rynkowy nie jest doskonały, a zatem państwo będzie odgrywać istotną rolę w określonych aspektach procesu inwestycyjnego.

Polityka inwestycyjna w poszczególnych krajach może być realizowana z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów o bezpośrednim lub pośrednim oddziaływaniu na procesy inwestycyjne występujące w poszczególnych sektorach własnościowych. Ich dobór będzie uwarunkowany m.in. określonym kierunkiem polityki inwestycyjnej danego kraju, możliwościami finansowymi, uregulowaniami prawnymi o charakterze międzynarodowym, ale także specyfiką niektórych sytuacji ekonomicznych. Szczególne znaczenie polityki inwestycyjnej i jej instrumentów można było obserwować podczas kryzysów gospodarczych.

Literatura

- Bocian A. F. 2011. *Polityka gospodarcza – kontekst globalny*. W: Pająk K., Tomidajewicz J. J. (red.) *Polityka gospodarcza wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*. Wyd. A. Marszałek, Toruń, s. 11-30.
- Broszkiewicz R. 2006. *Polityka inwestycyjna*. W: Winiarski B. (red.) *Polityka gospodarcza*. PWN, Warszawa, s. 349-356.
- Buchanan J.M. 1997. *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. PWN, Warszawa.
- Ćwikliński H. 2003. *Regionalna polityka gospodarcza*. W: Ćwikliński H. (red.) *Polityka gospodarcza*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 182-205.
- Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata. 2009. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Informacja dotycząca rezultatów działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych państwach świata oraz ich wpływu na dynamikę sektorów gospodarki i perspektywy współpracy z Polską. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.

- Jajuga K., Jajuga T. 2011. *Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. PWN, Warszawa.
- Kaja J., Piech K. (red.). 2005. *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*. SGH, Warszawa.
- Klamut M. 2007. *Determinanty prowadzenia polityki makroekonomicznej we współczesnej gospodarce rynkowej*. W: Klamut M. (red.) *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*. PWN, Warszawa, s. 19-34.
- Lizińska W., Kisiel R. 2008. *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wyd. Nauk. UWM w Olsztynie, Olsztyn.
- Lissowska M. 1996. *Fluktuacja inwestycji w gospodarce polskiej*. SGH, Warszawa.
- Mikołajewicz Z. 1999. *Inwestycje jako instrument polityki regionalnej okresu transformacji*. *Polityka Gospodarcza*, 1: 105-122.
- Morawski W. 2000. *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. PWN, Warszawa.
- Nurzyńska I. 2011. *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych w Polsce*. IRWiR. Warszawa.
- Pastusiak R. 2011. *Poziom rozwoju gospodarczego państwa a wykorzystanie specjalnych stref ekonomicznych. Analiza na przykładzie Polski*. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica*, 247: 269-287.
- Rogowski W. 2004. *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Stiglitz J.E. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*. PWN, Warszawa.
- Wilkin J. 1995. *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* PWN, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Zdefiniuj pojęcie *inwestycji i polityki inwestycyjnej*.
2. Jakie są cele i zadania polityki inwestycyjnej?
3. Jakie jest znaczenie inwestycji podejmowanych przez zróżnicowane podmioty dla rozwoju gospodarczego?
4. Z czego wynika znaczenie realizowanej przez państwo polityki inwestycyjnej?
5. Jakie instrumenty może wykorzystywać państwo w realizowanej polityce inwestycyjnej?
6. Z czego wynika specyfika polityki inwestycyjnej w warunkach kryzysu gospodarczego?

10. Polityka regionalna

Wprowadzenie

Polityka regionalna to skomplikowany, a przy tym bardzo sformalizowany i skodyfikowany, system składający się z szeregu współzależnych elementów. Z tego też względu rozważania zawarte w dalszej części rozdziału rozpoczęto od teoretycznej prezentacji podstawowych komponentów tzw. układu morfologicznego polityki regionalnej oraz ich definicyjnej interpretacji. Z uwagi na to, że przykładem bardzo zaawansowanych rozwiązań i zróżnicowanych procedur z zakresu polityki regionalnej są działania podejmowane w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, drugą część opracowania poświęcono zagadnieniom genezy i ewolucji europejskiej polityki regionalnej, jej mechanizmom oraz instrumentom finansowym, podając za przykład system finansowania rozwoju regionalnego dostępny w Polsce od momentu jej członkostwa w UE. Istota polityki realizowanej w państwach członkowskich UE charakteryzuje się dualizmem obejmującym z jednej strony strukturę samej Unii, z drugiej natomiast strukturę poszczególnych państw członkowskich. Tak więc jako dopełnienie wykładu poświęconego polityce regionalnej potraktowano treści dotyczące rozwiązań uzupełniających unijną politykę spójności w Polsce.

10.1. System polityki regionalnej – aspekt teoretyczny

Polityka państwa ma charakter wieloaspektowy, co powoduje, że można ją rozpatrywać z wielu różnych punktów widzenia. Jej fundamentalną istotą jest sztuka rządzenia – tak pojęcie *politike* rozumieli już starożytni Grecy, myśląc o rządzeniu *polis*, czyli miastem-państwem [Waldziński 1999]. Współcześnie terminu tego używa się do określenia działania państwa lub innego organu publicznego, zmierzającego do osiągnięcia konkretnych celów społeczno-ekonomicznych w określonych warunkach i określonym czasie [Orłowski 1998]. Konieczność interwencji państwa w procesy gospodarcze w coraz większym stopniu wynika z nasilających się procesów globalizacji gospodarki, rosnącej międzynarodowej konkurencji, polaryzacji potencjałów ekonomicznych i pogłębiania się gospodarczych

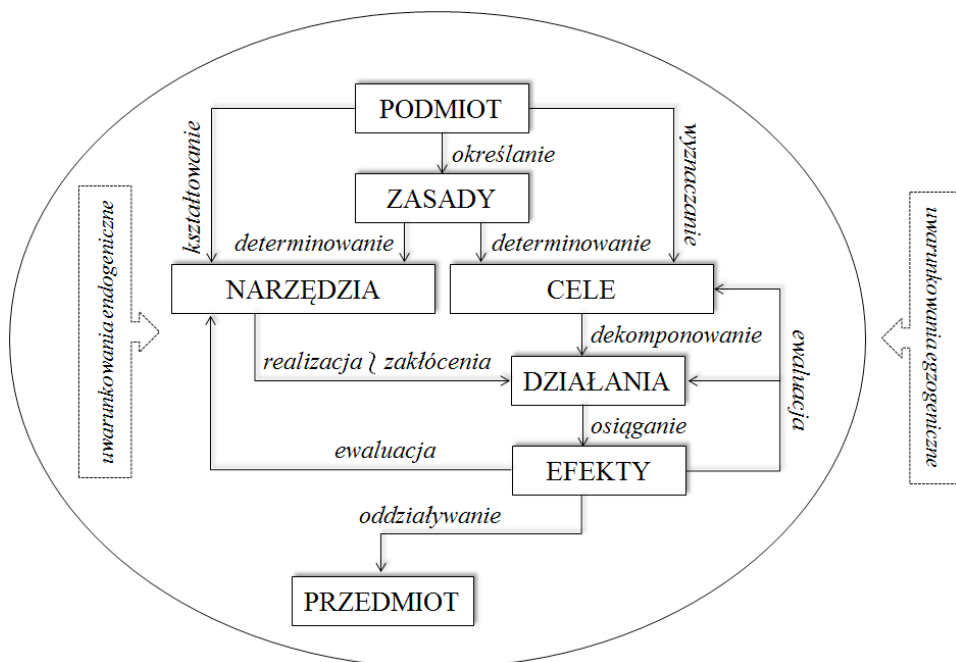
nierówności, a tym samym narastania problemów społecznych i politycznych w skali światowej [Maciaszczyk 2004].

Uzupełnienie terminu „polityka” odpowiednio dobranym określeniem wskazuje bliżej na jej przedmiot, czyli rodzaj spraw, których dotyczy [Winiarski 2006]. Wyodrębnienie w ramach polityki konkretnych dziedzin czy podsystemów pozwala przejść do bardziej szczegółowych kategorii polityki, m.in. do polityki regionalnej. Jak podaje Korenik [2003], konieczność prowadzenia polityki regionalnej wynika ze zróżnicowania poszczególnych elementów układu regionalnego kraju, które powoduje, że jego jednostki w różnym stopniu i w różny sposób oddziałują na rozwój gospodarki narodowej jako całości. W związku z tym władze publiczne, realizując działania z zakresu polityki gospodarczej, powinny dostosowywać je do zróżnicowanych możliwości poszczególnych regionów [por. Korenik 2003]. Główną funkcją polityki regionalnej jest zatem przeprowadzenie terytorialnej dekompozycji założeń i poczynań ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej państwa pod kątem tworzenia dla wszystkich regionów warunków godnego i proporcjonalnego do ich zasobów i możliwości uczestnictwa w procesie ekonomicznego rozwoju [Winiarski 1994b].

Pojęcie polityki regionalnej ulegało w Polsce pewnej ewolucji [Pancer-Cybulska 2005]. W okresie gospodarki centralnie planowanej traktowano ją jako całokształt działań państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych w zakresie świadomego kształtowania procesu rozwoju społecznego i ekonomicznego w ramach ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej kraju [Winiarski 1976]. Z kolei w warunkach gospodarki rynkowej pod pojęciem tym kryje się całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju [Winiarski 2006]. Dostosowując przytoczoną definicję do obowiązującego obecnie paradygmatu polityki regionalnej stwierdzić należy, że jest to świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych kształtująca rozwój społeczno-gospodarczy województw [Koncepcja... 2008]. Obejmuje ona zespół uporządkowanych działań, zmierzających do realizacji celów założonych w dokumentach strategicznych, podejmowanych w systemie wieloszczeblowego zarządzania zarówno przez rząd na poziomie krajowym, jak i przez samorząd województwa oraz inne podmioty publiczne i niepubliczne [Trendy zmian... 2010].

Polityka regionalna tworzy pewien uporządkowany i logiczny, a tym samym spójny system składający się z takich elementów, jak: podmiot, przedmiot, zasady, cele, narzędzia, działania oraz efekty. Wszystkie elementy tego systemu są powiązane, tworząc określony układ morfologiczny – w tym przypadku układ morfologiczny polityki regionalnej [Waldziński 2005] (rys. 10.1).

Rys. 10.1. Układ morfologiczny polityki regionalnej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Grzywacz 1995.

Zdaniem Winiarskiego [2006] ujmowanie polityki w kategoriach wszelkiej działalności służącej wpływaniu na sprawy publiczne powoduje, że podmiotem polityki staje się nie tylko władza państwowa, ale również każda organizacja, grupa społeczna czy nawet osoba podejmująca działania, których celem jest wywarcie określonego wpływu na tok spraw publicznych. W strukturze podmiotowej polityki regionalnej, za Waldzińskim [2005], wyodrębnić można podmioty instytucjonalne i podmioty naturalne. Główną rolę w procesie formułowania celów polityki regionalnej pełnią podmioty wyposażone w odpowiednią władzę, czyli rząd na poziomie centralnym i samorząd województwa na poziomie regionalnym (wojewódzkim). One również ponoszą pełną odpowiedzialność za wyznaczone kierunki działań i skuteczność ich realizacji. Pozostałe podmioty (m.in. władze gminne i powiatowe, reprezentanci jednostek badawczo-rozwojowych i uczelni wyższych, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych itd.) włączane są w proces polityki regionalnej poprzez konsultacje społeczne [por. Żuber i in. 2008]. W polityce regionalnej chodzi bowiem o współdziałanie wszystkich podmiotów w celu uzyskania efektów synergicznych, a jej istota wyraża się w subsydiarnym charakterze działań podejmowanych na różnych szczeblach przez różne podmioty [Pietrzyk 2004].

Ze względu na to, że region jest przestrzenią oddziaływania zarówno rządowej, jak i samorządowej administracji publicznej, regionalna polityka rozwoju jest kształtowana przez dwa odrębne systemy władzy, co powoduje wyodrębnianie w jej ramach **polityki intra i interregionalnej** [por. Chądzyński i in. 2007]. W pierwszym przypadku główną rolę odgrywają regiony upodmiotowione w sensie kompetencyjnym i finansowym, a działania koncentrują się na mobilizowaniu i wykorzystaniu istniejących na danym terytorium potencjałów endogenicznych i realizowaniu regionalnych i lokalnych „koalicji interesów” [Churski 2008; Patrzalek 1997a]. Skuteczne wykorzystanie tkwiących w każdym regionie zdolności i endogenicznych potencjałów uwarunkowane jest m.in. [Patrzalek 1997b]:

- występowaniem zwartej przestrzeni funkcjonalno-gospodarczej z wyodrębnionym ośrodkiem metropolitarnym, w ramach której istnieje możliwość określania i osiągania celów rozwoju społecznego i ekonomicznego, gwarantującej konieczny stopień samodzielności regionu,
- obecnością podmiotów decyzyjnych o przejrzystości zdefiniowanych kompetencjach, wyposażonych w samodzielny budżet i szeroki zbiór narzędzi ekonomiczno-prawnych,
- integralnym ujmowaniem rozwoju, co w konsekwencji umożliwia regionalnym i lokalnym społecznościom antycypację swojego obszaru jako gospodarczej, socjalnej, ekologicznej i politycznej przestrzeni życiowej,
- dostatecznie działającą komunikacją między społecznościami funkcjonującymi w regionach, która powinna sprzyjać procesom samoorganizacji regionalnej i umacnianiu się tożsamości i identyfikacji społeczności z regionem,
- istnieniem politycznych przywódców i wiodących podmiotów gospodarczych, dla których kluczowe znaczenie mają cele związane z rozwojem regionu.

Na szczeblu rządowym prowadzona jest polityka interregionalna, której głównym zadaniem jest realizacja celów ogólnonarodowych i równoważenie rozwoju w skali całego terytorium państwa [Winiarski 2006].

Z definicji polityki regionalnej wynika, że jej przedmiotem jest rozwój społeczno-gospodarczy w układzie regionalnym. Rozwój ten oznacza wzrost potencjału gospodarczego regionu i cechuje się trwałą poprawą jego konkurencyjności oraz jakości życia mieszkańców [Markowska 2002]. Jest to przede wszystkim proces o charakterze ekonomicznym, który polega na transformacji czynników i zasobów regionalnych (wewnętrznych i zewnętrznych) w dobra i usługi [Kosiedowski 2001]. Oprócz kontekstu ekonomicznego rozwój regionalny rozpatrywać należy także w aspekcie rozwoju społecznego, postępu technicznego i technologicznego oraz rozwoju ekologicznego z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego [por. Kosiedowski 2005].

Mówiąc o rozwoju regionalnym, należy zauważyć różnorodność ujęć tej problematyki. Można tu wyróżnić [Waldziński 2005]:

- ujęcie mikroekonomiczne, uwzględniające punkt widzenia przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
- ujęcie makroekonomiczne, które uwzględnia punkt widzenia władz centralnych w skali państwa narodowego oraz punkt widzenia ponadnarodowych ośrodków integracyjnych,
- ujęcie mezoekonomiczne, które uwzględnia punkt widzenia sektorów, działów, gałęzi i branż gospodarki, a także punkt widzenia władz regionalnych i lokalnych.

Rozwój regionalny następuje pod wpływem pewnych okoliczności wywołujących zmiany we wszystkich aspektach procesu rozwojowego. Okoliczności te określa się mianem czynników rozwoju regionalnego (jeśli rozwój inicjują, umożliwiają czy ułatwiają) lub barier (jeśli ten rozwój utrudniają lub uniemożliwiają) [Kosiedowski 2005].

Najbardziej ogólna analiza czynników rozwoju regionalnego pozwala stwierdzić, że przebiegająca w regionalnej przestrzeni transformacja społeczna i ekonomiczna jest konsekwencją: czynników endogenicznych, czynników egzogenicznych i czynników określających endogeniczną zdolność reagowania na zmiany w makrootoczeniu [Brol 2006].

Zdaniem Klasika [1997] współczesny rozwój regionalny cechuje integralność, endogeniczność, egzogeniczność, innowacyjność oraz trwałość. Z kolei do głównych składowych rozwoju regionalnego zalicza się: wzrost gospodarczy i zatrudnienie, wzrost dobrobytu i jakości życia, wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzację i dywersyfikację aktywności gospodarczej, rozwój usług i zasobów społecznych, wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej, rozwój infrastruktury instytucjonalnej, polepszanie jakości środowiska naturalnego, wzmacnianie tożsamości regionalnej [Klasik, Kuźnik 1998⁷⁷].

Polityka regionalna państwa powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie i ocenę wyników. Są one zatem niezbędne przy określeniu głównych celów tej polityki i mają poważne konsekwencje dla sposobu ich wdrażania⁷⁸. Pod pojęciem zasad należy rozumieć zagadnienia horyzontalne, które powinny przenikać całokształt działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej państwa⁷⁹ [Nowa... 2008].

Kolejnym elementem systemu polityki regionalnej są **cele**, które Grzywacz [1995] interpretuje jako przyszły stan określonego systemu, rzeczy, procesów,

⁷⁷ Podano za: Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007.

⁷⁸ Grosse T. G. *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*. (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/ekspertyzy/Documents/Grosse_ekspertyza_Cele%20i_zasady_MRR_02042009_1.pdf; stan na dzień 1.03.2012 r.)

⁷⁹ Szerzej o zasadach polityki spójności w dalszej części opracowania.

zjawisk, organizacji, postaw, zachowań, standardów oraz oczekiwanych wyników, rezultatów działania w określonych sferach gospodarczych lub pozagospodarczych. Cel jest idealnym wyobrażeniem wyniku działania, wywodzącym się z potrzeb ludzkich i interesów społecznych. Jest to antycypowany stan, cenny i pożądany dla działającego podmiotu władzy, który wyznacza kierunek i sposób funkcjonowania, aby spowodować zaistnienie lub utrzymanie pożądanego stanu. Zdaniem cytowanego autora, każdy cel ujęty w formie postulatu, modelu, dyrektywy lub nakazu musi być poddany dezagregacji, podziałowi na cele cząstkowe, zadania realizacyjne w układzie hierarchicznym, gdyż umożliwia to jego praktyczną realizację. Celowi podstawowemu lub ogólnemu podporządkowane zostają realizacyjne cele drugiego, trzeciego i n-tego rzędu, przy czym cel niższego rzędu jest równocześnie zadaniem i środkiem realizacji celu lub celów wyższego rzędu. Z powyższego wynikają trzy charakterystyczne cechy celów, tj. mnogość, hierarchiczność oraz zależność lub niezależność. Dobrze sformułowany cel powinien umożliwić uzyskanie odpowiedzi na to, czy został on osiągnięty, przy czym odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być zero jedynkowa (tak-nie) [Kisielnicki 2004].

Zgodnie z zapisami *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* [2010] **celem polityki regionalnej** jest stymulowanie wszystkich regionów (bez względu na stopień zamożności) do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim na podstawie zasobów endogennych. Wsparcie polityki regionalnej ukierunkowane jest zatem na rozwijanie wewnętrznych czynników wzrostu, nie zaś na dystrybucję dochodów do słabiej rozwijających się obszarów kraju. Działania podejmowane w ramach polityki regionalnej mają doprowadzić do poprawy poziomu i jakości życia mieszkańców przy optymalnym wykorzystaniu istniejących w tym względzie zasobów.

Podstawowym warunkiem prowadzenia mądrej i skutecznej polityki regionalnej jest wyposażenie jej w niezbędne narzędzia, za pomocą których możliwe będzie celowe, sformalizowane, powtarzalne oddziaływanie na decyzje i zachowania podmiotów funkcjonujących w regionie [Winiarski 1994a, Kozak 1997⁸⁰]. Instrumenty te powinny występować w dwóch dziedzinach, tj. [Korenik 1999]:

- diagnozowania i identyfikacji występujących problemów, a także programowania kierunków oddziaływań,
- wprowadzania do praktyki wypracowanych ustaleń i realizowania wybranych programów.

Cytowany autor do pierwszej grupy narzędzi zaliczył systemy statystyki regionalnej, monitoringu, prognozowania oraz planowania terytorialnego, natomiast do drugiej: normy prawne, decyzje administracyjne, narzędzia ekonomiczno-finansowe, a także przedsięwzięcia gospodarcze organizowane i prowadzone przez organy publiczne lub z ich udziałem.

⁸⁰ Podane za: Korenik 1999.

Podmioty polityki regionalnej, dysponując szeregiem różnorodnych instrumentów, kształtują odpowiednio procesy społeczno-gospodarcze zachodzące na danym obszarze. Działania, które podejmują, ukierunkowane są na osiągnięcie wcześniej założonych celów, które z kolei wynikają z przyjętych uprzednio zasad.

Ostatnim elementem systemu polityki regionalnej są jej efekty lub, szerzej rzecz ujmując – efektywność polityki regionalnej. Zdaniem ekspertów uczestniczących w pracach nad założeniami do krajowej strategii rozwoju regionalnego, **efektywność polityki regionalnej** oznacza jednocześnie spełnianie trzech przesłanek, tj.: skuteczności, korzyści i ekonomiczności [Nowa... 2008]. Skuteczność rozumiana jest jako relacja celów zamierzonych do celów osiągniętych; korzystność oznacza bilans pozytywnych i negatywnych efektów działań podejmowanych przez podmioty polityki, natomiast ekonomiczność interpretowana jest jako stosunek poniesionych nakładów do osiągniętych efektów [Regulski 1982]. Pojęcie efektywności w odniesieniu do polityki regionalnej państwa ma jednak znaczenie specyficzne i oznacza skuteczność w osiąganiu celów przy zachowaniu mechanizmów racjonalizacji wydatkowania środków publicznych [Nowa... 2008].

Na poszczególne elementy systemu polityki regionalnej oraz ich wzajemne zależności wpływa wiele czynników o różnorodnym charakterze (prawnym, ekonomicznym, politycznym, społecznym, przyrodniczym itd.), które pogrupować można w dwa zbiory: uwarunkowania endo i egzogeniczne. Wewnętrzne determinanty polityki regionalnej to cechy układu regionalnego przejawiające się w jego potencjale, zasobach, instytucjach, strukturze, które stanowią bazę dla endogenicznego rozwoju i fundament regionalnej polityki rozwoju. Z kolei uwarunkowania zewnętrzne to cechy otoczenia, w jakim dana jednostka regionalna funkcjonuje, co oznacza, że polityka regionalna jest zależna od zmian zachodzących w otoczeniu krajowym, europejskim czy globalnym [Chądzynski i in. 2007].

Polityka regionalna jako element łączący i koordynujący szereg działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym stanowi jeden z istotnych instrumentów polityki rozwoju [Calak i in. 2008]. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem⁸¹ przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Polityka rozwoju prowadzona jest na poziomie krajowym (przez Radę Ministrów), na poziomie regionalnym (przez samorząd województwa) oraz lokalnym (przez samorząd powiatowy i gminny).

Pojęciami symbiotycznie związanymi z polityką regionalną są **polityka strukturalna** oraz **polityka spójności**. Jak podaje Szlachta [2011], pierwsza

⁸¹ Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).

z wymienionych polityk pojawiła się już w Traktacie Rzymskim konstytuującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r. i oznaczała gotowość podjęcia interwencji finansowej oraz oddziaływania na zmiany strukturalne w ramach EWG. Polityka ta ma charakter horyzontalny, a jej celem jest tworzenie warunków do zmian struktury gospodarczej, pozwalających na utrzymywanie lub zdobywanie zdolności konkurencyjnych gospodarki narodowej w warunkach globalizacji [Grosse 2003]. W kontekście działań podejmowanych na poziomie UE dotyczy ona zastosowania takich środków politycznych czy finansowych, które przyczynią się do poprawienia sytuacji gospodarczej i społecznej ugrupowania jako całości [por. Tkaczyński i in. 2009; Głębicka, Grewiński 2003]. Obecnie, tę sferę aktywności UE znacznie częściej określa się mianem polityki spójności. Polityka ta prowadzona jest na mocy art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸² i służy wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE przez zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Działania te realizowane są za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych. Z uwagi na to, że podstawowa część funduszy strukturalnych Unii Europejskiej została ukierunkowana regionalnie i przesłanki wyboru obszarów wsparcia również zdefiniowano w układzie regionalnym, polityka spójności określana jest również jako polityka regionalna UE [por. Szlachta 2011].

W literaturze przedmiotu pojęcia te są traktowane jako synonimy, co zdaniem Szlachty [2011] jest dopuszczalne.

10.2. Polityka spójności UE

Polityka regionalna Unii Europejskiej ma stosunkowo długą tradycję. Kalendarium integracji europejskiej zainaugurował W. Churchill, kiedy to 19 września 1946 r., podczas swojego wystąpienia w Zurychu, wzywał do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy [Kisiel-Łowczyk 2001]. Kształtowała się ona zatem na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, zaś jej podstawy zostały sformułowane we wstępie do Traktatu Rzymskiego z 1957 r., który to powołał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Preambuła do Traktatu Rzymskiego miała charakter postulatyczny, o czym świadczyć może jej sformułowanie: *Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regio-*

⁸² <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PL:HTML> (stan na dzień 19.03.2012 r.).

nami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych [Traktaty... 1957].

Ewolucja podstaw prawnych polityki regionalnej UE była ściśle związana ze zmianami organizacyjnymi oraz zasadami i celami towarzyszącymi jej na przestrzeni lat. Za Pietrzyk [2007] możemy wyróżnić kilka głównych okresów wdrażania polityki regionalnej, obejmujących lata: 1958–1974, 1975–1988, 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020. Okresy te cechowały się zróżnicowanym podejściem krajów członkowskich do problematyki spójności społecznej i gospodarczej, wiązały się one również z rozszerzaniem Wspólnoty o kolejne państwa członkowskie. Powodowało to konieczność wprowadzania dodatkowych instrumentów finansowych niwelujących dysproporcje pomiędzy rozwojem poszczególnych regionów oraz umożliwiającymi im lepsze dostosowanie się do nowych regulacji prawnych.

Lata 1958–1974 to okres trzech głównych kierunków polityki regionalnej UE, do których zaliczyć można: regionalne ukierunkowanie polityk wspólnotowych, koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich oraz ustalenie ram finansowych wspierających regiony zacofane. Na mocy Traktatu Rzymskiego powołano Europejski Bank Inwestycyjny, stanowiący wspólną instytucję finansową. Jego zadaniem jest wspieranie regionów zacofanych poprzez działania w kierunku zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej [Pietrzyk 2007].

W 1967 r. utworzono Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej mającą za zadanie przygotowanie koncepcji przyszłej polityki regionalnej UE. Kolejne zmiany instytucjonalne doprowadziły do wypracowania w 1969 r. propozycji organizacji środków interwencji Wspólnoty w dziedzinach wyznaczenia celów ogólnych Traktatu, wedle których regiony powinny się rozwijać [Głąbicka, Grewiński 2003].

Europejska polityka regionalna nabrała znaczenia pod koniec lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku i wiązała się ze sporządzonymi przez Komisję Europejską oraz Parlament Europejski raportami wskazującymi konieczność podejmowania wspólnych działań przez kraje członkowskie. Opublikowany w 1970 r. *Raport Wernera* dotyczył koncepcji utworzenia do 1980 r. Unii Gospodarczej i Walutowej. Według jego autora istnienie dużych dysproporcji regionalnych mogłoby zagrozić osiągnięciu unii gospodarczej. Dużego znaczenia nabrała również perspektywa rozszerzenia Wspólnoty o kolejne kraje borykające się z problemami regionalnymi.

Kolejnym krokiem ku integracji było przyjęcie przez Radę EWG w 1971 r. *Trzeciego Średniookresowego Programu Polityki Regionalnej* dotyczącego kontroli pomocy publicznej, mogącej zniekształcić reguły konkurencji. Decyzją Rady Ministrów Wspólnot wprowadzono narzędzia kontroli pomocy regionalnej udzielanej poszczególnym państwom członkowskim. Kontrola ta, nazywana antydumpingową, obejmowała swoim zasięgiem obniżenie form wsparcia na poziomie

75% w regionach najdalej położonych, 35% w regionach peryferyjnych, 25% w regionach pośrednich, zaś do 20% wartości nakładów inwestycyjnych mogły się ubiegać regiony centralne państw członkowskich [Gawlikowska – Hueckel 2005].

W 1973 r. Wspólnota została rozszerzona o trzy nowe kraje: Irlandię, Wielką Brytanię oraz Danię. W tym czasie powstał również pomysł utworzenia nowego funduszu regionalnego, który miałby wspierać biedniejsze regiony EWG. Kolejnym krokiem kształtowania się europejskiej polityki regionalnej było przyjęcie w 1973 r. *Raportu Thomsona*. Dokument ten dotyczył dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów państw członkowskich zarówno na szczeblu ekonomicznym, społecznym, jak i ekologicznym.

Mimo prac Komisji nad przygotowaniem listy regionów najbardziej potrzebujących wsparcia ze środków nowego funduszu, światowy kryzys naftowy oraz recesja gospodarcza, która dotknęła w tamtym czasie całą Europę, skutecznie opóźniły powołanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), które ostatecznie nastąpiło w marcu 1975 r. Następnym nowo powstałego funduszu było powołanie Komitetu Polityki Regionalnej w lipcu 1975 r. [Głąbicka, Grewiński 2003].

Fakt utworzenia EFRR stanowił przełom w historii wspólnotowej polityki regionalnej, która od tego momentu nabrała aktywności. Powołany instrument finansowy miał służyć przede wszystkim niwelowaniu dysproporcji regionalnych w celu osiągnięcia Unii Gospodarczej i Walutowej. W 1975 r. na EFRR przeznaczono z budżetu EWG 2,6%, zaś w 1988 r. już 7,3% ogółu wydatków. Jednakże pomimo ciągłego powiększania w kolejnych latach środków na EFRR, jego udział, w porównaniu z wydatkami na prowadzenie wspólnej polityki rolnej czy też polityki socjalnej w ramach EFS, w dalszym ciągu był bardzo niski [Czykier-Wierzba 2003].

W pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnoty polityka regionalna nie odgrywała ważnej roli z powodu sztywnego stanowiska niektórych państw członkowskich, które traktowały EFRR jako instrument do rekompensaty kosztów krajowych. Dopiero po 1980 r. sytuacja ta uległa zmianie na skutek przekazania do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej 5% środków na wspólną politykę regionalną. Do głównych beneficjentów części pozakwotowej funduszu należały przede wszystkim południowe regiony Wspólnoty, na obszarze których środki przeznaczone były m.in. na restrukturyzację gospodarki południowej części Francji oraz Włoch, a także przemysłu stocznioowego Irlandii i Wielkiej Brytanii [Pietrzyk 2007].

W 1986 r. uchwalono *Jednolity Akt Europejski* (JAE), w którym zgodnie z art. 130a stwierdza się, że: *W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności (...) powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania mniej uprzywilejowanych regionów* [Strzelecki 2008].

Kolejne lata wdrażania polityki spójności wiązały się z reformą funduszy strukturalnych oraz priorytetów strategicznych polityki regionalnej. W 1988 r. wprowadzono reformę dotyczącą podejścia do funkcjonowania systemu finansowania polityki regionalnej, jej celów i zadań, wielkości przyznawanych środków pomocowych oraz procedur ich wydatkowania. Ogromne znaczenie w procesie reformowania budżetu Wspólnoty miały wprowadzone w latach 1987–1992 rozwiązania przedstawione w tzw. *I Pakiecie Delorsa* [Czykier-Wierzba 2003].

W ramach powyższej reformy ustalono górną granicę dochodów budżetowych Wspólnoty na poziomie 1,2% PKB krajów członkowskich. Wprowadzono także czwarte źródło dochodów w postaci bezpośrednich składek krajów członkowskich, obliczanych na podstawie „opodatkowania” osiąganego przez nie poziomu PKB [Pietrzyk 2007].

Druga reforma funduszy strukturalnych, która nastąpiła w 1992 r., wiązała się z podpisaniem w Maastricht *Traktatu o Unii Europejskiej*. Celem polityki regionalnej w latach 1994–1999 było podniesienie zdolności konkurencyjnej oraz zmniejszenie bezrobocia w najsłabszych gospodarczo regionach.

Na mocy *Traktatu z Maastricht* powołano do życia dwa nowe instrumenty finansowe – Fundusz Spójności oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR). Zadaniem tego pierwszego, przeznaczonego dla Grecji, Portugalii, Hiszpanii oraz Irlandii, było wspieranie rozbudowy europejskiej infrastruktury transportowej i środowiskowej [Pietrzyk 2000]. Na lata 1994–1999 znacznie zwiększono środki finansowe przeznaczone na europejską politykę regionalną, budżet funduszy strukturalnych wyniósł bowiem wówczas niespełna 155 mld ecu [Maciaszczyk 2002].

W 1999 r. doszło do kolejnej reformy budżetowej poprzez przyjęcie na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie dokumentu pn. *Agenda 2000*. Dokument ten obejmował swoim zasięgiem zarówno plany nowej perspektywy finansowej na lata 2000–2006, jak i propozycję rozpoczęcia negocjacji z nowymi pretendenciami do członkostwa w UE. Budżet funduszy strukturalnych ustalono wówczas na prawie 195 mld EUR, zaś na Fundusz Spójności przeznaczono niemal 18 mld EUR. Nowo przyjęte kraje członkowskie w latach 2004–2006 mogły liczyć na wsparcie z funduszy strukturalnych w wysokości nieco ponad 14 mld EUR oraz z Funduszu Spójności – ponad 7,5 mld EUR [*Nowe partnerstwo...* 2002].

Polityka spójności na lata 2007–2013 zakładała dalsze reformy. 1 stycznia 2007 r. UE została rozszerzona o kolejne dwa państwa – Rumunię i Bułgarię. Zredukowano również liczbę instrumentów finansowych w postaci funduszy strukturalnych do dwóch – EFRR i EFS. EFOiGR oraz FIWR przeniesiono do wspólnej polityki rolnej i rybackiej. Utrzymano istnienie Funduszu Spójności, zrezygnowano natomiast z Inicjatyw Wspólnotowych na rzecz działań w trzech nowych celach. Uproszczony został również system wdrażania i zarządzania funduszami w postaci jednofunduszowego finansowania działań. Istotnym elemen-

tem reformy polityki spójności w latach 2007–2013 stało się jej bezpośrednie powiązanie z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej w zakresie konieczności zwiększenia konkurencyjności, poprzez zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Na politykę spójności zarezerwowano w tym okresie programowania 327 mld EUR [Strzelecki 2008].

Każdy ze scharakteryzowanych powyżej okresów w ewolucji europejskiej polityki regionalnej cechował się nakreślaniem obszarów wymagających interwencji w celu zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych regionach Wspólnoty. Jednakże dopiero po 1988 r. dziedziny wsparcia zostały jasno nakreślone w postaci celów, które podzielono na horyzontalne oraz regionalne. Te pierwsze dotyczyły przyznawania pomocy finansowej określonym regionom UE, spełniającym warunki wspólnotowe, cele horyzontalne zaś odnosiły się do wyodrębnionej grupy ludności, w której należało m.in. podjąć walkę z bezrobociem oraz wykluczeniem z rynku pracy. W latach 1988–1993 nakreślono 5 celów (w tym jeden podwójny), w kolejnym okresie zwiększono liczbę celów o jeden regionalny, zaś od 2000 r. obowiązują 3 cele (2 regionalne i 1 horyzontalny) (tab. 10.1) [Głąbicka, Grewiński 2003].

Tabela 10.1. Porównanie celów europejskiej polityki regionalnej w latach 1988-1993 i 1994-1999.

Cele	1988-1993	1994-1999
Cel 1 regionalny	Promocja rozwoju i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju (kryteria: PKB/mieszkańca mniejszy niż 75% przeciętnej wartości we Wspólnocie).	Promocja rozwoju i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju (kryteria: PKB/mieszkańca mniejszy niż 75% przeciętnej wartości we Wspólnocie).
Cel 2 regionalny	Rekonwersja regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu (kryteria: stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia w przemyśle wyższe od średniej we Wspólnocie; spadkowa tendencja zatrudnionych w przemyśle).	Rekonwersja regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu (kryteria: stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia w przemyśle wyższe od średniej we Wspólnocie; spadkowa tendencja zatrudnionych w przemyśle).

c.d. tab. 10.1.

Cel 3 horyzontalny	Zwalczanie długotermi- wego bezrobocia oraz integra- cja zawodowa młodzieży i osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy (kryteria: pracow- nicy powyżej 25 roku życia, bez- robotni dłużej niż 12 miesięcy).	Zwalczanie długotermi- wego bezrobocia oraz integra- cja zawodowa młodzieży i osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy (kryteria: obszar całego kraju).
Cel 4 horyzontalny	Ułatwienia młodzieży dostępu do rynków pracy (kryteria: szukający pracy poniżej 25 lat).	Ułatwianie adaptacji pracow- ników do mutacji przemysłu i ewolucji systemów pro- dukcyjnych (kryteria: obszar całego kraju).
Cel 5a funkcyjny	Adaptacja strukturalna rolnic- twa i rybołówstwa w ramach reformy wspólnotowej polityki rolnej i rybołówstwa.	Przyspieszenie dostosowania struktury agrarnej i gospodarki rybnej.
Cel 5b regionalny	Rozwój i dostosowanie struk- turalne obszarów wiejskich.	Ułatwienie strukturalnego dostosowania obszarów wiej- skich.
Cel 6 regionalny	Brak.	Rozwój słabo zaludnionych regionów nordyckich (kryteria: poniżej 8 osób/km kw.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Głąbicka, Grewiński 2003 oraz Butowski 2009.

W 1999 r. podczas kolejnej reformy polityki strukturalnej uznano za konieczne skoncentrowanie wydatków na regiony opóźnione w rozwoju. Aby zwiększyć koncentrację środków, a także uprościć procedury działania funduszy strukturalnych, zredukowano liczbę priorytetowych celów z sześciu do trzech (tab. 10.2).

Tabela 10.2. Cele polityki strukturalnej UE w latach 2000-2006.

Cele	Zakres realizacji wraz z kryteriami kwalifikacji wsparcia	Źródła finansowania
Cel 1 regionalny	Promocja rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów słabiej rozwiniętych (kryteria: PKB/mieszkańca poniżej 75% średniej dla UE).	EFRR, EFS, EFOiGR sekcja O, FIWR, pożyczki EBI
Cel 2 regionalny	Wspieranie społecznej i gospodarczej transformacji regionów dotkniętych upadkiem przemysłu, obszarów miejskich oraz zależnych od sektora usług i rybołówstwa (kryteria: stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia w przemyśle wyższe od średniej dla UE; spadkowa tendencja zatrudnionych w przemyśle; osobne kryteria dla obszarów wiejskich, miejskich oraz rybołówstwa).	EFRR, EFS, pożyczki EBI
Cel 3 horyzontalny	Wsparcie adaptacji oraz modernizacji systemu kształcenia, edukacji oraz rynku pracy (kryteria: obszary nie objęte celem 1).	EFS, pożyczki EBI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strzelecki 2008 oraz Butowski 2009.

W okresie programowania 2007–2013, pozostawiono 3 cele polityki spójności, jednak w porównaniu z poprzednim okresem zostały one przemodelowane i dostosowane do warunków rozszerzonej UE (tab. 10.3).

Tabela 10.3. Cele polityki strukturalnej UE w latach 2007-2013.

Cele	Zakres realizacji wraz z kryteriami kwalifikacji wsparcia	Źródła finansowania
Cel 1 regionalny: Konwergencja	Wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego (kryteria: PKB/mieszkańca poniżej 75% średniej dla UE-25, mierzony parytetem siły nabywczej za okres 2000-2002, dla FS poniżej 90% średniego DNB UE-25).	EFRR, EFS, FS
Cel 2 horyzontalny: Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie	Wspieranie zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do uzyskania pomocy w ramach celu 1 oraz wspieranie zmian na rynku pracy (kryteria: ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB/mieszkańca. Regiony nieobjęte wsparciem przejściowym).	EFRR, EFS
Cel 3 regionalny: Europejska współpraca terytorialna	Wsparcie konkurencyjności terytorialnej oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego wzrostu UE (kryteria: odrębne dla współpracy: transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej).	EFRR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strzelecki 2008.

Efektywność działania Unii Europejskiej na rzecz spójności społeczno-gospodarczej w dużej mierze uzależniona jest od egzekwowania zasad stanowiących podstawę polityki wspólnotowej. Zasady te zostały wprowadzone w życie podczas pierwszej reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. Do okresu programowania 2000–2006 obowiązywały cztery rodzaje zasad europejskiej polityki regionalnej, które za Pietrzyk [2007] można podzielić na zasady: generalne, organizacji, finansowania oraz realizacji programów (tab. 10.4) [Pietrzyk 2007].

Tabela 10.4. Zasady europejskiej polityki regionalnej obowiązujące do okresu programowania 2000-2006.

Grupy zasad	Zasady europejskiej polityki regionalnej
Zasady generalne	Zasada subsydiarności – państwa członkowskie mają prawo do samodzielnego kształtowania własnej polityki regionalnej. Swoboda ta jest jednak ograniczona przepisami Traktatu o Wspólnocie Europejskiej i wspólnotowymi wytycznymi o krajowej pomocy regionalnej. Dokumenty te określają dopuszczalność tej pomocy i warunki jej przyznawania. Skonstruowane są one tak, by zapewnić harmonijny rozwój regionów wszystkich państw członkowskich i nie dopuścić do naruszenia zasad konkurencji i reguł Wspólnego Rynku.
	Zasada koordynacji – dotyczy zintegrowanego wykorzystania wszystkich dostępnych instrumentów finansowych, koordynowania przez Komisję polityk regionalnych krajów członkowskich oraz dążenia do harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej.
	Zasada elastyczności – odnosi się do respektowania przez Komisję zróżnicowania odmiennych uwarunkowań regionalnych oraz specyfiki organizacyjnej i instytucjonalnej krajów członkowskich.
Zasady organizacji	Zasada programowania – oznacza dofinansowywanie kompleksowych programów rozwoju regionalnego dotyczących określonego przez Wspólnotę horyzontu czasowego, a nie pojedynczych projektów inwestycyjnych.
	Zasada partnerstwa – odnosi się do współpracy Komisji z władzami publicznymi krajowymi i lokalnymi, z przedstawicielami środowisk społeczno-gospodarczych, inwestorami, instytucjami bankowymi, organizacjami zawodowymi itd. we wszystkich stadiach opracowywania i wykonywania programów rozwojowych.
	Zasada kompatybilności – dotyczy spójności polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi.
	Zasada spójności – oznacza powiązanie polityk regionalnych z polityką makroekonomiczną prowadzoną przez państwa członkowskie.
Zasady finansowania	Zasada koncentracji – oznacza skupienie działań oraz środków na priorytetach mających podstawowe znaczenie dla spójności ekonomicznej i społecznej UE.
	Zasada dodatkowości – fundusze strukturalne nie zastępują, lecz uzupełniają krajowe środki publiczne przeznaczone na politykę regionalną.

c.d. tab. 10.4.

	Zasada komplementarności – dotyczy wzajemnego uzupełniania się działań podejmowanych z inicjatywy podmiotów krajowych i Wspólnoty.
Zasady oceny realizacji programów	Zasada monitorowania – odnosi się do obowiązku nadzorowania przebiegu realizacji programu podczas jego wdrażania według ustalonych wytycznych.
	Zasada oceny – dotyczy konieczności dokonywania oceny wdrażanych programów rozwoju regionalnego.
	Zasada kontroli finansowej – odnosi się do podziału odpowiedzialności w zakresie kontroli finansowej pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Pietrzyk 2003.

W latach 2007–2013 zmodyfikowano część istniejących w poprzednich okresach programowania zasad udzielania pomocy przez UE krajom członkowskim, inne przeniesiono z polityk wspólnotowych, a część zasad została na nowo wprowadzona do europejskiej polityki regionalnej. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS, do zasad tych zaliczyć można te przedstawione w tabeli 10.5.

Tabela 10.5. Zasady polityki spójności obowiązujące w okresie programowania 2007-2013.

Dodatkowość	Środki finansowe pochodzące z budżetu UE nie zastępują krajowych środków publicznych, a stanowią ich uzupełnienie. Celem stosowania zasady dodatkowości jest jednocześnie zapobieganie zjawiskom wypierania środków krajowych przez środki wspólnotowe.
Komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi	Działania podejmowane przez państwo członkowskie zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, współfinansowane przez fundusze strukturalne i FS, są spójne z priorytetami wyznaczonymi przez Wspólnotę Europejską.
Koncentracja	Aby osiągnąć zakładane cele, środki finansowe i wysiłki regulacyjne podejmowane w kraju członkowskim będą koncentrowane w ograniczonych dziedzinach, a w odniesieniu do przestrzeni na określonych obszarach. Obszarami priorytetowymi będą obszary gwarantujące zachowanie wysokiego wzrostu oraz zatrudnienia.

c.d. tab. 10.5.

Koordinacja	Dotyczy koordynacji pomiędzy pomocą z poszczególnych funduszy strukturalnych i FS, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego a interwencjami EBI i innych instrumentów finansowych, a także pomiędzy zakresem interwencji instrumentów współfinansowanych przy wykorzystaniu środków UE a priorytetami i działaniami określonymi w Krajowym Programie Reform na rzecz Strategii Lizbońskiej.
Ocena	Stosowana w celu poprawy jakości, skuteczności i spójności interwencji pochodzących z funduszy strukturalnych i FS oraz poprawy strategii wdrażania programów operacyjnych, z uwzględnieniem celu zrównoważonego rozwoju, specyficznych problemów strukturalnych oraz innych regulacji wspólnotowych w zakresie wpływu na środowisko.
Partnerstwo	Przy opracowywaniu, wdrażaniu, monitoringu oraz ocenie programów operacyjnych kraj członkowski współpracuje partnersko z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej, partnerami gospodarczymi i społecznymi. Zasada ta realizowana jest z pełnym poszanowaniem uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych wskazanych partnerów.
Poprawa rządzenia (good governance)	Dotyczy dążenia do ogólnej poprawy jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, wzmacniania standardów i postaw etycznych w życiu publicznym i administracji publicznej, poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poprawy jakości kadr administracji samorządowej oraz rządowej, a także promowania dialogu i partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi instytucjami.
Programowanie	Cele funduszy strukturalnych realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania, zorganizowanego w kilku etapach obejmujących określenie priorytetów, finansowanie oraz system zarządzania i kontroli. Programowanie ma charakter kompleksowy i komplementarny, co wymusza ścisłą koordynację prowadzenia i osiągania celów polityki spójności UE na szczeblu wspólnotowym oraz w kraju na szczeblu centralnym oraz regionalnym.
Równość szans	Zapobieganie wszelkim przejawom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub przynależność etniczną, wyznanie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

c.d. tab. 10.5.

Spółeczeństwo obywatelskie	Stworzenie trzeciej, po sferze publicznej oraz biznesowej, przestrzeni dla aktywności obywatelskiej, w której mogą funkcjonować instytucje, organizacje, grupy społeczne i jednostki, mającej poczucie współzależności, działającej na rzecz realizacji wspólnych interesów, podnoszenia jakości życia poszczególnych jednostek oraz grup.
Subsydiarność	Aby zapewnić odpowiednią efektywność polityki spójności UE, państwa członkowskie dążyć będą do decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań związanych z programowaniem, zarządzaniem instrumentami strukturalnymi przez przeniesienie tych kompetencji na szczebel niższy – centralny lub regionalny, który zapewni większą skuteczność i efektywność.
Trwały i zrównoważony rozwój (sustainable development)	Znajdywanie konsensusu pomiędzy efektywnością ekonomiczną podejmowanych działań a wymogami związanymi z promocją zasad zrównoważonego rozwoju, przy równoczesnym zachowaniu zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz walorów środowiska przyrodniczego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013*. 2007. Warszawa.

Do najważniejszych wspólnotowych instrumentów finansowych niezbędnych do realizacji polityki spójności ekonomicznej i społecznej UE zaliczymy fundusze strukturalne wraz z Funduszem Spójności. W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE, w latach 2000–2006, funkcjonowały 4 fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa oraz specjalny instrument finansowy, jakim jest Fundusz Spójności. Różnice pomiędzy funduszami strukturalnymi a Funduszem Spójności zestawiono w tabeli 10.6.

Tabela 10.6. Różnice pomiędzy Funduszami Strukturalnymi a Funduszem Spójności.

Fundusze Strukturalne	Fundusz Spójności
Są dostępne dla szerszej grupy państw członkowskich oraz ich regionów spełniających odpowiednie kryteria.	Jest dostępny tylko dla kilku najuboższych państw członkowskich spełniających kryteria wysokości DNB per capita.
Działają w oparciu o długoletnie programy rozwojowe.	Finansuje poszczególne projekty inwestycyjne bez konieczności ujmowania ich w programy rozwojowe.
Działają w regionach typu NUTS 2 i NUTS 3.	Działają na terytorium całych państw.

c.d. tab. 10.6.

	Współfinansuje tylko duże projekty inwestycyjne z zakresu infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska.
Zarządzanie funduszami strukturalnymi w poszczególnych państwach ma charakter zdecentralizowany.	Zarządzanie Funduszem Spójności odbywa się na poziomie krajowym.

Źródło: Opracowanie własne.

Do specjalnych instrumentów polityki spójności w latach 2000–2006 zaliczyć należy Inicjatywy Wspólnotowe. Zostały one powołane w wyniku reformy funduszy strukturalnych z 1988 r., zaś ich liczba ulegała zmianie w poszczególnych okresach programowania. Inicjatywy Wspólnotowe uzupełniały działania współfinansowane z funduszy strukturalnych, realizując w ten sposób cele nr 1, 2 i 3. W okresie programowania 2000–2006 wdrażane były cztery inicjatywy wspólnotowe: INTERREG III, EQUAL, URBAN II oraz LEADER +.

INTERREG III wspierał projekty współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Był on programem szczególnie istotnym ze względu na jego bezpośrednie i pośrednie skutki dla zacieśnienia więzi międzyregionalnych w UE. Przedsięwzięcia finansowane w ramach tej inicjatywy koncentrowały się na działaniach z trzech obszarów: promocji zintegrowanego rozwoju sąsiadujących regionów granicznych, wsparcia harmonijnej integracji terytorialnej Unii oraz usprawnienia polityki oraz techniki rozwoju regionalnego, i spójności poprzez współpracę międzynarodową i międzyregionalną. Inicjatywa ta w całości finansowana była ze środków EFRR⁸³.

LEADER+ był programem finansowanym przez Sekcję Orientacji EFOiGR. Środki przewidziane na realizację zadań tej inicjatywy mogły być przeznaczane na wspomaganie nowoczesnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie międzyregionalnych i międzynarodowych projektów współpracy, a także tworzenie sieci obszarów wiejskich UE.

EQUAL dotyczył ponadnarodowej współpracy w zakresie promocji nowych środków przeciwdziałania bezrobociu, zapobiegania wszelkim objawom dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, a także wykluczeniu społecznemu. Środki finansowe tego programu pochodziły w całości z EFS, zaś każde państwo zostało zobowiązane do opracowania własnej strategii wspierania EQUAL, która miała być zgodna z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Inicjatywa URBAN II dotyczyła wspierania i rewitalizacji gospodarczej i społecznej miast UE liczących przynajmniej 100 tys. mieszkańców. Finansowana

⁸³ Szerzej w: *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*. Komunikat Komisji Europejskiej, maj 2007.

była ona w całości z budżetu EFRR. Te miasta, które chciały skorzystać z pomocy finansowej URBAN II, musiały spełnić dwa z następujących warunków: wysoka stopa bezrobocia, niska aktywność ekonomiczna, duża liczba imigrantów, niska stopa edukacji, wysoka przestępczość, zdegradowane środowisko naturalne [Ładysz 2008].

Rola poszczególnych instrumentów finansowych UE zmieniała się w czasie. W obecnym okresie programowania na lata 2007–2013 główna zmiana polega na ograniczeniu liczby funduszy strukturalnych do dwóch, tj. EFRR i EFS. Fundusz Spójności, choć nie jest funduszem strukturalnym, został włączony do głównego nurtu programowania i podlega obecnie podobnym zasadom jak fundusze strukturalne. W odniesieniu do okresu 2000–2006 z polityki spójności wyłączono EFOiGR/SO wraz z FIWR, włączając je do wspólnej polityki rolnej i rybackiej⁸⁴.

Ogólna idea celu EFRR, służącego: *korygowaniu głównych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie, spowodowanych zwłaszcza dominacją rolnictwa, głębokimi przekształceniami w przemyśle i strukturalnym bezrobociem*, w obecnym okresie programowania na lata 2007–2013 pozostała aktualna, choć znacznie poszerzona. Zgodnie z Rozporządzeniem WE nr 1080/2006, p.1 preambuły, EFRR poprzez korygowanie różnic w dysproporcjach regionalnych ma prowadzić (...) *do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszania stopnia, w jakim regiony najmniej uprzywilejowane, w tym wiejskie i miejskie, upadające regiony przemysłowe, obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych, regiony przygraniczne i słabo zaludnione, są opóźnione w rozwoju*. Zgodnie z powyższym EFRR ma przyczyniać się do realizacji Strategii Lizbońskiej w kwestii stymulacji wzrostu gospodarczego oraz tworzeniu nowych, trwałych miejsc pracy.

Pomoc EFRR w latach 2007-2013 koncentruje się głównie na: inwestycjach w infrastrukturę, inwestycjach produkcyjnych stwarzających oraz chroniących obecne miejsca pracy, oraz rozwoju potencjału endogenicznego poprzez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny.

W przypadku EFS w latach 2007-2013 założono, że ma się on przyczyniać do realizacji priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz przyczyniania się do tworzenia lepszych miejsc pracy. Fundusz wspiera działania w dziedzinach edukacji i szkolenia, zwiększania udziału osób nieaktywnych zawodowo w rynku pracy, zwalczania wykluczenia społecznego, zwłaszcza osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w tym niepełnosprawnych oraz kobiet. W ramach EFS wspie-

⁸⁴ Finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2007-2013 realizowane jest za pomocą nowo powstałego instrumentu: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (European Agricultural Fund for Rural Development), zaś w przypadku sektora rybołówstwa rolę tę spełnia Europejski Fundusz Rybacki (European Fisheries Fund).

rane są również przedsięwzięcia wspierające zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji.

Mimo, że Fundusz Spójności został ustanowiony w celu pomocy krajom słabiej rozwiniętym w integracji ekonomicznej z UE, to w perspektywie finansowej 2007–2013 zasady jego funkcjonowania niemal ujednolicono. W chwili obecnej ma on służyć wzmocnieniu spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty na rzecz promowania jej trwałego rozwoju. Pomoc finansowa Funduszu Spójności jest udzielana na przedsięwzięcia zapewniające właściwą równowagę pomiędzy dwiema priorytetowymi dziedzinami. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady WE nr 1084/2006, art. 2 do dziedzin tych zaliczyć można:

1. Transeuropejskie sieci transportowe, w szczególności realizacja priorytetowych projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania Wspólnoty. W Polsce do projektów tych zaliczyć można m.in. 8 lotnisk (Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa i Wrocław) oraz sieci drogowe i kolejowe, w tym m.in. budowa Rail Baltica na trasie Warszawa-Kowno-Ryga-Tallin-Helsinki.
2. Środowisko – w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego Fundusz Spójności ma wspierać działania w zakresie przedsięwzięć związanych ze zrównoważonym rozwojem. Projekty współfinansowane w ramach tego priorytetu mają przedstawiać wyraźne korzyści w wymiarze środowiskowym, dotyczyć efektywności energetycznej i energii odnawialnej, zaś w sektorze transportowym, poza sieciami transeuropejskimi – zarządzania ruchem drogowym, morskim, lotniczym, projektów ekologicznego transportu miejskiego i publicznego.

W okresie budżetowym na lata 2007-2013 nastąpiła rezygnacja z kontynuacji dotychczasowych Inicjatyw Wspólnotowych (**Interreg III**, **Urban II**, **Equal** oraz **Leader+**). Dziedziny, które były objęte wsparciem w ramach inicjatyw, zostały włączone do programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W obecnej perspektywie funkcjonują nowe inicjatywy, tj. Jessica, Jeremie oraz Jaspers.

Programy współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzynarodowej, realizowane w latach 2000-2006 w ramach INTERREG III, kontynuowane są obecnie w ramach samodzielnego celu polityki spójności Unii Europejskiej – Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Cel ten realizowany jest poprzez trzy typy programów: transgraniczny, transnarodowy, międzyregionalny i jest finansowany, podobnie jak poprzednio, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Ponadto, w latach 2007-2013 realizowany jest Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Stanowi on inicjatywę Komisji Europejskiej, której zasadniczym celem jest rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE, poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego. Nowym instrumentem współpracy terytorialnej,

ustanowionym na poziomie wspólnotowym, jest również Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). Instrument ten umożliwia tworzenie na terytorium Wspólnoty ugrupowań o charakterze ponadnarodowym, posiadających osobowość prawną, których zadaniem jest wspieranie i ułatwianie współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej.

Wymienione instrumenty finansowe w postaci funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności stanowią główne źródło wsparcia finansowego wytyczonych celów strategicznych UE.

10.3. Polityka regionalna w Polsce

Obecny kształt systemu polityki regionalnej w Polsce to efekt działań, które wdrażane były w naszym kraju od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Umownie można je podzielić na cztery etapy:

1. początkowe prace koncepcyjne ukierunkowane na określenie założeń modelu polityki regionalnej, a także stworzenie warunków do jego implementacji – chodzi tu głównie o analizy i propozycje Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce i Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, a także działania Pełnomocnika ds. Reformy Ustrojowej Państwa, które zwieńczone zostały wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego państwa,
2. działania mające na celu implementację know-how polityki spójności UE, czyli:
 - uchwalenie przez Sejm RP 12 maja 2000 r. *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, na mocy której zawierane były kontrakty wojewódzkie,
 - wdrażanie programów przedakcesyjnych; Phare II, ISPA, SAPARD;
3. pierwszy okres członkostwa Polski w UE (2004-2006),
4. przedsięwzięcia realizowane w latach 2007-2013, tj.:
 - realizacja założeń polityki spójności UE 2007-2013,
 - budowa nowego paradygmatu krajowej polityki rozwoju w oparciu o zapisy dokumentu pt. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, który Rada Ministrów przyjęła 27 kwietnia 2009 r.

Od momentu wstąpienia Polski do UE krajowa polityka regionalna została całkowicie podporządkowana wytycznym polityki spójności, która (co wynika z jej istoty) realizuje przede wszystkim cele o charakterze wspólnotowym. W konsekwencji, priorytety polityki regionalnej zawarte w średniookresowych dokumentach określających strategię wykorzystania środków UE zarysowane były w sposób bardzo ogólny. Co więcej, obok polityki regionalnej w odrębnych systemach planistycznych i realizacyjnych funkcjonowały inne polityki podmiotów

publicznych określające cele w odniesieniu do przestrzeni, np. polityka wobec obszarów wiejskich, polityka transportowa, polityka rynku pracy itd. Koordynacja różnych instrumentów ukierunkowanych terytorialnie miała przede wszystkim charakter formalny i dokonywana była głównie w odniesieniu do instrumentów unijnych [Krajowa... 2010]. W takich warunkach właściwe określanie celów rozwojowych oraz skuteczna ich realizacja były bardzo utrudnione. W związku z tym w 2009 r. podjęto prace nad budową nowego modelu zarządzania rozwojem Polski, który opiera się na spójnym systemie dokumentów strategicznych o różnym charakterze (rys. 10.2).

Rys. 10.2. Dokumenty strategiczne polityki rozwoju do 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. 2010.

W nowym systemie bazę dla polityki rozwoju stanowią: długookresowa strategia rozwoju kraju *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, określająca główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej; średniookresowa strategia rozwoju kraju *Strategia rozwoju kraju 2020* – najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej, określający cele strategiczne

rozwoju kraju do 2020 r. oraz 9 zintegrowanych strategii, służących realizacji założonych celów rozwojowych⁸⁵.

Jedną ze strategii tematycznych jest, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR). Wyznacza ona cele polityki regionalnej wobec poszczególnych terytoriów w kraju, w tym w szczególności obszarów miejskich i wiejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyrażonym terytorialnym ukierunkowaniu. Określa także sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju [*Krajowa...* 2010a]. Zaproponowany w Strategii model polityki regionalnej łączy działania na rzecz wzmacniania potencjałów konkurencyjnych regionów w skali krajowej i międzynarodowej z niedopuszczeniem do nadmiernych i społecznie oraz politycznie nieakceptowanych różnicowań między- i wewnątrzregionalnych [*Krajowa...* 2010b]. Optyka ta odwołuje się do sposobu myślenia, który został zaproponowany w *Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej – przekształcanie różnorodności terytorialnej w siłę*, postulującego lepsze wykorzystanie różnorodnych możliwości rozwoju poszczególnych regionów i odnosi się do jednego z trzech wymiarów polityki spójności UE – wymiaru terytorialnego, który od grudnia 2009 r. (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego) stał się jedną z podstawowych zasad UE [*Polityka...* 2011].

Do głównych zmian wynikających z usprawniania systemu zarządzania rozwojem zaliczyć należy: polityki wieloletnie; kontrakty terytorialne (w miejsce dotychczasowych kontraktów wojewódzkich); ramowe zintegrowane programy regionalne; Krajowe Forum Terytorialne i Regionalne Fora Terytorialne; system monitorowania polityki rozwoju (Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Regionalne Obserwatoria Terytorialne); raporty strategiczne przygotowywane na poziomie regionalnym przez samorządy województw⁸⁶.

Podsumowanie

Polityka regionalna jest jedną z form interwencjonizmu, która podejmowana jest zarówno przez poszczególne państwa, jak i różne ugrupowania ponadnarodowe. W odniesieniu do Europy, główną przesłanką aktywności na polu wspierania rozwoju jednostek terytorialnych były pogłębiające się pomiędzy nimi

⁸⁵ Szerzej na ten temat: Rozpoczęcie konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Kraju 2020 (2012), http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Strony/SRK_2020.aspx (stan na 27 stycznia).

⁸⁶ Uzasadnienie do projektu Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (2011), http://bip.mrr.gov.pl/Projekty%20aktow%20prawnych/Documents/uzppr_uzas_osr_31082011.pdf (stan na dzień 31 sierpnia).

dysproporcje. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów było na tyle wysokie, że mechanizm rynkowy samoistnie nie był w stanie doprowadzić do ich wyrównania, co stanowiło uzasadnienie coraz intensywniejszych działań podejmowanych przez władze publiczne. Początkowo niwelowanie różnic odbywało się jedynie za pomocą redystrybucji środków budżetowych od obszarów bardziej do mniej rozwiniętych. Pojedyncze i często nieskoordynowane działania wczesnych etapów polityki regionalnej stopniowo ewoluowały w kierunku obecnie wdrażanego paradygmatu, który koncentruje się na wspieraniu konkurencyjności wszystkich regionów poprzez oddziaływanie na endogeniczne zasoby i potencjały.

Na przestrzeni lat znacząco wzrosła rola polityki regionalnej UE jako aktywnie wykorzystywanego narzędzia wspólnotowego. Kolejne rozszerzenia Wspólnoty, związane z sukcesywnym zwiększaniem liczby jej członków, przyczyniały się do wprowadzania dodatkowych instrumentów finansowych w postaci funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Te zaś umożliwiały nowo wstępującym członkom dostosowywanie się do europejskich regulacji prawnych, zacieśnianie procesów integracyjnych, niwelowanie dysproporcji w rozwoju ich poszczególnych regionów, wreszcie zaś dopasowywanie się do coraz bardziej postępującej liberalizacji handlowej i monetarnej. W rezultacie, po ponad 50 latach od ustanowienia Traktatu Rzymskiego, polityka spójności społecznej i gospodarczej stała się, obok kosztochłonnej Wspólnej Polityki Rolnej, równie ważną pod względem zaangażowania środków, dziedziną interwencji wspólnotowej.

Literatura

- Brol R. 2006. *Rozwój regionalny jako kategoria ekonomiczna*. W: Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Butowski L. 2009. *Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994–1999 i 2000–2006. Uwarunkowania teoretyczne, zakres rzeczowy, finansowy i przestrzenny*. Difin, Warszawa.
- Calak R., Grabowska Markiewicz B., Zielonka K. 2008. *Polityka regionalna – refleksje do dyskusji*. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Dokumenty/Documents/1_Nowa_koncepcja_polityki_regionalnej.pdf (stan na dzień 9.02.2012).
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. 2007. *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
- Churski P. 2008. *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

- Czykier-Wierzba D. 2003. *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*. Twigger, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel. 2005. *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*. W: Brodecki Z. (red.). *Regiony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Głąbicka K., Grewiński M. 2003. *Europejska polityka regionalna*. Elipsa, Warszawa.
- Grosse T. G. 2003. *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grzywacz W. 1995. *Metodyka polityki gospodarczej*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin.
- Kisiel-Łowczyc A.B. 2001. *Miejsce Unii Europejskiej w paneuropejskiej integracji w latach 90-tych*. W: *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa.
- Kisielnicki J. 2004. *Zarządzanie organizacją*. Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego. Warszawa.
- Klasik A. 1997. *Duże województwo samorządowe: gra o rozwój regionalny*. W: Broszkiewicz R. (red.). *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*. Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Klasik A., Kuźnik F. 1998. *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: Dolata S. (red.). *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. Uniwersytet Opolski. Opole.
- Korenik S. 1999. *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Korenik S. 2003. *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław.
- Kosiedowski W. 2001. *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*. W: Kosiedowski W. (red.). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. TNOiK, Toruń.
- Kosiedowski W. 2005. *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*. W: Kosiedowski W. (red.). *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. TNOiK, Toruń.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Synteza. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Informacje_podstawowe/Documents/Streszczenie_KSRR_KHP.pdf. (stan na dzień 9.02.2012)
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. 2010. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ładysz J. 2008. *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Maciaszczyk A. 2002. *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia Irlandii*. Biuletyn Europejski, nr 8.
- Maciaszczyk A. 2004. *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia Irlandii*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Markowska M. 2002. *Czynniki rozwoju regionalnego*. W: Sobczak E. (red.). *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Miszcuk A., Miszcuk M., Żuk K. 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Narodowa Strategia Spójności na lata 2007–2013*. 2007. Warszawa.
- Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych*. 2008. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca*. Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. 2004.
- Orłowski T. 1998. *Nowy leksykon ekonomiczny*. Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa.
- Pancer-Cybulska E. 2005. *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzalek L. 1997a. *Przesłanki i uwarunkowania polityki wewnątrzregionalnej*. W: Patrzalek L. (red.). *Funkcje układu instytucjonalnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzalek L. 1997b. *Polityka wewnątrzregionalna (intraregionalna) – przesłanki, uwarunkowania, cechy*. Samorząd Terytorialny, nr 1-2.
- Pietrzyk I. 2004. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I. 2007. *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polityka regionalna w Polsce*. 2011. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Regulski J. 1982. *Ekonomika miasta*. PWN, Warszawa.
- Rozpoczęcie konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Kraju 2020*. 2012. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Strony/SRK_2020.aspx (stan na 27 stycznia).
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*. 2007. Komunikat Komisji Europejskiej.
- Szlachta J. 2011. *Polityka Unii Europejskiej po kryzysie*. W: Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

- Strzelecki Z. 2008. *Gospodarka regionalna i lokalna*. Wyd. naukowe PWN, Warszawa.
- Tkaczyński J. W., Willa R., Świsłak M. 2009. *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. [http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri= OJ:C: 2010:083:SOM:PL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PL:HTML)
- Traktaty rzymskie (Traktaty ustanawiające EWG i EURATOM). 1957. Rzym.
- Trendy zmian polityki regionalnej – w kierunku nowego paradygmatu (Załącznik 4). 2010. W: *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ustawa z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)
- Waldziński D. 1999. *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*. Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Waldziński D. 2005. *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Wieliczko B. 2003. *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*. Studia i monografie. IERiGŻ, Warszawa.
- Winiarski B. 1976. *Polityka regionalna*. PWE, Warszawa.
- Winiarski B. 1994a. *Warianty koncepcji kierunkowania rozwoju regionalnego Polski w latach dziewięćdziesiątych*. W: Winiarski B. (red.). *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Winiarski B. 1994b. *Rozwój regionalny w perspektywie europejskiej*. W: Winiarski B. (red.). *Problemy rozwoju regionalnego w polityce ekonomicznej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Winiarski B. 2006. *Pojęcia podstawowe*. W: Winiarski B. (red.). *Polityka gospodarcza*. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.
- Żuber P., Brzozowy A., Baliński D., Grabowska-Markiewicz B., Kotrański J., Zielenka K. 2008. *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Zinterpretuj pojęcie *polityka regionalna*.
2. Wymień elementy układu morfologicznego polityki regionalnej i scharakteryzuj jeden z nich.
3. Podaj przykłady instrumentów rozwoju regionalnego i opisz mechanizm ich oddziaływania.

4. Wymień i krótko scharakteryzuj najważniejsze etapy ewolucji polityki regionalnej UE.
5. Na czym polega zasada subsydiarności?
6. Wymień i krótko scharakteryzuj instrumenty finansowe polityki spójności UE funkcjonujące w Polsce od momentu jej członkostwa w UE.
7. Na czym polegają różnice pomiędzy funduszami strukturalnymi a Funduszem Spójności?
8. Scharakteryzuj system dokumentów strategicznych polityki rozwoju i uzasadnij sens jego opracowania.

11. Współpraca transgraniczna i euroregiony⁸⁷

Wprowadzenie

Na współczesne stosunki międzynarodowe i polityczne w Europie duży wpływ ma współpraca regionów na obszarach i terytoriach granicznych. Kształtująca się tam współpraca transgraniczna korzystnie wpływa na rozwój regionalny, przynosząc wymierne efekty gospodarcze i społeczne. Ponadto postępujący przy tym rozwój środków łączności i komunikacji, przepływ ludzi oraz idei powoduje większą współzależność gospodarczą, kulturową, a także w zakresie bezpieczeństwa. Następuje proces stopniowej integracji.

Głównym motywem tworzenia euroregionów jest pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego, co służyć ma poprawie warunków życia zamieszkującej tam ludności. Długofalowo sprzyja to przezwyciężeniu istniejących podziałów oraz akcentowaniu wszelkich podobieństw: historycznych, kulturowych, politycznych, gospodarczych i społecznych, opartych o naturalną bliskość geograficzną. Niezmiernie ważna staje się też możliwość pozyskiwania środków unijnych na realizację projektów transgranicznych dotyczących najczęściej: ekologii, komunikacji, gospodarki, kultury, oświaty, opieki społecznej i infrastruktury granicznej.

11.1. Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej – podstawowe pojęcia⁸⁸

W dziedzinie stosunków międzynarodowych dotyczących regionów granicznych, euroregiony można określić wręcz jako fenomen czy też zjawisko, bądź

⁸⁷ W rozdziale pojęcia: współpraca transgraniczna, kooperacja transgraniczna i współdziałanie transgraniczne są traktowane jako synonimy.

⁸⁸ Z euroregionem są ściśle powiązane następujące terminy: teren, obszar, region i strefa przygraniczna; obszar pograniczny (pogranicze, obszar i region transgraniczny). Powyższa problematyka posiada bogatą literaturę, m.in.: Przybyła [1995, 2008], Kitowski [1996, 1998], Nowińska [1997], Toczyński i in. [1997], Borys, Panasewicz [1998], Malendowski, Ratajczak [1998, 2000], Euroregiony w nowym podziale... [1999], Mync, Szul [1999], Salmonowicz [1999], Dynia [2000], Palmowski [2000, 2007], Kosiedowski [2001], Wich [2001] Jóskowiak [2003], Kulesza [2003], Mierosławska [2004], Sikorski [2004], Brodecki [2005], Ładysz [2005], Modzelewski [2006], Tomaszewski [2007], Koszyk-Białobrzaska, Kisiel [2008] Strzelecki [2008].

przejaw dążeń do intensyfikacji współpracy. Jednakże ten termin nie ma charakteru oficjalnego w tym sensie, że nie występuje – w odróżnieniu do takich określeń jak współpraca transgraniczna czy region graniczny – w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej (dalej: UE) i w większości umów międzynarodowych, odnoszących się do regionów prowadzących współpracę ponadgraniczną. Jest to zatem określenie raczej potoczne, lecz mocno ugruntowane już w literaturze oraz występujące coraz częściej w różnych oficjalnych dokumentach regionalnych i lokalnych, związanych z formalizacją współpracy transgranicznej [Toczyski i in. 1997]⁸⁹.

Pojęcie **euroregion** jest w literaturze przedmiotu rozumiane w dwojaki sposób:

- po pierwsze, jako formalna struktura współpracy transgranicznej, skupiająca przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych [Palmowski 2000, Proniewski 2002],
- po drugie, jako określony geograficznie obszar obejmujący przygraniczne części dwóch lub większej liczby państw, które chcą ze sobą współpracować i koordynować działania społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. W tym też znaczeniu jest szczególnym przypadkiem regionu transgranicznego, wyróżniającym się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej⁹⁰ [Michałowska 1997].

Zbliżoną definicję zawiera *Słownik rozwoju regionalnego* [Kozak i in. 2001]. Według autorów przywoływanej publikacji euroregion to zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej dwóch lub więcej państw polegająca na powoływaniu wspólnych organów, wspólnym sporządzaniu i uzgadnianiu planów dotyczących różnych sfer życia społeczno-gospodarczego.

Greta [2003] podaje natomiast, że euroregion to pewna przestrzeń, w której krajobraz i mieszkańcy mają wiele cech wspólnych, a zarazem odróżniają się od innych regionów. Szczególna właściwość dotyczy obszaru.

Rozszerzając interpretację przywoływanej powyżej autorki, euroregion to również zinstytucjonalizowany związek pomiędzy organizacjami państwowymi lub samorządowymi bądź nieformalnie, tworzony przez stowarzyszenia zawodowe lub naukowe do współpracy obszarów przygranicznych. Porozumienia euroregionalne nie mogą być w sprzeczności z wewnętrzną legislacją państw czy systemem umów międzynarodowych [Greta 2003].

⁸⁹ Współpraca transgraniczna jest rozumiana jako „(...) każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń (...)” [Europejska Konwencja Ramowa... 1980].

⁹⁰ Za region transgraniczny przyjęto terytorium po obu stronach granicy, stanowiące jednolity kompleks i wykazujące cechy wspólne (np. tradycje kulturowe), a którego ludność chce współpracować, by pobudzać postęp społeczny, kulturalny i gospodarczy [Fic 1996].

Zatem, gdy instytucje współpracy transgranicznej jednostek reprezentujących regiony dwóch lub więcej państw powstają z inicjatyw związków gmin, wówczas nazywa się je **euroregionami samorządowymi**. Jeżeli zainicjowane są przez organy przedstawicielskie władzy państwowej na szczeblu wojewódzkim, przy współudziale władzy centralnej, wówczas przyjmują miano **administracyjno-samorządowych** (*Euroregiony w nowym podziale...* 1999).

Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych analizuje współpracę transgraniczną i euroregion z punktu widzenia kryterium organizacji i systemu pracy, co zostało zaprezentowane na rysunku 11.1.

Rys. 11.1. Elementy euroregionu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kociubiński 2000.

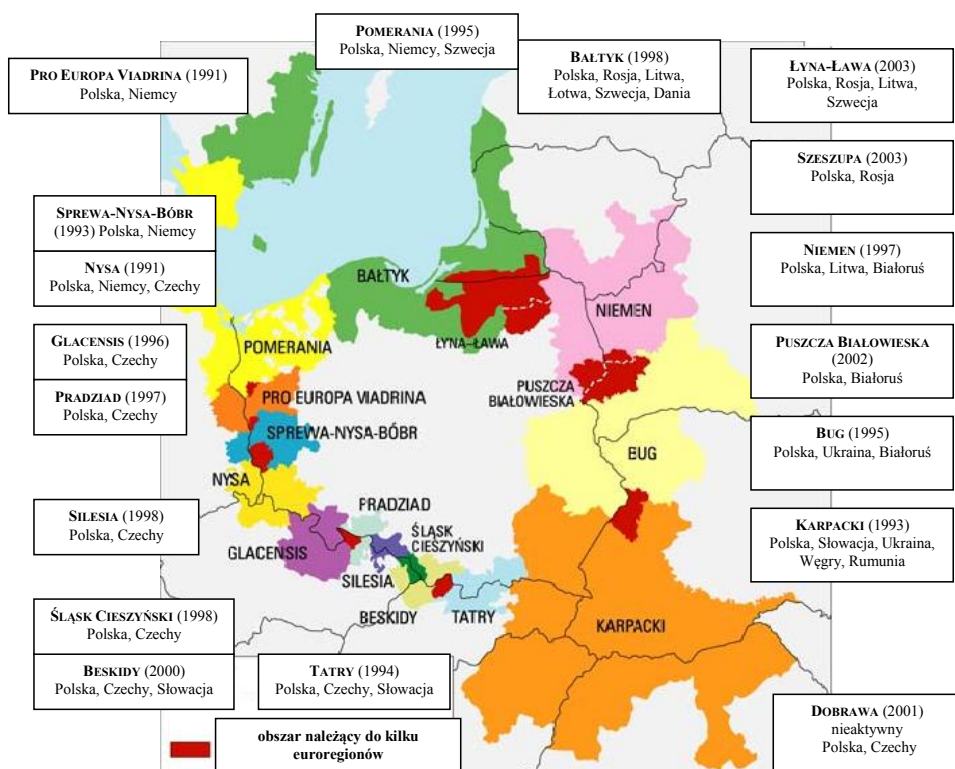
Pierwsza część wyrazu **euro** odnosi się do przestrzeni lokalizacji oraz procesów integracyjnych zachodzących w Europie, zaś drugi człon **region** jest wskazaniem na terytorium posiadające określone cechy. Termin „euroregion” pochodzi od najstarszej inicjatywy współpracy transgranicznej Euroregion, którą powołano do życia w 1958 r. Objęła ona obszar przylegający do granicy holendersko-niemieckiej i stała się klasycznym przykładem współdziałania obszaru o silnych powiązaniach historycznych, gospodarczych, etnicznych i kulturowych [Przybyła 1995].

Do najstarszych regionów transgranicznych o intensywnie rozwiniętych formach współpracy należą: utworzony w 1963 r. niemiecko-holenderski Euroregion Rhein – Waal oraz powołany w 1976 r. belgijsko-holendersko-niemiecki Euroregion Maas – Rhein. Wzorcowym przykładem wzajemnej kooperacji jest także Ems – Dollard oraz Rhein – Mass – Nord (na pograniczu niemiecko-holenderskim) i euroregion Saar – Lor – Lux.

Z kolei pierwszym euroregionem obejmującym obszary przygraniczne Polski jest euroregion Neisse – Nisa – Nysa utworzony w maju 1991 r. na przygranicznych terenach Czech, Niemiec i Polski.

Zdecydowana większość istniejących **euroregionów na granicach Polski** powstała przed 1999 r. Obecnie jest ich 18, z czego 4 na granicy zachodniej, 7 na granicy południowej, 3 na granicy wschodniej i 4 na granicy północnej, co zostało zaprezentowane na rysunku 11.2.

Rys. 11.2. Euroregiony na granicach Polski (stan na 2012 r.).



Źródło: Opracowanie na podstawie: *Euroregiony na granicach...* 2007.

Na zachodniej i południowej granicy euroregiony powstawały w wyniku porozumień i umów zawieranych przez stowarzyszenia i związki samorządowe, więc poszczególne gminy przystępowały do nich na mocy właściwych uchwał rad gmin.

Inaczej proces tworzenia wstępował na granicy wschodniej i północnej. Tu sygnatariuszami porozumienia byli wojewodowie, co oznaczało włączenie do współpracy całych województw, także tych, które nie miały przygranicznego położenia (dawne rzeszowskie, lubelskie, tarnobrzeskie). W wyniku takich proce-

dur, euroregiony w tej części Polski są znacznie rozleglejsze niż te na pozostałych granicach [Warych-Juras 2004].

Natomiast zlokalizowane na południowej granicy Polski tworzyły się na bazie nowego kształtu politycznego. Granica ze Słowacją i Czechami była granicą między państwami stowarzyszonymi z UE i stanowiła wewnętrzną granicę państw Grupy Wyszehradzkiej. Współpraca na tym obszarze wynikała z długich tradycji oraz podobnych przeobrażeń systemowych. Na pozostałych granicach kraju współdziałanie stało się mniej dynamiczne ze względu na zróżnicowanie gospodarcze i brak ścisłych związków, m.in. w postaci ładu na granicy północnej [Warych-Juras 2004].

Wykaz wszystkich euroregionów uporządkowany alfabetycznie przedstawia tabela 11.1.

Tabela 11.1. Euroregiony w Polsce – stan na 2012 r.

Nazwa / Rok utworzenia	Partnerzy	Główne cele i obszary współpracy w ramach euroregionu
Bałtyk 1998	Polska, Rosja, Litwa, Łotwa, Szwecja, Dania	poprawa warunków życia mieszkańców z obszaru euroregionu; zbliżenie lokalnych społeczności; przełamywanie historycznych uprzedzeń; programowanie prac zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju każdej ze stron; wspieranie działań zmierzających do współpracy między regionalnymi i lokalnymi władzami.
Beskidy 2000	Polska, Czechy, Słowacja	rozwój procesów integrujących społeczność euroregionu; rozwój gospodarczy aktywowany poprzez budowanie transgranicznych powiązań kooperacyjnych; dbanie o bogactwo zasobów przyrody i ochrona środowiska; optymalny rozwój potencjału ludzkiego i podniesienie jakości życia mieszkańców.
Bug 1995	Polska, Ukraina, Białoruś	rozwój współpracy w dziedzinach: zagospodarowania przestrzennego, komunikacji, transportu i łączności; oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki; ochrony i poprawy stanu środowiska; likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych; rozwoju kontaktów między mieszkańcami oraz współpracy instytucjonalnej i podmiotów gospodarczych.
Glacensis 1996	Polska, Czechy	wspieranie działań w zakresie: planowania przestrzennego; ochrony i poprawy stanu środowiska; gospodarki i handlu; budowy infrastruktury technicznej; rozwoju turystyki przygranicznej; budowy przejść granicznych; wymiany kulturalnej; humanitarnym i socjalnym; górskich służb ratowniczych; szkolnictwa i młodzieży.

Karpacki 1993	Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry Rumunia	organizowanie i koordynowanie działań na rzecz: gospodarki, ekologii, kultury, nauki i edukacji; wsparcia konkretnych projektów i wspólnych planów; rozwoju i ułatwiania wzajemnych kontaktów; identyfikowania obszarów współpracy, pośredniczenia i ułatwiania współpracy członków z organizacjami, agencjami i instytucjami.
Łyna-Ława 2003	Polska, Rosja, Litwa, Szwecja	zacieśnienie więzi i dążenie do wyrównania standardu życiowego członków stowarzyszenia; utrzymanie i rozwój współpracy w dziedzinie: transportu, komunikacji, łączności i bezpieczeństwa publicznego, kultury, oświaty i sportu; turystyki; przedsiębiorczości i przeciwdziałania bezrobociu; rozwoju samorządów; usprawnienie ruchu granicznego; rozwiązywanie problemów ekologicznych.
Niemen 1997	Polska, Litwa, Białoruś	rozwój współpracy w obszarze: gospodarki; zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury publicznej, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki; ochrony środowiska; likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych; rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych.
Nysa 1991	Polska, Niemcy, Czechy	poprawa transgranicznej wymiany informacji, wypracowywanie i promowanie priorytetów rozwojowych dla obszaru euroregionu; utworzenie wspólnego, zintegrowanego regionu urlopowego; wykorzystanie funduszy z programów pomocowych; wspieranie interesów gmin, powiatów i innych podmiotów, zgodnych z euroregionalnymi celami rozwojowymi; utworzenie wspólnego podmiotu prawnego.
Pomerania 1995	Polska, Niemcy, Szwecja	współpraca i wymiana grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturalnych i młodzieżowych; dostosowanie infrastruktury do potrzeb ruchu granicznego i regionalnego; rozwiązywanie problemów granicznych; rozwój współpracy gospodarczej i w zakresie skutków klęsk żywiołowych; wymiana know-how i transfer technologii; stworzenie systemu informacyjnego w celu wymiany danych w euroregionie.
Pradziad 1997	Polska, Czechy	wspieranie współpracy w dziedzinach: planowania przestrzennego, środowiska naturalnego; podnoszenia poziomu gospodarki i wzrostu poziomu życia; budowy i przysposabiania struktur transgranicznych; likwidacji pożarów i katastrof; turystyki i przejść granicznych; wymiany kulturalnej i dbania o wspólne dziedzictwo kulturowe; kontaktów międzyludzkich; pomocy społecznej i humanitaryzmu.

Pro Europa Viadrina 1991	Polska, Niemcy	zapewnienie dobrosąsiedzkich stosunków; utrwalanie regionalnej tożsamości; podnoszenie dobrobytu mieszkańców regionu przygranicznego poprzez stworzenie transgranicznego polsko-niemieckiego regionu gospodarczego; promowanie idei jedności europejskiej i porozumienia międzynarodowego; ustalanie wspólnych przedsięwzięć oraz pozyskiwanie środków potrzebnych do ich realizacji.
Puszcza Białowieska 2002	Polska, Białoruś	podejmowanie działań zmierzających do: ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych; transgranicznej ekologicznej i kulturalnej turystyki; społeczno-gospodarczej, kulturalnej i naukowo-oświatowej współpracy; zbliżenia narodów obu państw przy zachowaniu korzystnego środowiska; zachowania w Europie unikalnego kompleksu przyrodniczego Puszczy Białowieskiej.
Silesia 1998	Polska, Czechy	wspieranie inwestycji i programów gospodarczych; programy likwidujące bezrobocie; współpraca i wymiana grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturalnych, środowisk młodzieżowych; poprawa stanu środowiska naturalnego; rozwój skoordynowanego transgranicznego planowania przestrzennego; dostosowanie infrastruktury dla potrzeb ruchu granicznego i regionalnego; budowa kompleksowego systemu informacji w celu wymiany danych; działalność wydawnicza.
Sprewa-Nysa-Bóbr 1993	Polska, Niemcy	działania na rzecz rozwoju i dostosowania systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej; dążenie do zwiększania potencjału ekonomicznego; tworzenie warunków dla współpracy w dziedzinie: kultury, nauki, oświaty, turystyki i rekreacji, zdrowia, opieki społecznej; zapobieganie i zwalczanie katastrof i klęsk żywiołowych; rozwój bezpośrednich kontaktów; stałe informowanie opinii publicznej o celach, zasadach, programach i przedsięwzięciach w zakresie współpracy transgranicznej.
Szeszupa 2003	Polska, Litwa Rosja, Szwecja	wspólne projekty w dziedzinie gospodarki, kultury, edukacji, turystyki, środowiska przyrodniczego, biznesu, młodzieży i rozwoju gospodarczego.
Śląsk Cieszyński 1998	Polska, Czechy	wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rozwoju regionu; rozwiązywanie problemów w dziedzinie transportu, komunikacji i łączności oraz bezpieczeństwa obywateli, a także dotyczących ekologii i środowiska naturalnego; rozwój turystyki, ruchu podróży łącznie z dalszym usprawnieniem ruchu granicznego; akcje wspierające rozwój kultury, oświaty i sportu; współpraca między szkołami i młodzieżą.

Tatry 1994	Polska, Czechy, Słowacja	wspólna działalność transgraniczna ukierunkowana na równomierny i zrównoważony rozwój regionu oraz zbliżenie mieszkańców i instytucji po obu stronach granicy w nawiązaniu do historycznych doświadczeń.
Dobrawa 2001	Polska, Czechy	nieaktywny.

Źródło: Statuty i porozumienia euroregionów oraz Euroregiony w nowym podziale... 2007.

Należy pamiętać, że euroregion to obszar szczególnie w powojennej rzeczywistości europejskiej. Prowadzona tam współpraca transgraniczna przybrała na sile na początku lat 90. XX w. Według *Opinii Europejskiego Komitetu...* [2007] bodźcem do tego stały się następujące przesłanki:

- ponadnarodowa integracja i rozszerzenie UE oraz wprowadzenie euro,
- decentralizacja władzy publicznej i regionalizacja państw narodowych,
- zmieniająca się rola regionów w systemie rządów instytucji europejskich,
- wzrost znaczenia kooperacji transgranicznej i uruchomienie inicjatyw z nią związanych,
- zmiany polityczno-gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej.

Najczęściej głównym powodem współdziałania transgranicznego i tworzenia euroregionów było pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawa warunków życia zamieszkującej tam ludności. W tym kontekście można wyodrębnić dwie grupy funkcji:

- pierwsza to grupa funkcji rozwojowo-gospodarczych,
- druga to grupa funkcji społeczno-kulturalnych.

W zakresie wypełnianych funkcji społeczno-gospodarczych należy podkreślić: mobilizację potencjału wszystkich podmiotów (izb handlowych, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, związków zawodowych, instytucji społecznych i kulturalnych, organizacji ekologicznych i turystycznych); otwarcie rynków pracy i ujednolicenie kwalifikacji zawodowych oraz wspieranie rozwoju gospodarczego i tworzenie miejsc pracy poprzez działania w takich sektorach, jak: infrastruktura, transport, turystyka, środowisko naturalne, edukacja, badania naukowe i współpraca między małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

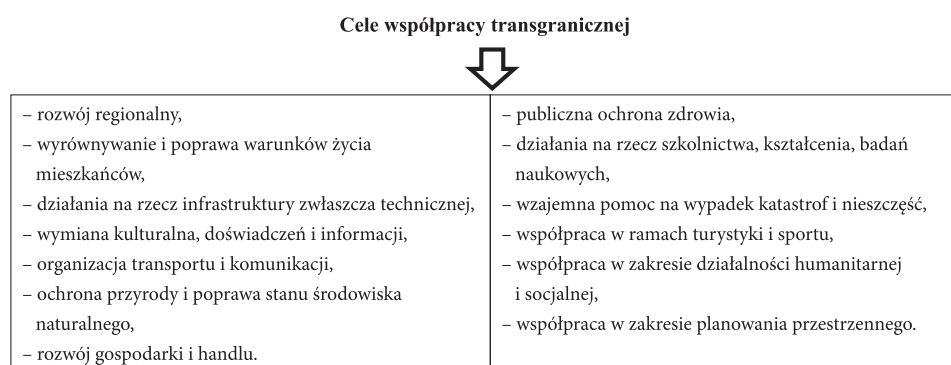
Funkcje społeczno-kulturalne realizowane są między innymi poprzez nieustanne rozpowszechnianie wiedzy ogólnej dotyczącej współpracy transgranicznej w różnych publikacjach, poprzez tworzenie centr kształcenia, szkół i placówek naukowo-badawczych, instytucji ochrony środowiska naturalnego, poprzez tworzenie stowarzyszeń kulturalnych, bibliotek, muzeów. Ponadto współpraca sprzyja równości szans, dogłębnej znajomości języka kraju sąsiedniego, a nawet lokalnych dialektów sprzyja poznawaniu tradycji kultury ludności zaprzyjaźnionego kraju [Koszyk-Białobrzaska, Kisiel 2008].

Według Malendowskiego i Ratajczaka [1998] euroregion i prowadzona w nim kooperacja transgraniczna jest symbolem procesów związanych ze jednoczeniem się Europy, owego rodzaju „siłą napędową współpracy transgranicznej”, „pomostem łączącym sąsiadów”, w efekcie wzmacnia poczucie wspólnoty.

Podobne stanowisko na temat współpracy transgranicznej przedstawia Waldziński [2005], podkreślając koordynację różnorodnych działań, zwłaszcza gospodarczych, ale również kulturalnych, turystycznych związanych z zachowaniem środowiska przyrodniczego, czyli wszystkich, które mogą przyczynić się do rozwoju regionalnego i kształtowania zwyczajnych międzyludzkich więzi w społecznościach regionalnych.

Podstawowe **cele współpracy transgranicznej** zostały przedstawione na rysunku 11.3.

Rys. 11.3. Główne obszary współpracy transgranicznej w ramach euroregionu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Malendowski, Ratajczak 1998.

Euroregiony, i realizowana współpraca transgraniczna, tworzą nie tylko wspólnoty z obszarów przygranicznych, lecz również leżących w głębi kraju. Podmiotowość gmin powoduje, że położenie w różnych województwach nie jest przeszkodą we współpracy i porozumiewaniu. Jednak według Malendowskiego i Szczepaniaka [2000] nadmierne rozbudowanie przestrzeni euroregionalnej jest niekorzystne, gdyż podstawą działania euroregionu muszą być związki regionalne, które wykształcają się tylko na obszarze względnie homogenicznym pod względem przyrodniczym, ekonomicznym i kulturowym, a rozszerzenie temu nie sprzyja.

Analizując problematykę kooperacji transgranicznej i euroregionów, warto zwrócić uwagę na **cele, które powinny być realizowane**. Chodzi tu głównie o:

- zmiany charakteru granic i przezwyciężenia krępujących uregulowań państwowych dotyczących nieprzenikalności granic,
- umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturowych,

- czynienie ze zdecentralizowanych regionów siły napędowej współpracy ponadgranicznej,
- ułatwienie realizacji europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego,
- usuwanie przeszkód i nierówności ekonomicznych i infrastrukturalnych,
- określanie metod rozwiązywania problemów, przejawów niedorozwoju i uciążliwości charakterystycznych dla obszarów peryferyjnych,
- formułowanie zasad budowy podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między instytucjami europejskimi oraz ich efektywności,
- budowanie i utrwalanie wzajemnych więzi.

Podstawowe zamierzenia i zasady prowadzenia różnych form współpracy transgranicznej (również w ramach euroregionów) przewidziane są w wielostronnych umowach międzynarodowych (konwencjach, kartach itp.). Przy ustalaniu priorytetów takiej kooperacji nawiązuje się do umów i porozumień o współpracy transgranicznej i międzyregionalnej zawartych przez rząd Polski z krajami sąsiadującymi, a także do Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz Europejskiej Konwencji o Współpracy między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi⁹¹. Uwzględnia się również specyficzne warunki występujące na pograniczu, regionalne i lokalne potrzeby oraz możliwości realizacyjne. Przy czym należy podkreślić, że zadania są ściśle powiązane z celami. Ponadto owe cele i sposoby ich realizacji określone są w umowach o utworzeniu i statutach euroregionów. Są one przedstawione w odrębnych rozdziałach o bardzo zbliżonych nazwach, a mianowicie: „Cele i płaszczyzny współpracy”, „Cele wspólnoty i formy współpracy”, „Cele i zadania”, „Cele i formy współpracy”, „Formy współpracy” czy „Cele” [*Euroregiony na granicach Polski...* 2007].

Euroregiony, jak już wielokrotnie akcentowano, charakteryzują się stosunkowo wysokim stopniem instytucjonalizacji, polegającym na ustanowieniu organów i transgranicznych struktur współpracy w postaci rad, sekretariatów czy grup roboczych. Statuty wymieniają od dwóch do pięciu organów wewnętrznych. Struktura organizacyjna euroregionu została przedstawiona na rysunku 11.4.

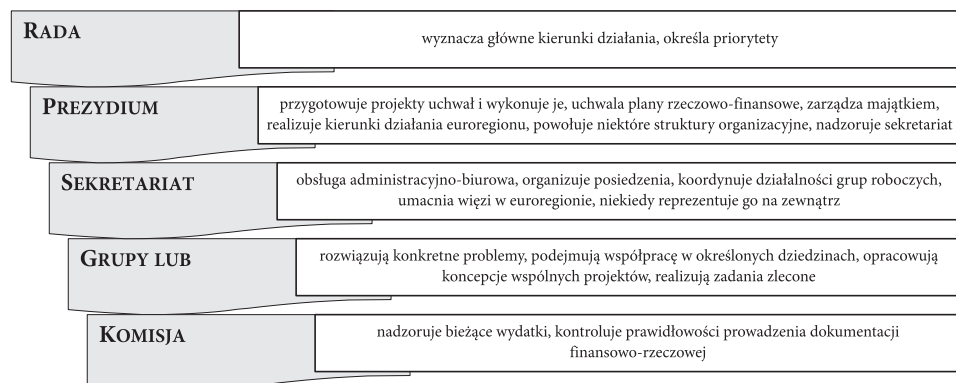
Organem plenarnym jest Rada, nazywana też Parlamentem (Łyna-Ława, Pradziad) lub Kongresem (Tatry). Jest to organizm wspólny we wszystkich euroregionach liczących – w zależności od wielkości – od 3 (Glacensis) do 35 (Tatry) przedstawicieli każdej ze stron.

Organem wykonującym funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne jest Prezydium liczące od 1 (Bałtyk, Buk, Nysa) do 6 przedstawicieli (Silesia, Pradziad) każdej ze stron.

Organem wykonawczym i administracyjnym euroregionu jest Sekretariat, określany też jako biuro. Sekretarze lub dyrektor wykonawczy zapewniają bieżącą obsługę euroregionu i koordynują działalność grup roboczych.

⁹¹ Wymienione dokumenty zostaną szerzej omówione w dalszej części rozdziału.

Rys. 11.4. Struktura organizacyjna euroregionu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: statuty euroregionów oraz *Euroregiony na granicach...* 2004.

Zadania Grup lub Komisji Roboczych obejmują rozwiązywanie konkretnych problemów dotyczących m.in.: gospodarki, komunikacji, transportu, łączności, rozwoju regionalnego, zagospodarowania przestrzennego, wymiany handlowej, ochrony zdrowia, środowiska przyrodniczego, współpracy kulturalnej, sportowej, oświatowej, likwidacji skutków katastrof i klęsk żywiołowych, współpracy miast, młodzieży itp. [Malendowski, Szczepaniak 2000].

Stowarzyszenia reprezentujące Polskę w euroregionach wspierają budowę sieci wielostronnie współpracujących ze sobą osób, organizacji i instytucji z jednej strony – partnerzy zagraniczni i polskie instytucje centralne, z drugiej zaś strony – samorządy gminne, małe instytucje kulturalne i szkoły. Taka struktura przybiera charakter pionowy. Następuje też rozwój powiązań o charakterze poziomym – umowy, porozumienia, konkretne przedsięwzięcia. Powinnością organów euroregionów w tym zakresie jest inspiracja i koordynacja, kojarzenie i stymulowanie obiegu informacji dotyczących potencjalnych możliwości współdziałania.

11.2. Prawny wymiar współpracy transgranicznej i euroregionów

Rozwój współdziałania transgranicznego zależy od formalno-prawnych możliwości podejmowania przez regiony i społeczności lokalne różnych inicjatyw i tworzenia specjalnych struktur o zasięgu przekraczającym granicę. Podstawę infrastruktury prawnej stanowią umowy wielostronne (międzynarodowe), w których jedną z najważniejszych zasad jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy.

Dokumenty stanowiące normy prawne dla omawianej współpracy to umowy sporządzone przez instytucje międzynarodowe. W rozdziale skoncentrowano głównie na:

- Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1980 r. (*Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287 i 288*),
- Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych z 1981 r. (*Europejska Karta Regionów... 2004*),
- Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z 1985 r. (*Dz.U. z 1993 r., Nr 124, poz. 607 i 608*),
- Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego z 1997 r.⁹².

Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi została przyjęta przez Radę Europy 21 maja 1980 r. na konferencji w Madrycie. Polska, która została członkiem Rady Europy w 1991 r., ratyfikowała ją w 1993 r. Składa się ona z „Preambuły” i 12 artykułów oraz załącznika zawierającego wzory umów, porozumień i statutów potrzebnych do współpracy transgranicznej⁹³.

Konwencja Madrycka reguluje ogólne zasady współpracy transgranicznej w odniesieniu do jej podmiotów – samorządów i jednostek władzy lokalnej, oraz podstawowe obowiązki państwa w tym zakresie. Określa zakres, formy i instrumenty współpracy oraz jej dziedziny ze szczególnym uwzględnieniem: rozwoju regionalnego i lokalnego, ochrony środowiska, rozbudowy usług publicznych, pomocy wzajemnej w razie katastrof i nieszczyć.

Proponowane są w niej modele współpracy, takie jak: porozumienia międzyrządowe, porozumienia na szczeblu lokalnym i regionalnym typu *gentleman's agreements* oraz umowy na szczeblu regionalnym i lokalnym zawierające prywatnie – lub publicznoprawne zobowiązania prawnie wiążące.

W Konwencji dwukrotnie (artykuł 2 i 3) podkreśla się nadrzędność prawa krajowego każdego sygnatariusza w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy. Nawiązanie współpracy w myśl omawianej Konwencji nie prowadzi do utworzenia samodzielnego bytu prawnego w ramach państwa.

Kolejnym dokumentem regulującym współpracę transgraniczną jest **Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych**, którą przyjęto w 1981 r. Znowelizowana została na zgromadzeniu Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych w 1995 r. w Szczecinie (wcześniej nosiła nazwę: Europejska Karta Regionów Przygranicznych). Stanowi kompleksowy dokument precyzujący zamierzenia, które powinny być uwzględniane w rozwoju regionów granicznych i transgranicznych. Zasadnicze cele zostały określone w pięciu podstawowych grupach, a omówione już w niniejszym rozdziale. Szczególną uwagę zwrócono na

⁹² <http://libr.sejm.gov.pl> dostęp dnia 20.07.2012.

⁹³ <http://www.cie.gov.pl/> dostęp dnia 20.07.2012.

problemy i rozwój ekonomiczny oraz na politykę regionalną. Dokument zawiera najważniejsze przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury i gospodarki. Wiele miejsca poświęca ochronie środowiska naturalnego, współpracy kulturalnej, zagospodarowaniu przestrzennemu i przygranicznemu ruchowi osobowemu (Solarz 2000).

Karta nie jest międzynarodowym aktem prawnym i nie ma mocy obowiązującej. Jest deklaracją i kodeksem postępowania współpracy transgranicznej, zaś przede wszystkim zbiorem doświadczeń w tej dziedzinie.

Innym dokumentem regulującym kooperację transgraniczną jest **Europejska Karta Samorządu Terytorialnego**, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. W Polsce weszła w życie w 1994 r. a od 2006 r. przyjęła nazwę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [*Obwieszczenie MSZ...* 2006]. Składa się z Preambuły i 18 artykułów pogrupowanych w III części. Jest umową międzynarodową wiążącą państwa, które ją podpisały i ratyfikowały.

Istotną jej część stanowią kompetencje samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych. Jednym z celów Karty jest włączenie obywateli w tworzenie demokracji w miejscu ich zamieszkania. Ponadto, w artykule 10 sformułowano prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się w międzynarodowych związkach i porozumieniach współpracy transgranicznej w celu realizacji wspólnych zadań, w granicach przewidzianych prawem.

Znaczenie szersze kompetencji w zakresie uprawnień regionów wprowadza przyjęta na Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu **Europejska Karta Samorządu Regionalnego**, wskazując region jako podmiot samorządowy, prowadzący własną politykę i szeroką współpracę międzynarodową, w tym transgraniczną. Określa ona standardy, które państwa – sygnatariusze – winny respektować. Podobnie jak Karta Samorządu Lokalnego, ma charakter zleceniowy⁹⁴.

Region, według Karty, powinien być podmiotem samorządowym prowadzącym własną politykę i współpracę międzynarodową. Regiony powinny także posiadać uprawnienia do tworzenia własnego ustawodawstwa w ramach określonych ustawami poszczególnych krajów⁹⁵.

Oprócz postanowień obligatoryjnych, do przestrzegania których zobowiązują się państwa członkowskie Karty, istnieją również przepisy fakultatywne, obejmujące taką problematykę, jak zasady decentralizacji, kwestie kompetencji społeczności lokalnych oraz współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych⁹⁶.

Wielostronne konwencje międzynarodowe i możliwości z nich wynikające stwarzają przesłanki dla rozwiązywania przyszłych problemów na drodze uzupeł-

⁹⁴ http://samorzady.polska.pl/leksykon/index,Europejska_Karta_Samorządu_Regionalnego,id,419869.htm dostęp z dnia 20.07.2012.

⁹⁵ <http://www.cie.gov.pl/> dostęp z dnia 20.07.2012

⁹⁶ <http://libr.sejm.gov.pl> dostęp dnia 20.07.2012.

niających bilateralnych i multilateralnych umów między państwowych [Koszyk-Białobrzeska, Kisiel 2008]. Umowy powyższe regulują współdziałanie wyłącznie na poziomie centralnym, dopuszczając tym samym do współpracy władze lokalne i regionalne. W efekcie władze te są upoważnione do zawierania umów bezpośrednio z partnerem zagranicznym w zakresie swoich kompetencji.

Ponadto ważną rolę spełniają ustanowienia samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, powiatowym i regionalnym⁹⁷. Na pierwszym miejscu wskazać jednak należy **art. 172 Konstytucji RP**, który daje jednostkom samorządu terytorialnego prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁹⁸.

Wsparciem szerokiego wachlarza form współpracy transgranicznej są wspomniane już instytucje i organizacje międzynarodowe, międzyrządowe i krajowe komisje (komitety, biura). Chodzi tu głównie o⁹⁹:

1. Radę Europy, i m.in. **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych**,
2. Unię Europejską, i m.in. **Komitet Regionów**,
3. pozarządowe organizacje jednostek terytorialnych, i m.in. Radę Gmin i Regionów Europy, **Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)**.

11.3. Europejska Współpraca Terytorialna 2007-2013

Ustanawiając nowy cel 3 polityki spójności, UE przypisała większe znaczenie działaniom w zakresie współpracy transgranicznej, co ma sprzyjać równomiernej integracji na terytorium Unii. Poprawia to tym samym ogólne ramy funkcjonowania euroregionów.

Europejska Współpraca Terytorialna (dalej: EWT) ma na celu wspieranie, promocję i realizację wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej UE. Jest kontynuacją programów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTER-REG III 2004-2006.

EWT jest ukierunkowana na umacnianie współpracy¹⁰⁰:

⁹⁷ Ogólne reguły współpracy transgranicznej określone zostały dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego: 1) dla samorządu województwa – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (art. 76); 2) dla powiatu – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 72); 3) dla gminy – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 84).

⁹⁸ Kwestię przystępowania samorządów województw do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych uregulowano ustawą z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

⁹⁹ Szerzej na temat wymienionych instytucji m.in. W: Pancer-Cybulska [2005].

¹⁰⁰ Szerzej na temat EWT, jej komponentów i programów operacyjnych m.in. W: Proniewski [2005, 2008], Dz. Urz. UE L 210. z dnia 31.07.2006. oraz www.ewt.gov.pl.

- transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne (Komponent A). Współpraca transgraniczna obejmuje dziewięć programów,
- transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu z priorytetami Wspólnoty (Komponent B). W ramach współpracy transnarodowej Polska uczestniczy w dwóch programach:
 - Program Międzynarodowej Współpracy Regionu Morza Bałtyckiego,
 - Program Europa Środkowa,
- międzyregionalnej (Komponent C). Program współpracy międzyregionalnej INTERREG IV obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium UE. Uczestniczy w nim 27 państw członkowskich oraz Norwegia i Szwajcaria¹⁰¹.

Programy operacyjne w ramach EWT mają charakter międzynarodowy. Ich opracowaniem zajmują się grupy robocze, składające się z przedstawicieli państw uczestniczących w programie. Budżet jest wspólny dla wszystkich – wnoszony wkład Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) plus środki własne.

W okresie 2007–2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu UE przeznaczono łącznie 7,75 mld euro, z czego dla Polski w ramach EWT przypada 557,8 mln euro. Dodatkowe 173,2 mln euro zostało przeznaczone przez Polskę na współpracę transgraniczną z państwami nienależącymi do UE w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁰².

Szczegółową alokację środków na poszczególne kraje członkowskie dokonuje się na podstawie liczby ludności zamieszkałej w obszarach zakwalifikowanych do wsparcia¹⁰³.

Podsumowanie

Współpraca transgraniczna jest ważnym elementem polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa, korzystnie wpływającym na proces integracji europejskiej i współdziałania w takich sektorach, jak: gospodarka, ochrona środowiska, bezpieczeństwo, kultura. Euroregiony skutecznie rozpowszechniają tę ideę integracji europejskiej, zdobywania w tym zakresie doświadczeń, promowania europejskich standardów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. W szerokim zakresie przyczyniają się do usuwania nierówności gospodarczych i przeszkód na terenach przygranicznych.

¹⁰¹ <http://www.funduszeunijnepl./index.php?optio> z dnia 20.07.2012.

¹⁰² EISP stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej, której celem jest rozwój współpracy pomiędzy UE a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego; <http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/> z dnia 20.07.2012.

¹⁰³ <http://euro-pro.pl/funduszekrajowe-prog> z dnia 20.07.2012.

Rozwój współdziałania ponadgranicznego zależy od formalno-prawnych możliwości podejmowania przez regiony i społeczności lokalne różnych inicjatyw, w tym tworzenia specjalnych struktur o zasięgu przekraczającym granice. Wsparcie instytucjonalne współpracy transgranicznej ma swój wyraz w europejskich uregulowaniach prawnych określających cele, zasady i warunki tej współpracy oraz w środkach finansowych umożliwiających współpracę poprzez realizację wspólnych programów.

Literatura

- Brodecki Z. (red.). 2005. *Regiony*. LexisNexis, Warszawa.
- Borys T., Panasiewicz Z. 1998. *Panorama euroregionów*. Urząd Statystyczny, Jelenia Góra.
- Dynia E. 2000. Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej, *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo – Ekonomia*, t. XXIX.
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*. Nowelizacja. 2004, SERG, Gronau.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 608.
- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. Dz. U. z 1993 r., nr 93, poz. 287.
- Euroregiony na granicach Polski*. 2004. US, Wrocław.
- Euroregiony na granicach Polski*. 2007. US, Wrocław.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*. 1999. GUS, Warszawa-Wrocław.
- Fic M. 1996. *Elementy metodologii obszarów przygranicznych*. Wiadomości Statystyczne, nr 11, GUS, Warszawa.
- Greta M. 2003. *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jóskowiak K. 2003. Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. *Samorząd Terytorialny*, nr 5.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*. 1999. GUS, Warszawa-Wrocław.
- Kitowski J. (red.). 1996. *Problemy regionalnej współpracy transgranicznej*. UMCS, Rzeszów.
- Kitowski J. (red.). 1998. *Czynniki i bariery regionalnej współpracy transgranicznej – próba syntezy*. Rozprawy i Monografie Wydziału Ekonomicznego, nr 15, UMCS, Rzeszów.

- Kociubiński K. 2000. *Euroregion Nysa: polityka informacyjna i opinie mieszkańców województwa jeleniogórskiego*. Wyd. Arboretum, Wrocław.
- Kosiedowski W. (red.). 2001. *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*. W: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. TNOiK, Toruń, s. 17-43.
- Koszyk-Białobrzaska R., Kisiel R. 2008. *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie euroregionu Bałtyk*. UNESCO, Z-d Poligraficzny UWM, Olsztyn.
- Koszyk-Białobrzaska R., Zabielska I. 2009. *Euroregiony jako płaszczyzna współpracy i integracji – rozważania teoretyczne*. W: Sokołowski J. (red.). *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*. Prace Naukowe, t. 1. Wyd. UE, Wrocław.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R. 2001. *Słownik rozwoju regionalnego*. Wyd. PARR, Warszawa.
- Kulesza E. 2003. *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją)*. Wyd. A. Marszałek, Toruń.
- Ładysz J. 2005. *Formalizacja współpracy transgranicznej – szanse i zagrożenia*. W: Sikorski J. (red.). *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok, s. 97-107.
- Majkut Z. 2004. *Problemy współpracy transgranicznej województwa warmińsko-mazurskiego na tle procesów integracyjnych*. SPW Edycja, Olsztyn.
- Malendowski W., Ratajczak M. 1998. *Euroregiony – pierwszy krok do integracji*, Alta 2, Wrocław.
- Malendowski W., Ratajczak M. 2000. *Euroregiony – Polski krok do integracji*, Alta 2, Wrocław.
- Malendowski W., Szczepaniak M. 2000. *Euroregiony: mosty do Europy bez granic*. Wyd. Elipsa, Warszawa.
- Mierosławska A. 2004. *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, Samorząd Terytorialny, nr 3.
- Michałowska G. 1997. *Mały słownik stosunków międzynarodowych*. WSiP, Warszawa.
- Modzelewski W.T. 2006. *Polska – Obwód Kaliningradzki. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Wyd. UWM, Olsztyn.
- Mync A., Szul R. 1999. *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Nowińska E. 1997. *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22.08.2006 o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006, Nr 154, poz. 1107).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów. ECO/179 Euroregiony. Bruksela.

- Palmowski T. 2000. *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji europejskiej*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Palmowski T. 2007 (red.). *Pogranicze polsko-rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim FR*. Wyd. Bernardinum, Gdynia-Pelplin.
- Pancer-Cybulska E. 2005. *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Proniewski M. 2002. *Uwarunkowania rozwoju współpracy transgranicznej regionu podlaskiego*. W: Bienkowski W. i in. (red.). *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*. UwB, Białystok, s. 69-88.
- Proniewski M. 2005. *Współpraca terytorialna Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013*. W: Bocian A.F. (red.). *Rozwój regionalny – konsekwencje integracji*, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok, s. 44-50.
- Proniewski M. 2008. *Europejska współpraca międzynarodowa i przygraniczna w gospodarce regionalnej i lokalnej*. W: Strzelecki Z. 2008. *Gospodarka regionalna i lokalna*. PWN, Warszawa, s. 296-310.
- Przybyła Z. 1995. *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie Euroregionu Nysa)*. Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Przybyła Z. 2008. *Euroregiony – nowy element narodowej i międzynarodowej polityki gospodarczej*. W: Winiarski B. (red.). *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa, s. 562-566.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.U. UE L 210.
- Salmonowicz H. 1999. *Determinanty współpracy i integracji gospodarczej regionów przygranicznych*. Seria: Rozprawy i Studia. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Sikorski J. 2004 (red.). *Rozwój regionów wschodnich – szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Solarz P. 2009. *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*. WSiFZ, Warszawa.
- Strzelecki Z. 2008. *Gospodarka regionalna i lokalna*. PWN, Warszawa.
- Toczyski W., Satnorius W., Zaucha J. 1997 (red.). *Międzynarodowa współpraca regionów*. Wybór ekspertyz. Wyd. Przedświt, Warszawa.
- Tomaszewski K. 2007. *Regiony w procesie integracji europejskiej*. Oficyna a Wolters Kluwer, Kraków.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm.
- Waldziński D. 2005. *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*. UWM, Olsztyn.
- Warych-Juras A. 2004. *Euroregiony jako nowa forma współpracy europejskiej*. Studia Regionalne, nr 6.
- Wich U. 2001. *Transgraniczny model współpracy Polski w Europie*. W: Kosiedowski W. (red.). *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*. Uniwersytet M. Kopernika, Toruń, s. 289-298.

<http://libr.sejm.gov.pl> dostęp dnia 20.07.2012.

<http://www.cie.gov.pl/> dostęp dnia 20.07.2012

http://samorzady.polska.pl/leksykon/index,Europejska_Karta_Samorzadu_Regionalnego,id,419869.htm dostęp dnia 20.07.2012

<http://www.funduszeunijnepl./index.php?optio> dostęp dnia 20.07.2012

<http://www.ewt.gov.pl/> dostęp dnia 19.07.2012

Pytania kontrolne

1. Na czy polega współpraca transgraniczna? Jakie są jej cele?
2. Przybliż prawny wymiar współpracy transgranicznej.
3. Omów zagadnienie dotyczące euroregionu.
4. Scharakteryzuj strukturę instytucjonalną euroregionu.
5. Wymień euroregiony na granicach Polski.

12. Polityka migracyjna

Wprowadzenie

Zmiany miejsca zamieszkania towarzyszyły człowiekowi od najdawniejszych dziejów. Wędrowano w celu poszukiwania pożywienia, schronienia czy lepszych warunków życia. Czynnikiem, który w dużym stopniu ułatwił migrację na szeroką skalę, był rozwój żeglugi i umiejętności żeglarskich. Pozwoliło to na odkrycie nowych lądów oraz na ich późniejsze zamieszkanie. Pomimo upływu czasu zjawisko to nadal funkcjonuje, zmieniając tylko formę, strukturę czy zasięg, a od przełomu XVIII i XIX w. można głównie traktować migracje międzynarodowe jako ruchy pracownicze. Na charakter i kierunki współczesnych zagranicznych migracji wpływają głównie postępujące procesy globalizacyjne w gospodarce, a proces rozszerzania Unii Europejskiej, przynajmniej w Polsce, zdecydowanie sprzyja temu zjawisku [Okólski 2003, 2005, Furdal, Wysoczański 2006, Kisiel, Szczebiot-Knoblach 2012].

Mobilność terytorialna leży w obszarze zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Jedną z nich jest ekonomia, która analizuje migracje głównie przez pryzmat aktywności gospodarczej osób migrujących, przyczyn oraz konsekwencji ekonomicznych przemieszczania się ludzi. Pomimo iż jest to zjawisko bardzo stare i powszechne, to jednak precyzyjne ustalenie skali migracji jest bardzo trudne, a do określenia przybliżonych wartości wykorzystuje się, np. dane z rejestracji pracowników w odpowiednich systemach państw docelowych [Górny, Kaczmarczyk 2003, Kisiel, Kuszlewicz 2009]. W przypadku polskich migracji przybliżone informacje mogą też pochodzić z Głównego Urzędu Statystycznego. Ostatnio opublikowane wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. wykazały, że ok. 1940 tys. osób, będących stałymi mieszkańcami Polski, przebywało w momencie spisu za granicą powyżej 3 miesięcy (podczas spisu z 2002 r. takich osób było 786,1 tys.), z czego $\frac{2}{3}$ – 12 miesięcy i dłużej. Wśród emigrantów przeważały kobiety, które stanowiły niewiele ponad 51% ogółu osób przebywających za granicą (w 2002 r. – 53,8%). Najwięcej emigrantów osiadło w Wielkiej Brytanii (30,2%), Niemczech (21,6%), Stanach Zjednoczonych (11,4%), Irlandii (6,5%) oraz Niderlandach (4,6%) [Wyniki Narodowego Spisu... 2012].

12.1. Definicje i podział

W polskiej praktyce badawczej jest wiele definicji migracji. Do jednej z najpopularniejszych należy ta stosowana przez Ośrodek Badań nad Migracjami Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, wg którego migracje międzynarodowe określone są jako mobilność związana z przekroczeniem granicy państwowej. Migrantem zaś nazywa się osobę przekraczającą granicę państwową, niezależnie od czasu trwania tego ruchu. Zgodnie z zaleceniami ONZ, spośród osób przekraczających granice, w badaniach nad migracjami eliminuje się turystów oraz osoby opuszczające kraj swojego stałego pobytu w celach służbowych i rekreacyjnych [Górny, Kaczmarczyk 2003, *Dylematy polityki migracyjnej...* 2005]. Samo zjawisko migracji przybiera wiele form, a do najbardziej rozpoznawczonych zalicza się [Oziewicz 2006, Kisiel, Kuszlewicz 2009]:

- **emigrację** – opuszczanie przez ludzi ich dotychczasowego kraju pobytu i przenoszenie się na osiedlenie stałe lub długotrwałe do innego kraju,
- **imigrację** – napływ do danego kraju na osiedlenie stałe lub pobyt długookresowy ludzi zamieszkujących dotychczas w innym kraju, przybycie na obszar objęty jurysdykcją innego państwa,
- **reemigrację** – powrót do ojczyzny osób przebywających na emigracji,
- **repatriację** – powrót do ojczyzny osób przebywających na terenie, który w wyniku zmiany granic państwowych przestał wchodzić w skład państwa, lub osób, które przymusowo przebywały poza granicami swego kraju,
- **uchodźstwo** – przymusowa emigracja, często towarzysząca wojnom, konfliktom zbrojnym, rewolucjom itp.,
- **cyrkulację** – mobilność terytorialna niewymagająca trwałej zmiany miejsca zamieszkania osoby migrującej; podkategorią cirkulacji są cirkulacje ekonomiczne – jest to proces, w ramach którego ludzie okresowo opuszczają miejsce stałego zamieszkania w poszukiwaniu zatrudnienia na terytorium zbyt odległym, by można było dojeżdżać do niego codziennie.

W analizach statystycznych migracji wyodrębnia się także [*Dylematy polityki migracyjnej...* 2005]:

- strumienie migracyjne – liczba migrantów wyjeżdżających z kraju lub przyjeżdżających do kraju w ciągu pewnego okresu,
- zasoby imigracyjne – liczba imigrantów w kraju w danym momencie czasu,
- napływ migracyjny – liczba osób przybyłych do kraju w danym okresie,
- odpływ migracyjny – liczba osób, które opuściły kraj w danym okresie,
- saldo migracji – różnica między napływem i odpływem migracyjnym.

Migracje są zjawiskiem społecznym. Analizując przyczyny, można podzielić je na wiele sposobów w zależności od przyjętego kryterium, np. czy są to względy

ekonomiczne czy pozaekonomiczne. W pierwszej grupie migracji mającej podłoże ekonomiczne znajdują się migranci zarobkowi, czyli jadący w celu zgromadzenia kapitału, nie mający planów pozostawania w danym kraju. Należą tu m.in. migranci kontraktowi, których warunki wyjazdu są z góry określone w wyniku porozumień między pracodawcami, urzędami pracy lub bezpośrednio z migrantem. Inna grupa to ludzie wyjeżdżający na pewien okres do pracy za granicą (także nielegalnej) i powracający tam co jakiś czas, aby uzupełnić środki finansowe. Występuje również grupa migrantów handlowych wyjeżdżających w celach komercyjnych. Migracja zarobkowa najczęściej odbywa się pomiędzy krajami uboższymi a krajami uważanymi za bogatsze. Przyczynami takiego rodzaju ruchów ludności są m.in. niskie zarobki, bezrobocie, zła sytuacja i niepewność na rynku pracy [Okólski 2005].

Drugą grupę stanowią motywy pozaekonomiczne, które dzielą migracje na [Migracje. Europa. Polska. 2003, Golinowska 2004]:

- edukacyjne – ich celem jest zdobywanie wiedzy i podwyższanie kompetencji, związane najczęściej z nauką języka, wzbogaceniem kwalifikacji zawodowych, prowadzeniem badań,
- religijne – wynikające z potrzeby lub nakazu pielgrzymowania do miejsc kultu religijnego, mogą to być elementy środowiska naturalnego lub obiekty stworzone przez człowieka,
- zdrowotne,
- polityczne,
- ekologiczne, np. związane z klęskami żywiołowymi,
- patriotyczne – powrót do kraju przodków i chęć jego poznania, tęsknota za krajem macierzystym.

Kolejny podział opiera się na kryterium dobrowolności migracji, czyli – czy decyzja o wyjeździe była podjęta dobrowolnie (podejmowane ze względu na indywidualne odczucia, poczucie dyskomfortu i poszukiwanie bardziej optymalnych warunków życiowych), czy pod przymusem (np. spowodowana czynnikami administracyjnymi lub politycznymi) [Kawczyńska-Butrym 2009].

Migracje można również rozpatrywać w zależności od czasu trwania, dzieląc je na [Dylematy polityki migracyjnej... 2005, Migracje: dzieje, typologia... 2006, Kacprzak, Konopka 2008, Sakson 2008]:

- stałe – dotyczące osób, które nie przewidują powrotu do kraju w ogóle lub w najbliższym czasie,
- okresowe – odbywające się głównie w celach zarobkowych, w których przewidziany jest czas przebywania poza domem, jak również czas powrotu do kraju po zgromadzeniu określonych środków finansowych,
- sezonowe – wyjazdy krótkookresowe ściśle związane z pracą sezonową poza granicami kraju (np. w rolnictwie, turystyce, budownictwie).

Kawczyńska-Butrym [2009] wskazuje również na zjawisko migracji dążące w swych skutkach do poprawy standardu życia. Często są to wyjazdy ludzi w wieku emerytalnym do krajów „słonecznej pogody i czystego życia. Te ruchy ludności można nazywać migracją dobrobytu, gdyż są efektem osiągniętego już wcześniej wysokiego statusu ekonomicznego i poszukiwaniem warunków satysfakcjonującej konsumpcji.”

12.2. Zarys historyczny polskich procesów migracyjnych

W Polsce migracje były bardzo ważnym elementem dziejów historycznych. Wynikały przede wszystkim z sytuacji politycznej, ale i różnic cywilizacyjnych, czynników demograficznych, ekonomicznych, kulturowych i prawnych. Miejsce w historii migracji mają Polacy, którzy swoje wędrówki od połowy XIX w. podzieli na cztery okresy. Pierwszy obejmował lata od drugiej połowy XIX w. do 1939 r. i miał charakter wędrówek przymusowych wynikających z przyczyn gospodarczo-politycznych. W latach 1888-1914 z terenów dawnych ziem Polski wyjechało blisko 3,5 mln osób. Emigracja była spowodowana w dużej mierze przyczynami ekonomicznymi, a wyjeżdżali przede wszystkim ubodzy mieszkańcy wsi (chłopi, robotnicy). Główną przyczyną było przeludnienie ziem polskich pod zaborami, gdzie w II połowie XIX w. liczba ludności Europy wzrosła o 70%, natomiast na ziemiach polskich o 109%. Po I wojnie światowej największe nasilenie emigracji przypadło na lata 1926-1930 i było skierowane przede wszystkim do Francji, Stanów Zjednoczonych i Kanady, natomiast w latach 30. – głównie do Palestyny i krajów południowoamerykańskich [Plich 1984, Holzer 2003, Furdal, Wysoczański 2006].

Druga fala migracji obejmowała lata 1939-1944. Przemieszczenia ludności miały przede wszystkim charakter przymusowy i pozostały w ścisłym związku z wydarzeniami wojennymi. Wędrówki ludności objęły głównie uchodźców z 1939 r., więźniów uwolnionych z obozów, jeńców wojennych oraz osoby przymusowo wywiezione. Według różnych szacunków w latach wojennych poza granicami kraju znalazło się od 2 do 5 mln osób [Holzer 2003].

Po zakończeniu II wojny światowej miała miejsce kolejna fala migracji, związana z przesunięciem granic Polski na zachód. Doprowadziła do masowych wysiedleń i wywłaszczeń ludności. Emigracja z niepodległej już Polski objęła 1,2 mln obywateli, którzy zamieszkali w Europie Zachodniej (przede wszystkim we Francji, Belgii i Niemczech) oraz Stanach Zjednoczonych, Brazylii i Argentynie. W okresie od 1951 do 1980 r. Polskę opuściło około 900 tys. osób [Plich 1984, Okólski 2005].

Od początku lat 90. XX w. mamy do czynienia z czwartą falą migracji, jako skutek liberalizacji polityki paszportowej, która po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., trwa do chwili obecnej. Uznano wówczas prawa do swobodnego podróżowania oraz podejmowania legalnego zatrudnienia przez obywateli polskich na terenie państw członkowskich i obywateli tych państw na terenie Polski. Zaobserwowano także zmianę w wyborze państw docelowych migracji Polaków, którzy oprócz Niemiec i USA coraz częściej zaczęli wyjeżdżać do Wielkiej Brytanii i Włoch [Szczepiot-Knoblach, Kisiel 2007, Grzymała-Moszczyńska i in. 2010].

Historia procesów migracyjnych nie ma końca, gdyż ludzie będą nieustannie przemieszczać się i może to być zjawisko jeszcze bardziej powszechne, co będzie skutkowało zmianami w cechach strukturalnych demograficznych zasobów świata.

12.3. Przyczyny i teorie migracji

Migracje są niezwykle skomplikowanym procesem, zależnym m.in. od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych i cykli rozwojowych, ale także od czynnika ludzkiego i czasowego [Polityka migracyjna Polski... 2012]. Traktując to zjawisko bardzo ogólnie, możemy podzielić jego przyczyny na:

- ekonomiczne – wynikające z chęci poprawy sytuacji ekonomicznej,
- polityczne – będące efektem legalnych i nielegalnych ograniczeń lub łamania praw człowieka, a także konfliktów zbrojnych między państwami,
- socjalno-kulturowe – mające swoje źródło w załamaniu się tradycyjnego porządku oraz norm kulturowych i społecznych,
- infrastrukturalne – będące efektem zmniejszającego się stopnia zapewnienia podstawowych potrzeb indywidualnych i zbiorowych, takich jak mieszkanie, służba medyczna, zabezpieczenia socjalne,
- ekologiczne – wynikające zarówno z naturalnych, jak i wymuszonych zmian środowiska.

Przyczyny mobilności terytorialnej ludności stanowią jeden z istotnych celów wielu badań na temat migracji. Jedną z metod rozpoznawania uwarunkowań jest bazowanie na teoriach, które wyjaśniają to zjawisko. W klasycznej teorii ekonomii migracje są ujmowane jako wynik przepływu pracowników na rynku pracy. Ekonomisci zakładali, iż mobilność terytorialna stanowi efekt jednostkowej decyzji, która wynika z racjonalności ekonomicznych. Prawa rządzące migracjami jako pierwszy sformułował E. G. Ravenstein w 1885 r., którego teorię przedstawia tzw. model ciążenia, opierający się na założeniu, że w większości przypadków głównym powodem migracji są właśnie względy ekonomiczne. Zgodnie z nim, liczba

osób migrujących zmniejsza się w miarę powiększania odległości od kraju macierzystego. Oznacza to, że ludzie migrują, ale nie chcą za bardzo oddalać się od swojego państwa. Ravenstein uważał również, iż wraz z rozwojem środków komunikacji liczba migrantów będzie wzrastać [Górny, Kaczmarczyk 2003, Konopka, Kacprzak 2008].

Próba przybliżenia założeń teorii klasycznej do rzeczywistości jest teoria neoklasyczna. Na poziomie makroekonomicznym zakłada, że migracja jest wynikiem niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Oznacza to, że nadwyżki popytu na niektórych rynkach prowadziły do relatywnie wysokich płac, z kolei na innych nadwyżkowa podaż wywoływała relatywnie niskie płace. Różnice wielkości popytu i podaży pracy na innych obszarach skutkują zróżnicowaniem wysokości płac. W konsekwencji następuje przepływ siły roboczej, co poprawia alokację czynnika produkcji. Odpływ pracowników zmniejsza nierównowagę na rynku pracy kraju wysyłającego, w którym zmniejsza się bezrobocie i następuje wzrost płac. Przepływ kapitału w poszukiwaniu niższych kosztów pracy, odbywa się w przeciwnym kierunku. Migracja wysoko wykwalifikowanej siły roboczej często powiela kierunek przepływu kapitału, gdyż w krajach o niższym poziomie rozwoju niedobór fachowców może być silniej odczuwany i mogą oni zarobić więcej. Teoria ta zakłada pełne zatrudnienie i wyłączność wpływu rynków pracy na migracje. Zgodnie z neoklasyczną teorią z czasem dochodzi do wyczerpania nadwyżek podaży nieproduktywnej siły roboczej i proces ten ulega samozatrzymaniu [Górny, Kaczmarczyk 2003, Golinowska 2004, Okólski 2005].

Jednym z neoklasycznych modeli handlu zagranicznego, wyjaśniających przyczyny powstawania migracji między krajami, jest model Heckschera-Ohlina. Model ten dowodzi, że do handlu między krajami dochodzi wskutek różnic w wyposażeniu krajów w czynniki produkcji. Kraje powinny specjalizować się w eksporcie dóbr intensywnie zużywających czynniki produkcji, w które są obficie wyposażone. Prowadzi to do wyrównywania się wynagrodzeń krajowych i zagranicznych czynników produkcji, a zatem zmniejsza dysproporcje wynagrodzeń czynników między krajami. Skoro dysproporcje te stanowią główny element presji migracyjnej, skutkiem niczym nieskrępowanej (liberalnej) wymiany handlowej powinno być zmniejszenie się potoków migracyjnych między krajami [Kisiel, Kuszlewicz 2009].

Teorie dualnego rynku pracy dotyczą rynku podzielonego na dwa sektory: pierwotny i wtórny. Prace w pierwszym wyróżniają się wysokimi stawkami płac, dogodnymi warunkami pracy, stabilnością zatrudnienia i rozwijania się. Natomiast w sektorze drugim ludzie nie mogą liczyć na wysokie zarobki, dogodne warunki pracy czy też awanse. W literaturze można spotkać się z pracą na rynku wtórnym, określoną jako „3D” (*dangerous, demanding, dirty*). Jest to praca typowa dla migrantów, którzy planują pracować tylko przez pewien czas. Dualny rynek pracy mógł powstawać w gospodarkach, które posiadały dwie istotne cechy,

a mianowicie technologię zdominowaną przez masową produkcję oraz produkcję skierowaną na rynek krajowy [Golinowska 2001, Górny, Kaczmarczyk 2003].

Kolejną teorią migracji jest Nowa Ekonomia Migracji, która wyrosła na gruncie teorii neoklasycznej. Zwraca uwagę na fakt, że decyzje w sprawie migracji podejmowane są kolektywnie w grupach społecznych (np. w rodzinie). Głównym celem, jaki stawia przed sobą gospodarstwo domowe, nie jest maksymalizacja zysku, lecz minimalizacja ryzyka. Rodzina wysyła za granicę jedno lub więcej dzieci i pokrywa ich koszty utrzymania do czasu znalezienia pracy, w zamian za co migrant zobowiązuje się przysyłać do domu część zarobionych pieniędzy. Pojawiło się wiele hipotez tłumaczących mechanizm tego typu migracji. Najistotniejszą determinantą jest otoczenie, które stanowi dla gospodarstwa domowego punkt odniesienia. Mniejszą skłonność do migracji będą wykazywały osoby, u których analizowane gospodarstwo lepiej prezentuje się na tle otoczenia. Zgodnie z tymi hipotezami na emigrację w większym stopniu narażone są kraje słabiej rozwinięte pod względem ekonomicznym, kraje wielonarodowościowe oraz kraje, w których wykształcenie ludności jest bardziej zróżnicowane [Janicki 2007, *Poakcesyjne powroty Polaków* 2010].

Inny sposób wyjaśnienia zjawiska migracji opiera się na wykorzystaniu teorii systemu światowego głoszącego, iż migracja jest konsekwencją rozwoju kapitalizmu. Wraz ze zmniejszaniem się ilości surowców mineralnych w państwach bogatych i wzrostem kosztów rodzimej siły roboczej, firmy zaczynają poszukiwać surowców mineralnych i tańszej siły roboczej za granicą. Wyzwała to ruch siły roboczej do krajów bogatych i migrację kapitału do krajów biednych [Okólski 2005, Janicki 2007].

Socjologiczne teorie opierają się na doświadczeniach oraz badaniach empirycznych. Zazwyczaj weryfikuje się je na podstawie przeprowadzanych ankiet. Koncepcje socjologiczne zostały przedstawione poniżej [Górny, Kaczmarczyk 2003, Janicki 2007, *Analiza danych zastanych...* 2009].

1. **Teoria sieci migracyjnych** – relacje interpersonalne w największym stopniu wpływają na decyzje o zachodzeniu migracji.
2. **Teoria instytucjonalna** – każde kolejne przemieszczenie powiązane instytucjonalnie z pierwszą migracją, istnieje łańcuch zdarzeń, działający na zasadzie sprzężenia zwrotnego.
3. **Idea skumulowanej przyczynowości** za pomocą połączenia poprzednich teorii w jedną przedstawia ponowne migracje jako wynik zaistnienia wcześniejszych. Korzysta z efektów badań behawioralnych i ekonomicznych. Kolejne przemieszczenia zachodzą w rezultacie sieci zależności społecznych, a nie indywidualnych. Każdy wyjazd sprzyja tworzeniu się więzi społecznych między ludźmi, z którymi migrant się zetknął. Zwiększa to prawdopodobieństwo kolejnych wyjazdów. Opierając się na tej koncepcji, można określić następujące przyczyny wtórnych migracji:

- pogłębianie różnic w poziomie życia reemigrantów i ludności niemobilnej, przez co osoby nieprzemieszczające się oceniają swoją sytuację na tle otoczenia, co wpływa na ich decyzje migracyjne,
 - spadek podaży ziemi na terenach wiejskich, który był rezultatem wykupywania ziem przez reemigrantów oraz wzrost konkurencji między chłopami a nowymi nabywcami ziem,
 - pragnienie reemigrantów utrzymania wyższego standardu życia popycha do ponownych migracji,
 - tworzenie się sieci migracyjnych, które pomagają przemieszczać się jednostkom mniej przedsiębiorczym, początkowo negatywnie nastawionym do wyjazdów,
 - „stygmatyzacja niektórych zajęć zarobkowych w krajach imigracji, który skłania pracodawców do poszukiwania pracowników za granicą”
4. **Teoria sposobności pośrednich** – między wielkością migracji a odległością nie istnieje żadna zależność. To właśnie sposobności pośrednie, inaczej zwane alternatywnymi miejscami docelowymi, są przyczyną wędrówek. Konkurują one ze sobą w przyciąganiu potencjalnych migrantów, a im więcej zaistnieje tych sposobności między dwoma określonymi obszarami, tym mniejszy jest przepływ ludności. Decyzja o przemieszczeniu, dokonywana po analizie czynników socjologicznych, nie ma wiele wspólnego z funkcją odległości.
5. **Teoria przeszkód pośrednich** dokonała szerokiej analizy przyczyn procesów migracyjnych przy pomocy czterech głównych grup determinant: związanej z miejscem pochodzenia lub przeznaczenia, przeszkód pośrednich i czynników osobistych.

Wyjaśnieniem dla decyzji migracyjnych może być również teoria Lee zwana „push-pull theory”, zgodnie z którą skłonność do migracji zależy od bilansu czynników przyciągających w miejscowości docelowej oraz czynników wypychających w miejscowości pochodzenia migranta (tab. 12.1). Bilans podlega modyfikacji za pośrednictwem tzw. przeszkód, do których należą np. bariery administracyjne oraz indywidualne cechy migrantów [Furdal, Wysoczański 2006, Kawczyńska-Butrym 2009].

Tabela 12.1. Wybrane motywy migracji wg *push-pull theory*.

Motywy migracji	Czynniki	
	wypychające	przyciągające
Ekonomiczne i demograficzne	– ubóstwo, – bezrobocie, – niskie płace, – wysoki przyrost naturalny, – brak podstawowej opieki medycznej, – braki w systemie edukacji,	– wyższe zarobki, – wyższy standard życia, – rozwój osobisty i zawodowy, – zabezpieczenie socjalne,
Polityczne	– konflikty, – korupcja, – łamanie praw człowieka,	– poczucie bezpieczeństwa, – wolność polityczna,
Społeczne i kulturowe	– dyskryminacja wynikająca ze względów etnicznych, religijnych.	– łączenie rodzin, – migracja do krajów przodków, – brak zjawiska dyskryminacji.

Źródło: Opracowanie na podstawie *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*. 2007. Wyd. DAiP, Warszawa i *Migration and remittances. Easter Europe and the former Soviet Union*. 2006. Wyd. Bank Światowy.

W *Dylematach polityki migracyjnej Polski* [2005] oraz Rynarzewski z Zielińską-Głębocką [2008], analizując współczesne przesłanki migracyjne, skupili się jeszcze dodatkowo na:

- strukturze kraju wysyłającego i przyjmującego – dotyczyło to udziału rolnictwa, przemysłu, budownictwa i usług, gałęzi pracochłonnych i kapitałochłonnych, wymagających dużego nakładu pracy nisko kwalifikowanej, o dużych nakładach kapitału ludzkiego,
- kosztach transakcyjnych migracji, tj. pozyskiwania informacji o możliwościach: administracyjnych związanych z uzyskaniem pozwolenia na pracę, znalezienia pracy, pośrednictwa pracy, związanych ze zmianą miejsca zamieszkania emigranta i jego rodziny, edukacji dzieci emigranta,
- oczekiwaniach związanych z rozwojem sytuacji gospodarczej w kraju wysyłającym i przyjmującym, wysokości podatków, inflacji, wzrostu gospodarczego, rynku pracy,
- warunkach prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia w kraju przyjmującym,
- różnicach i podobieństwach kulturowych, religijnych i językowych,

- zakresie swobód obywatelskich, stopniu tolerancji, braku dyskryminacji zawodowej i społecznej, praworządności, prawach człowieka, warunkach uczestniczenia w życiu wspólnot lokalnych.

Istnieją również teorie, poddające analizie zróżnicowanie przestrzenne środowiska i poszukują w nim czynników przyciągających oraz barier dla migracji. Są to tzw. teorie geograficzne, które dzielą się na teorię grawitacji oraz teorię przejścia migracyjnego [*Analiza danych zastanych...* 2009].

Idea grawitacji oparta jest na zasadach fizyki społecznej, która traktuje ludność jako zbiór cząsteczek. Ich ruch można przedstawić za pomocą podstawowych praw fizyki. Na procesy migracyjne i osiadanie ludzi w określonych terenach mają bezpośredni wpływ grawitacyjne oddziaływania już istniejących skupisk ludności. Jednak teoria grawitacji, sprowadzając wszystko do prostych zależności fizycznych, nie pozwala na określenie motywacji migrantów i skutków migracji [Jagielski 1974].

Janicki [2007] uważa, że koncepcja przejścia migracyjnego jest jedną z najważniejszych teorii. Według niej istnieje ścisły związek między zmiennością migracji w czasie a kolejnymi etapami przejścia demograficznego. Opiera się ona na ośmiu tezach:

1. aby mógł zaistnieć przepływ ludności w społeczeństwie, musi wystąpić jakaś zmiana,
2. istnieje ścisły związek między wielkością migracji a etapem przejścia demograficznego,
3. proces migracji zmienia się, gdy jego okoliczności ulegają zmianie,
4. wraz z migracją następuje przepływ informacji, który z czasem zastępuje przepływ ludności,
5. możliwe jest wyrównanie wyraźnie odrębnych, kolejnych etapów czasowych oraz zmienności przestrzennej migracji,
6. zazwyczaj wielkość migracji wzrasta w miarę upływu czasu,
7. możliwe jest przewidzenie kolejności następujących po sobie zdarzeń,
8. zmiany są nieodwracalne.

Zaletą teorii przejścia migracyjnego jest możliwość jasnego umiejscowienia jej w kontekście innych teorii. Prognozowanie zmian natężenia przepływów ludności należy do najtrudniejszych czynności w trakcie analizy migracji. Idea przejścia migracyjnego pozwala na ustalenie progów tych zmian, co znacznie ułatwia to zadanie.

Pomimo iż powstało tak wiele teorii pozwalających wyjaśnić przyczyny procesów migracyjnych, to nie dają one pełnego obrazu motywacji i okoliczności przemieszczania się populacji.

12.4. Skutki migracji

Według Kacprzaka i Knopki [2008] migracja jest zjawiskiem zakłócającym równowagę ekonomiczną, gospodarczą, psychospołeczną, kulturową w kraju, który przyjmuje migrantów. Jednak napływ migrantów może pozytywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy. Poza tym przemieszczenia ludności są czynnikiem sprzyjającym kształtowaniu się kapitału ludzkiego nie tylko w krajach przyjmujących emigrantów, ale również w krajach, z których ludzie wyjechali w poszukiwaniu lepszego życia. W tabeli 12.2 ukazane są zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki migracji dla kraju przyjmującego i wysyłającego migrantów.

Tabela 12.2. Skutki migracji.

Pozytywne skutki migracji	
kraj wysyłający:	kraj przyjmujący:
• zwolnienie miejsc pracy, • ograniczenie bezrobocia, • zmiany w systemie zatrudnienia, • przenikanie nowych wartości, idei, prądów naukowych, • napływ środków finansowych, który może wspomóc zarówno rodzimą gospodarkę jak i emigrantów oraz podnieść poziom życia ich rodzin pozostających w kraju, • powrót emigrantów z zaoszczędzonym kapitałem, który w przypadku inwestycji przyczyni się do rozwoju kraju macierzystego, • napływ nowych technologii, • rozwój handlu i produkcji dóbr w wyniku konsumpcji reemigrantów (zakup domów, samochodów), • zwiększenie zapotrzebowania na usługi pośrednictwa pracy, transport krajowy i międzynarodowy.	• szybki napływ taniej siły roboczej, • wzrost produkcji i konsumpcji, • możliwość rozwiązania problemu starzejącego się społeczeństwa, • imigracja osób lepiej wykwalifikowanych nada dodatkowego impulsu wzrostowego w kraju przyjmującym, • wypełnienie luki zatrudnieniowej w sektorach, w których brak jest odpowiednio kwalifikowanych pracowników miejscowych, • efekt netto procesów ekonomicznych będzie dodatni zarówno dla miejscowych, jak i imigranckich gospodarstw domowych.

Negatywne skutki migracji	
kraj wysyłający:	kraj przyjmujący:
- wzrost deficytu na rynku pracy, zwłaszcza w niektórych zawodach i specjalnościach, - wzrost nierównowagi w finansach publicznych, gdyż utracone zostaną dochody z podatków od osób w najwyższej aktywności zawodowej, a wydatki na świadczenia dla osób starszych nie zmniejszą się, - osłabienie zdolności do wzrostu gospodarki, gdyż wyjeżdżać będą osoby najbardziej energiczne i przedsiębiorcze oraz te lepiej wykształcone, - zjawisko „eurosieroctwa”, - problemy związane z wypłacalnością systemów emerytalnych, - wyjazdy społeczeństwa w wieku najbardziej wydajnym (czyli w wieku produkcyjnym), - drenaż mózgów, marnotrawstwo mózgów, - spadek wskaźników płodności, urodzeń i przyrostu naturalnego, - starzenie się społeczeństwa.	- wzrost konkurencji na rynku pracy, obniżenie płac, - wzrost bezrobocia pracowników miejscowych, - wzrost nierównowagi w finansach publicznych, gdyż wydatki budżetowe na świadczenia dla imigrantów mogą przewyższyć wpływy z płaconych przez nich podatków, - spadek dobrobytu miejscowych gospodarstw domowych, - zwiększenie kosztów socjalnych, - odpływ pieniądza, - tworzenie się kolonii, enklaw i gett, - konflikty na tle rasowym i etnicznym, - wzrost nierówności społecznych, - wzrost patologii społecznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sakson A. 2008. *Migracje – fenomen XX i XXI wieku*. Przegląd Zachodni, 2, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. 2012. Wyd. MSWiA, Warszawa, Kawczyńska – Butrym Z. 2009. *Migracje: wybrane zagadnienia*. Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Zjawisko emigracji ma również wiele skutków indywidualnych dla samego migranta i jego najbliższych. Można tu wymienić [*Polityka migracyjna Polski... 2012*]:

- wzrost ogólnego potencjału życiowego i kompetencji zawodowych dzięki nabytemu doświadczeniu poza granicami kraju macierzystego,
- zwiększenie mobilności i przedsiębiorczości młodego pokolenia,
- tolerancja dla osób odmiennych religijnie, rasowo i światopoglądowo,
- polepszenie warunków życia, możliwość nauki języka obcego, kształcenie dzieci,
- możliwość finansowego wspierania rodziny w kraju,
- poznanie nowej kultury.

Następstwa migracji zarobkowych mogą ujawniać się z różną siłą i w różnych odstępach czasu. Zależy to od struktury gospodarki kraju, chociaż należy pamiętać, że mogą być one ukryte przez działanie na gospodarkę innych niż migracja składników ekonomicznych [*Wpływ emigracji zarobkowej...* 2007].

12.5. Polityka migracyjna Polski

Polityką migracyjną nazywa się układ wskazań i regulacji prawno-instytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną oraz obowiązujące normy międzynarodowe i uzgodnienia bilateralne [*Dylematy polityki migracyjnej ...* 2005].

Kicinger [2007] zaś polityką migracyjną określa tylko działania państwa względem migracji międzynarodowych oraz stosunek państwa wobec napływu na jego terytorium, pobytu na nim i odpływu z niego ludności.

Bazując na *Raporcie w sprawie polityki migracyjnej państwa* [2005] i uwzględniając polską specyfikę, politykę migracyjną należy określać jako całokształt zasad i działań państwa w odniesieniu do imigracji i emigracji z Polski, która jest uzgadniania przez wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie, czyli:

1. organy polityczne (Sejm, Senat, Prezydent, partie polityczne),
2. organy administracji państwowej,
3. organy „odwoławcze” (Rzecznik Praw Obywatelskich, sądownictwo administracyjne),
4. administrację lokalną i samorządy,
5. przedstawicieli: organizacji pracodawców, korporacji zawodowych i związków zawodowych, środowisk naukowych, akademickich i opiniotwórczych, mediów, organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń imigrantów, migrantów.

Do głównych celów polskiej polityki migracyjnej zalicza się m.in. [*Raport w sprawie polityki...* 2005]:

1. uproszczenie zasad pobytu i pracy cudzoziemców,
2. przeciwdziałanie nielegalnej imigracji,
3. usprawnienie programów integracyjnych,
4. nacisk na edukację dzieci imigrantów oraz umożliwienie zalegalizowania pobytu cudzoziemcom przebywającym nielegalnie.

Polityka migracyjna powinna być jednak dostosowana do priorytetów rynku pracy, a z drugiej strony uwzględniać potrzebę zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Realizacja takiego podejścia wiąże się z koniecznością przyjęcia opisanych w *Polityce migracyjnej Polski – stan obecny i postulowane działania* [2012] następujących zasad:

1. wprowadzenia mechanizmów systematycznego monitoringu popytu i podaży na rynku pracy, co pozwoli na elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na pracowników o określonych kwalifikacjach,
2. uzupełniającego charakteru zatrudniania imigrantów zarobkowych względem pracowników lokalnych (reglamentacja w zakresie zatrudniania cudzoziemców przy jednoczesnym stosowaniu systemu zwolnień podmiotowych i przedmiotowych),
3. otwarcia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce,
4. stosowania ułatwień w dostępie do rynku pracy dla absolwentów polskich uczelni, pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz cudzoziemców o pożądanym poziomie kwalifikacji zawodowych,
5. stosowania ułatwień dla inwestorów,
6. promowania migracji cyrkulacyjnych, w tym w celu wykonywania pracy sezonowej,
7. rozwijania mechanizmu uproszczonego podejmowania pracy w Polsce (system oświadczeń),
8. utworzenia aktywnego systemu pozyskiwania pracowników cudzoziemskich (m.in. na podstawie bilateralnych umów międzynarodowych),
9. uproszczenia przepisów dotyczących możliwości podejmowania pracy w Polsce przez cudzoziemców.

Zgodnie ze strategią „Europa 2020” racjonalna polityka migracyjna powinna opierać się na założeniu, że migranci mogą poprawić dynamikę rozwoju gospodarczego, wnieść nowe pomysły oraz pomóc w tworzeniu nowych miejsc pracy. Migranci pomagają również zapełnić luki na rynku pracy, których pracownicy z UE nie mogą lub też nie chcą zapełnić, a ich obecność pomaga sprostać wyzwaniom demograficznym, przed jakimi stoi UE [Komunikat Komisji do... 2011].

Podstawowym warunkiem wdrożenia skutecznej polityki migracyjnej w Polsce jest stworzenie listy priorytetów celów, które państwo powinno osiągnąć poprzez odpowiednie działania. W procesie tworzenia odpowiedniej doktryny należy wykorzystać doświadczenia Unii Europejskiej, a także zaangażować środowiska cudzoziemców oraz mieszkańców Polski [Kaczmarczyk, Okólski 2008]. W przypadku Unii Europejskiej najważniejszymi punktami w zakresie polityki migracyjnej są [Komunikat Komisji do... 2011, *Polityka migracyjna Polski...* 2012]:

1. wzmocnienie granic zewnętrznych i ściślejsza kontrola w strefie Schengen w celu uniknięcia, ograniczenia nielegalnej imigracji i przestępczości,
2. dążenie do jak największej integracji z imigrantami,
3. zapełnienie niedoborów pracowniczych na rynku pracy przy pomocy imigrantów,

4. ściślejsza współpraca z państwami spoza UE w zakresie legalnej imigracji i zapobiegania nielegalnej.

Komisja Europejska podkreśliła konieczność dialogu i współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów.

Współcześnie ważne jest również zarządzanie migracjami, które polega na maksymalizacji zysków oraz eliminowaniu strat wynikających z przepływów ludności poprzez odpowiednie zasoby, środki i możliwości działania. W literaturze pojęcie zarządzania migracjami pojawia się wyłącznie w kontekście polityki migracyjnej i używa jako zamiennika tego pojęcia. Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM) wyróżniła cztery podstawowe kierunki działań w kwestii zarządzania migracjami: migracje i rozwój, wspomaganie migracji, regulowanie migracji oraz migracje przymusowe [*Analiza danych zastanych...* 2009].

Podmiotem kreującym i realizującym politykę migracyjną w Polsce jest Urząd do Spraw Cudzoziemców. Powstanie tego urzędu było związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, które wymagało integracji systemu prawnego dotyczącego emigrantów i uchodźców, bowiem Polska jako kraj zewnętrzny UE stała się krajem odpowiedzialnym za rozpatrywanie wniosków azylowych migrantów poruszających się tranzytem do państw Europy Zachodniej. Do zadań Urzędu do Spraw Cudzoziemców należy¹⁰⁴:

- prowadzenie postępowań w sprawach o nadanie statusu uchodźcy,
- prowadzenie postępowań w sprawach o pozbawienie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej oraz o cofnięcie zgody na pobyt tolerowany,
- prowadzenie postępowań w sprawach o udzielenie i pozbawienie azylu,
- prowadzenie postępowań w sprawach o udzielanie ochrony czasowej,
- rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewodów w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców,
- wykonywanie funkcji centralnego organu wizowego (COW), odpowiedzialnego za przeprowadzanie konsultacji wizowych zagranicznych i krajowych, w tym konsultacji elektronicznych,
- świadczenie pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy lub korzystającym z ochrony czasowej oraz objęcie opieką faktyczną małoletnich cudzoziemców przebywającym w Polsce bez opieki, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub udzielenie azylu,
- prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
- kontrola wykonywanych przez wojewodów zadań w zakresie zgodności ich działania z prawem oraz polityką w dziedzinie migracji i uchodźstwa,
- prowadzenie centralnego rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego,

¹⁰⁴ <http://www.udsc.gov.pl/Zadania,Urzedu,do,Spraw,Cudzoziemcow,1415.html>, dn. 30.03.2012 r.

- prowadzenie krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców o nazwie „System Pobyt”.

Nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych działa również Departament Polityki Migracyjnej, do którego obowiązków należy¹⁰⁵:

1. prowadzenie spraw dotyczących realizacji zadań Ministra w zakresie koordynowania działań związanych z polityką migracyjną państwa,
2. gromadzenie informacji i opracowywanie analiz sytuacji migracyjnej w kraju i za granicą,
3. prowadzenie współpracy międzynarodowej w obszarze spraw migracyjnych pozostających w zakresie kompetencji Ministra,
4. współpraca z instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w kraju i za granicą w zakresie spraw migracyjnych, w szczególności analizy danych dotyczących migracji zagranicznych,
5. koordynacja działań krajowego punktu kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej, w szczególności w zakresie opracowywania analiz i raportów z obszaru migracji,
6. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad wykonywaniem przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zadań z zakresu postępowań z udziałem cudzoziemców, dotyczących ich wjazdu, pobytu i wyjazdu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
7. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców,
8. prowadzenie spraw związanych ze zlecaniem - jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, prowadzącym działalność pożytku publicznego – zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego dotyczących problematyki handlu ludźmi, zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
9. obsługa merytoryczna i organizacyjno-techniczna Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi,
10. obsługa merytoryczna i organizacyjno-techniczna międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

Zasadnicze znaczenie w kwestii migracji ludności w Polsce ma również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319*), a zwłaszcza Art. 52, zgodnie z którym:

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.
2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium RP.
3. Obywatela polskiego nie można wydrżyć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

¹⁰⁵ http://www.msw.gov.pl/portal/pl/78/4066/Departament_Polityki_Migracyjnej.html, dn. 30.03.2012 r.

4. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium RP na stałe.

Podsumowanie

Emigracja zarobkowa w XXI w. jest jednym z najistotniejszych zjawisk społecznych i ekonomicznych nie tylko w Polsce. Jest to rodzaj gospodarczej transakcji, która, w przypadku kiedy zostanie dobrze przeprowadzona, może przynieść wszystkim korzyści, ale w niesprzyjających okolicznościach – straty. Ich masowość i powszechność ma ogromny wpływ na rozwój współczesnej Polski, dlatego też polityka migracyjna musi stać się trwałym elementem strategii rozwoju kraju [Raport w sprawie polityki... 2005].

W dobie globalizacji, szczególnie rynków pracy, migracje stały się rodzajem zwykłej życiowej aktywności. Wyjazd z kraju nie oznacza ucieczki, lecz skorzystanie z szansy realizacji własnych aspiracji. Powroty zaś nie są porażką, ale realizacją własnych życiowych planów.

Literatura

- Analiza danych zastanych. Raport cząstkowy w ramach projektu: Wspieranie aktywności zawodowej poprzez zarządzanie zjawiskiem migracji – analiza w województwie śląskim.* 2009. Wyd. Europejski Fundusz Społeczny, Katowice.
- Dylematy polityki migracyjnej Polski.* 2005. Prace Migracyjne, nr 58. Wyd. UW, Warszawa.
- Dz. U. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319.
- Furdal A., Wysoczański W. (red.). 2006. *Migracje: dzieje, typologia, definicje.* Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Golinowska S. 2001. *Teorie migracji a debata o swobodzie przepływu pracowników w rozszerzonej Unii Europejskiej. Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje.* Wyd. Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Golinowska S. (red.). 2004. *Popyt na pracę cudzoziemców – Polska i sąsiedzi.* Wyd. IPiSS, Warszawa.
- Górny A., Kaczmarczyk, P. 2003. *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych.* Wyd. CMR Working Papers ISS UW, Seria: Prace migracyjne, nr 49.
- Grabowska-Lusińska I. (red.). 2010. *Poakcesyjne powroty Polaków.* Wyd. Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa.

- Grzymała-Moszczyńska H., Kwiatkowska A., Roszak J. 2010. *Drogi i rozdroża: migracje Polaków w Unii Europejskiej po 1 maja 2004 roku: analiza psychologiczno-socjologiczna*. Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków.
- Hirszfeld Z., Kaczmarczyk, P. 1999. *Ekonomiczne i społeczne skutki migracji na poziomie mikrosocjalnym*. Wyd. CMR Working Papers ISS UW, Seria: Prace migracyjne, nr 21.
- Holzer J. Z. (2003), *Demografia*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Jagielski A. 1974. *Geografia ludności*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Janicki W. 2007. *Przegląd teorii migracji ludności*. Wyd. Annales UMCS, vol. LXII.
- Kacprzak L., Knopka J. (red.). 2008. *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*. Wyd. PWSzZ, Piła.
- Kaczmarczyk P., Okólski M. 2008. *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*. Wyd. Ośrodka Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa.
- Kawczyńska-Butrym Z. 2009. *Migracje: wybrane zagadnienia*. Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Kicinger A. 2007. *O polityce migracyjnej, czyli o ...?* Wyd. Biuletyn Migracyjny, Ośrodek Badań nad Migracjami, nr 15.
- Kisiel R., Kuszlewicz E. 2009. *Międzynarodowa mobilność terytorialna obywateli Polski w latach 2001-2007*. W: Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.). *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989-2007)*. Wyd. UWM Olsztyn.
- Kisiel R., Szczebiot-Knoblauch L. 2012. *Migracje zarobkowe Ukraińców do Polski*. Wyd. Uniwersytet Czerkasy.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*. 248 z dn. 4.05.2011 r. 2011. Wyd. Komisja Europejska, Bruksela.
- Krugman P. R., Obstfeld M. 2003, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa .
- Migracje. Europa. Polska*. 2003. W: Burszta W. J., Serwański J. (red.). Wyd. Zakład Badań Narodowościowych PAN, Poznań.
- Migration and remittances. Easter Europe and the former Soviet Union*. 2006. Wyd. Bank Światowy.
- Okólski M. 2003. *Migracje a globalizacja*. W: Czarny E. (red.). *Globalizacja od A do Z*. Wyd. NBP Warszawa.
- Okólski M. 2005. *Demografia. Podstawowe procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Oziewicz E., 2006, *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Plich A. (red.). 1984. *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych, XVIII-XX wiek*. Wyd. PWN, Warszawa.

- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.* 2012. Wyd. MSWiA, Warszawa.
- Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa.* 2005. Wyd. IPiSS, Warszawa.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A. 2008. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego.* Wyd. Naukowe PWN Warszawa.
- Sakson A. 2008. *Migracje – fenomen XX i XXI wieku.* Przegląd Zachodni, nr 2.
- Szczebiot-Knoblach L., Kisiel R. 2007. *Sklonność do emigracji zarobkowej studentów Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski.* 2007. Wyd. Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa.
- Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011.* 2012. Wyd. GUS Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Podział migracji.
2. Przyczyny migracji.
3. Główne teorie migracji.
4. Co to jest *polityka migracyjna* i jej główne cele?
5. Aktualnie realizowana polityka migracyjna w Polsce i Unii Europejskiej.
6. Struktura i główne kierunki migracji w wybranych latach w Polsce (na podstawie aktualnych danych statystycznych).
7. Struktura i główne kierunki migracji w wybranych latach na świecie (na podstawie aktualnych danych statystycznych).

13. Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna

Wprowadzenie

Zagraniczna i międzynarodowa polityka, jako rezultat ewolucji międzynarodowych stosunków gospodarczych, stanowią fragment ogólnej polityki gospodarczej każdego kraju i są ściśle powiązane z pozostałymi dziedzinami tej polityki, a mianowicie z polityką: pieniężną, rolną, przemysłową, naukowo-badawczą, technologiczną itd. U podstaw związku leży ścisła zależność między sytuacją w wymianie gospodarczej z zagranicą a sytuacją w gospodarce wewnętrznej danego kraju.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że odróżnia się zagraniczną politykę ekonomiczną od polityki międzynarodowej. **Zagraniczna polityka ekonomiczna** zasadniczo poświęca uwagę analizie celów, środków i narzędzi stosowanych przez pojedyncze kraje w procesie rozwoju stosunków międzynarodowych. Z kolei **międzynarodowa polityka ekonomiczna** koncentruje się na ocenie metod koordynacji stosunków międzynarodowych przez grupę państw lub w skali globalnej.

13.1. Zagraniczna polityka ekonomiczna

Zagraniczna polityka ekonomiczna określonego kraju to świadome działanie państwa na wymianę gospodarczą z zagranicą sprowadzające się z jednej strony do wytyczenia określonych celów w tej dziedzinie, z drugiej – do wyboru i zastosowania określonych instrumentów oraz niezbędnych środków (finansowych, rzeczowych), które przez swój wpływ na obroty gospodarcze z zagranicą mają przyczynić się do osiągnięcia tych celów [Bożyk i in. 2002]¹⁰⁶. **Zatem są to działania, jakie powinien podjąć kraj, aby zmaksymalizować swoje korzyści płynące z rozwoju stosunków gospodarczych z zagranicą.** Haliżak [2002] do tych działań zalicza wszystkie transakcje wchodzące w skład bilansu płatniczego, czyli te które tworzą rachunek bieżący oraz kapitałowy, a także rezerwy.

¹⁰⁶ W miarę jak zaczęła rosnąć rola przepływu czynników produkcji w gospodarce światowej (zagraniczne inwestycje bezpośrednie, kapitał portfelowy, migracja siły roboczej) oraz przybierać na znaczeniu postęp techniczny i technologiczny, powstała również potrzeba stosowania instrumentów oddziaływania w odniesieniu do tych sektorów powiązań kraju z zagranicą [Kukułka 1982; Rynarzewski, Zielińska-Głębocka 2006].

Jak podkreślają Cziomer i Zyblikiewicz [2004], działanie zewnętrzne państwa na inne państwa, względnie uczestników stosunków międzynarodowych, w postaci polityki zagranicznej, jest systematyczne i trwałe, przyczyniając się do powstania procesu sprzężeń, reakcji oraz oddziaływań zewnętrznych.

Podobnie Kostecki [1988], politykę zagraniczną interpretuje jako **proces realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych uczestników systemu międzynarodowego**.

Chodzi zatem o odpowiednie sformułowanie czynników sprzyjających rozwojowi oraz eliminacji ograniczeń w stosunkach z zagranicą. Dlatego ważne jest określenie:

- po pierwsze – **celów**, które powinny być zharmonizowane z potrzebami i możliwościami własnego kraju oraz zagranicy,
- po drugie – **środków**, za pomocą których poszczególne kraje będą osiągały te cele,
- po trzecie – **narzędzi**, które z jednej strony będą oddziaływały na gospodarkę wewnętrzną (poprzez m.in. politykę kursu walutowego, monetarną, stopy procentowej, podatkową itd.), a z drugiej strony będą kształtowały stosunki gospodarcze z zagranicą (poprzez m.in. narzędzia taryfowe, para- i pozataryfowe).

Przedmiotem oddziaływania są obrót towarowy i usługowy z zagranicą oraz przepływ czynników produkcji – pracy, kapitału, zasobów bogactw naturalnych i technologii – między krajem a zagranicą [Bożyk i in. 2002].

W literaturze zwraca się również uwagę na **wyznaczniki** pojmowane jako system wzajemnie warunkujących się przesłanek, powodujący określony skutek i wystarczających, aby ten skutek wystąpił [Cziomer, Zyblikiewicz 2004; Piatraś 1986]. Przyjmując za kryterium typologię, można wyróżnić kwantyfikatory, które zostały przedstawione w tabeli 13.1.

Tabela 13.1. Wyznaczniki zagranicznej polityki ekonomicznej.

	Wewnętrzne	Międzynarodowe
	czynniki, interesy i przesłanki wewnętrzne państwa	wpływ otoczenia międzynarodowego na politykę zagraniczną państwa
obiektywne	1) środowisko geograficzne, 2) potencjał demograficzny, 3) potencjał ekonomiczny, 4) potencjał naukowo-techniczny, 5) system społeczno-polityczny, 6) czynniki militarne	1) ewolucja otoczenia zewnętrznego, 2) pozycja państwa w systemie stosunków międzynarodowych, 3) charakter umów i zobowiązań prawno-międzynarodowych
istnieją niezależnie od stanu działalności i wartościowania decydentów		

c.d. tab. 13.1.

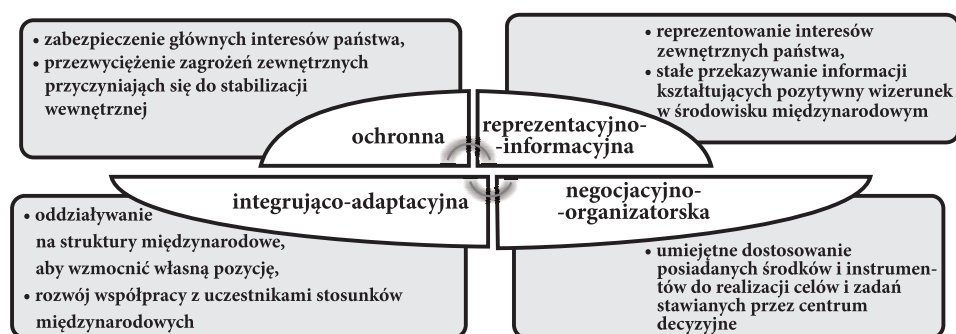
subiektywne	1) percepcja otoczenia międzyn. przez elity i społeczeństwo, 2) koncepcje, programy i wizje zagranicznej polityki ekono- micznej, 3) rola wybitnych jednostek, 4) jakość służby zagranicznej,	1) postrzeganie międzynaro- dowe państwa, 2) koncepcje polityki zagranicz- nej innych państw, 3) aktywność dyplomatyczna innych państw.
odzwierciedlające własne oceny i preferencje decy- dentów		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Cziomer, Zyblikiewicz 2004; Kukułka 1992, Kuźniar, Szczepanik 2002, Zięba 1992.

Wyznaczniki powyższe są konieczne do właściwego formułowania celów zagranicznej polityki ekonomicznej, które zostaną omówione w dalszej części rozdziału.

Warto zaznaczyć, że omawiana polityka realizowana jest w różnorodnym zakresie. Zostało to zaprezentowane na rysunku 13.1.

Rys. 13.1. Funkcje zagranicznej polityki ekonomicznej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Cziomer, Zyblikiewicz 2004.

W zależności od tego, czy państwo prowadzi politykę współpracy z zagranicą samodzielnie, czy na podstawie porozumień, można ją podzielić na:

- **autonomiczną** (prowadzona całkowicie bez uzgodnień z zagranicznymi partnerami),
- **umowną** (prowadzona na podstawie umów dwu- i wielostronnych).

Podobnie można podzielić sposób oddziaływania i narzędzia polityki. Działania jednostronne podejmowane w celu ochrony rynku wewnętrznego przed konkurencją zagraniczną, regulujące eksport i import oraz wpływające na bilans płatniczy są zaliczane do autonomicznych operacji polityki zagranicznej. Z kolei wszelkie działania służące realizacji zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych (wielkość wymiany, jej struktura, ulgi czy ułatwienia) zaliczane są do umownych środków zagranicznej polityki ekonomicznej [Ładyka, Makać 1975].

W zagranicznej polityce ekonomicznej państwo może stosować założenia polityki wolnego handlu i/lub polityki protekcyjnej (protekcjonizm) [Bożyk 2004, Winiarski 2006].

W **polityce wolnego handlu**¹⁰⁷ państwo nie oddziałuje bezpośrednio na wymianę. Zapewnia swobodny dostęp do rynków zagranicznych towarom i przedsiębiorstwom krajowym, do rynku krajowego zaś towarom zagranicznym. Polityka polega na usuwaniu wcześniej ustalonych ograniczeń ilościowych, dewizowych i celnych.

W **polityce protekcyjnej**¹⁰⁸ państwo wspiera eksport i chroni rynek wewnętrzny oraz rodzimą produkcję przed konkurencją zagraniczną. Głównym celem jest zapewnienie danemu krajowi korzyści ekonomicznych z wymiany międzynarodowej. Polityka ta ułatwia rozwój nowych gałęzi przemysłu odznaczających się wysokimi kosztami i niską konkurencyjnością, sprzyja podtrzymaniu i powiększaniu w nich zatrudnienia.

Skrajnym przejawem protekcjonizmu jest **polityka autarkii**, która zakłada pełną samowystarczalność gospodarczą kraju i ograniczenie stosunków ekonomicznych z zagranicą. Dopuszcza import niezbędnych artykułów, które nie mogą być wytwarzane w kraju, natomiast eksport tylko w ilościach koniecznych do sfinsansowania niezbędnego importu¹⁰⁹.

13.1.1. Cele, środki i narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej

W literaturze przedmiotu **cele zagranicznej polityki ekonomicznej** rozumiane są jako wybór przez państwo¹¹⁰ określonych priorytetów w stosunkach gospodarczych z zagranicą. W tym kontekście jest to świadome i systematyczne działanie oraz dążenie do adaptacji środowiska międzynarodowego dla własnych potrzeb i interesów¹¹¹.

¹⁰⁷ Doktryna wolnego handlu oparta jest na liberalizmie gospodarczym, który zakłada ograniczenie roli państwa oraz swobodną działalność przedsiębiorców (również w wymianie z zagranicą). Koncepcja ta koncentruje się na klasycznej teorii kosztów komparatywnych Ricardo [1957]. Według teorii tylko wolny rynek może zapewnić największe korzyści wszystkim uczestnikom wymiany i równość wszystkim krajom uczestniczącym w wymianie oraz równość korzyści.

¹⁰⁸ Według koncepcji, jeżeli w wymianie biorą udział państwa o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, to krajom słabszym nie są zapewnione korzyści ekonomiczne wynikające z pełnej swobody handlowej, spychając te kraje na pozycję producentów surowców i płodów rolnych. W tej sytuacji kraje słabiej uprzemysłowione stosują protekcjonizm w stosunku do konkurencji zagranicznej oraz aby utrzymać równowagę bilansu płatniczego i handlowego.

¹⁰⁹ Jak podaje Winiarski [2006], polityka autarkiczna jako polityka zastępowania importu produkcją własną bez oglądania się na koszty, jest sprzeczna z zasadą racjonalnego rachunku ekonomicznego. W praktyce stosowana jest rzadko, częściej występują pewne tendencje do ograniczenia zależności gospodarki krajowej od importu.

¹¹⁰ Podmiotem zagranicznej polityki ekonomicznej są organy państwa oraz jego reprezentanci.

¹¹¹ Według Modelskiego [1970] interesy odzwierciedlają różnorodne potrzeby, dostarczając treści celom, które z kolei nadają kształt interesom. Dlatego ważnym ogniwem zagranicznej polityki ekonomicznej są ciągłe relacje między potrzebami, interesami i celami [Cziomer, Zyblikiewicz 2004].

Chodzi tu zwłaszcza o aspekt [Bożyk i in. 2002]:

- 1) ilościowy, czyli m.in. pożądane rozmiary handlu zagranicznego lub salda bilansu handlowego, zagwarantowanie dostaw surowców i energii niezbędnych z punktu widzenia potrzeb kraju, osiągnięcie określonej wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w kraju lub własnych inwestycji za granicą,
- 2) jakościowy, czyli m.in. poprawa *terms of trade* w handlu zagranicznym¹¹², wzrost wydajności pracy przez wydłużenie serii produkcyjnych związanych z rozwojem eksportu, podniesienie poziomu technicznego produkcji w wyniku importu nowoczesnych technologii itd.

Zatem główne założenie zagranicznej polityki ekonomicznej¹¹³ można określić jako sprzyjanie osiągnięciu możliwie najwyższego poziomu dobrobytu społeczeństwa, co można realizować przy pomocy celów częściowych, a mianowicie:

- osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu zatrudnienia,
- osiągnięcie możliwie wysokiego tempa rozwoju gospodarczego,
- stabilność cen,
- możliwie najbardziej sprawiedliwy podział dochodu narodowego,
- dążenie do osiągania równowagi w wymianie gospodarczej z zagranicą¹¹⁴.

Ponadto do celów częściowych również zaliczamy:

- osiągnięcie równowagi bilansu płatniczego,
- stabilność kursu walutowego,
- równowagę bilansu handlowego (wpływy z importu i eksportu),
- równowagę bilansu obrotów bieżących (wszelkie płatności danego kraju związane z międzynarodową wymianą towarów i usług),
- równowagę bilansu obrotów kapitałowych (przepływy kapitału we wszystkich jego formach – kredytów międzynarodowych, zagranicznych inwestycji bezpośrednich i tzw. kapitału portfelowego).

¹¹² *Terms of trade*, rozumiane jako warunki wymiany, określają stosunek, w jakim jedno dobro wymienia się na inne. W handlu zagranicznym chodzi o stosunek wymiany towarów eksportowanych na importowane. *Terms of trade* w ujęciu cenowym to relacja zmian cen dóbr eksportowanych do zmian cen dóbr importowanych przez poszczególne kraje. Wzrost tego stosunku to wzrost korzyści z wymiany międzynarodowej [Winiarski 2006].

¹¹³ Zagraniczna polityka ekonomiczna często jest utożsamiana z polityką handlową, której pojęcie jest znacznie węższe. W praktyce obydwie pojęcia mają wiele wspólnego, gdyż denotują te same zjawiska i procesy i posługują się tym samym zestawem środków oddziaływania (np. cła, kurs walutowy) [Haliżak 2002].

¹¹⁴ W dążeniach do osiągnięcia równowagi w obrotach z otoczeniem chodzi głównie o zapewnienie równowagi zewnętrznej – trzeba na niego patrzeć w kontekście wszystkich innych celów ogólnej polityki ekonomicznej. W związku z tym zagraniczna polityka ekonomiczna jest często wykorzystywana do osiągania pewnych celów w gospodarce wewnętrznej, np.: przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego lub zapewnienia wewnętrznej równowagi mierzonej stabilnością cen, i odwrotnie.

Podkreślenia wymaga fakt, że cele zagranicznej polityki ekonomicznej są ze sobą wzajemnie powiązane. W tym ujęciu **horyzont**, w jakim można je osiągnąć, może być: **krótki** (do 1 roku), **średni** (od roku do 5 lat) i **długi** (powyżej 5 lat).

Inną typologię **głównych założeń** przedstawił Kukułka [1992], a mianowicie:

- egzystencjonalne – zapewniające państwu przetrwanie, bezpieczeństwo, rozwój,
- koegzystencjonalne – obejmujące potrzeby w zakresie przynależności, współpracy itp.,
- funkcjonalne – związane z uczestnictwem państwa w środowisku międzynarodowym (dostęp do informacji, dokonywanie regulacji, optymalizacja decyzji).

Z kolei, na podstawie skali potrzeb i interesów, ośrodki decyzyjne państw z reguły kształtują następujące **przesłanki** zagranicznej polityki ekonomicznej [Cziomer, Zyblikiewicz 2004]:

- pierwsza to **nadrzędne cele i wartości**, wynikające z interesów narodowych,
- druga to **długofalowe cele i wartości społeczne**, wynikające z celów i wartości nadrzędnych,
- trzecia to **ważne cele społeczne**, których hierarchię ustala tylko ośrodek kierowniczy,
- czwarta to **konkretne cele krótkofalowe**, wynikające z drugiej i trzeciej przesłanki, oraz zawierające także odniesienia do środków ich realizacji.

Podsumowując można przyjąć za Kukułkę [1992, 2003] zaproponowaną typologię głównych celów zagranicznej polityki ekonomicznej:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,
- 2) wzrost siły państwa związany ze zdolnością do wykorzystania posiadanych atutów wewnętrznych dla osiągnięcia korzystnych efektów,
- 3) wzrost pozycji międzynarodowej uzależniony od czynników o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym.

Środki zagranicznej polityki ekonomicznej to zasoby czynników produkcji służące państwu do osiągnięcia celów. Stosowanie ich przez państwo ma doprowadzić do zwiększenia dochodu z wymiany zagranicznej przez wzrost rozmiarów tej wymiany lub poprawę jej efektywności.

W gospodarce rynkowej mogą być one wyrażone w dwojaki sposób: **pośredni** (m.in. kurs walutowy) lub **bezpośredni** (m.in. cła, narzędzia pozataryfowe).

Z kolei **narzędzia** zagranicznej polityki ekonomicznej ujmowane są jako elementy mechanizmu ekonomicznego funkcjonującego w danym kraju i wykorzystywane przez państwo do oddziaływania na:

- wszystkie podmioty gospodarcze w danym kraju (poprzez m.in. kurs walutowy, stopę procentową, budżet państwa, podatki i politykę fiskalną, pieniądź, ceny itp.),

- wyłącznie na podmioty uczestniczące bezpośrednio w stosunkach gospodarczych z zagranicą (poprzez m.in. cła, ograniczenia para- i pozataryfowe).

Zmiany w polityce gospodarczej państwa (jej cele, środki i narzędzia) wywierają wpływ na zagraniczną politykę ekonomiczną. Szczególnie istotną rolę odgrywają narzędzia zaprezentowane w tabeli 13.2.

Tabela 13.2. Główne narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej oddziałujące na wszystkie podmioty w państwie.

Narzędzia	Charakterystyka
Kurs walutowy (wartość wymienna dwóch walut lub też cena, jaką trzeba zapłacić w jednej walucie za nabycie jednostki waluty innego kraju)	– wyznacza poziom cen dewizowych w eksporcie i poziom cen krajowych w imporcie; – zmiana kursu wpływa na bilans handlowy poprzez: – jednorazową obniżkę kursu walutowego – dewaluację, która służy zwiększeniu konkurencyjności towarów eksportowanych i zmniejszeniu konkurencyjności towarów importowanych. Ma ona wpływ na bilans handlowy poprzez <i>terms of trade</i> nominalne (cenowe) i <i>terms of trade</i> realne (wolumenowe); – rozłożoną w czasie obniżkę kursu walutowego – deprecjację, która jest narzędziem polityki kursu płynnego stopniowo, przywracającego równowagę bilansu handlowego przez potaniecie eksportu i podrożenie eksportu; – jednorazową podwyżkę kursu walutowego – rewaluację lub rewaloryzację, która dąży do obniżenia inflacji i ograniczenia rezerw płatniczych. W efekcie prowadzi do podrożenia towarów krajowych na rynkach zagranicznych i potaniecia towarów zagranicznych na rynku krajowym; – rozłożoną w czasie podwyżkę kursu walutowego – aprecjację, która podnosi relatywnie ceny eksportu danego kraju i obniża ceny jego importu, prowadząc do pogorszenia salda bilansu handlowego i płatniczego;
Stopa procentowa (stosunek sumy, którą płaci się za użytkowanie kapitału pieniężnego, do wielkości tego kapitału)	– zachęca/zniechęca do lokowania depozytów w określonych walutach; – wzrost realnych dochodów z depozytów w walucie krajowej zachęca kapitał obcy do lokat w tej walucie i odwrotnie. Tym samym ulega zmianie bilans obrotów kapitałowych i bilans płatniczy (to sytuacja pośrednio prowadzonej przez państwo polityki zamiany stopy procentowej); – dewaluacja (deprecjacja) danej waluty prowadzi do obniżki niezależnego od oprocentowania realnego dochodu z depozytu w tej walucie, i odwrotnie;

Budżet państwa (zestawienie wszystkich dochodów i wydatków)	– w przypadku deficytu budżetowego następuje ograniczenie wydatków budżetowych poprzez zmniejszenie zakresu subwencjonowania gospodarki lub jego likwidację oraz zwiększenie dochodów budżetu poprzez ograniczenie zakresu ulg podatkowych lub ich likwidację (zwłaszcza inwestycyjnych, eksportowych itp.);
Podatki (przymusowe świadczenie pieniężne, pobierane na podstawie obowiązującego prawa)	– w polityce gospodarczej państwa pełnią podstawowe funkcje, co ma wpływ na zagraniczną politykę ekonomiczną: – fiskalną, polegającą na zasilaniu budżetu państwa w środki służące do finansowania zadań publicznych; – redystrybucyjną, polegającą na kształtowaniu przez państwo za pomocą podatków, popytu na towary i usługi w sposób różny niż wynika to z mechanizmu rynkowego; – stabilizacyjną, polegającą na wykorzystaniu podatków do kształtowania globalnego popytu; – stymulacyjną, polegającą na pobudzaniu pewnych rodzajów działalności gospodarczej a ograniczania innych;
Pieniądz (środki wymiany i środki płatnicze, których zdolność do wymiany jest nieograniczona)	– jako miernik wartości, środek cyrkulacji, środek płatniczy i środek gromadzenia rezerw pieniędzy ułatwia proces wymiany międzynarodowej; – jako czynnik wspomagający rozwój różnych form współpracy międzynarodowej; – w skali międzynarodowej umożliwia rozwój: kooperacji w produkcji, wspólnych inwestycji, współpracy naukowo-technicznej itp.; – w sytuacji, gdy w handlu zagranicznym narastają tendencje do nadwyżek w bilansie handlowym, bank centralny może dokonywać aprecjacji/rewaloryzacji swojej waluty. Jednak w sytuacji długofalowych tendencji do narastania deficytu bilansu handlowego bank centralny nie powinien prowadzić polityki podnoszenia wartości waluty wewnętrznej względem walut zagranicznych;
Ceny	– w prawidłowym prowadzeniu polityki cenowej istotna jest harmonizacja wielu elementów polityki ekonomicznej, zwłaszcza polityki kursu walutowego, stopy procentowej, pieniądza itp. Szczególnie polityka kursu walutowego może różnie wpływać na ceny – dewaluacja wpływa pobudzająco, zaś aprecjacja – odwrotnie.

Źródło: Opracowanie na podstawie: Bożyk i in. 2002; Budnikowski, Kawecka-Wyrzykowska 2000; Krugman, Obstfeld 2003; Rymarczyk 2006; Sołdaczuk i in. 1987.

Niezwykle istotne w zagranicznej polityce ekonomicznej są stosowane narzędzia taryfowe, poza- i parataryfowe, przedstawione w tabeli 13.3.

Tabela 13.3. Główne narzędzia polityki zagranicznej państwa oddziałująca na podmioty bezpośrednio uczestniczące w stosunkach gospodarczych z zagranicą.

Narzędzia taryfowe	
Cła* (opłata nakładana na dany towar, pobierana na granicy przez służby celne danego państwa)	– odpowiednik podatku zwiększający dochody budżetu państwa, którego efektem jest wzrost ceny i obciążenie nabywcy (konsumenta krajowego) dodatkowymi kosztami; – zmniejszają import (zmiana ceny wpływa na kształtowanie się popytu na dany towar i jego podaży; jeżeli elastyczność cenowa popytu krajowego jest duża, to wyższe ceny wpływają na obniżenie popytu, więc i importu; gdy dobro produkowane jest w kraju, cło może przyczynić się do wzrostu produkcji krajowej).
	Klasyfikacja cel: – ze względu na charakter zagranicznej polityki ekonomicznej: – autonomiczne – wprowadzane decyzją jednego państwa bez uzgodnień z kimkolwiek; – konwencyjne – dwu- lub wielostronne umowy celne, polegające na wzajemnym uzależnieniu poziomu i innych elementów, składające się na taryfy celne różnych krajów; – ze względu na kierunek ruchu towarów: – importowe – nakładane na towary przywożone do danego kraju w celu ochrony: bilansu handlowego, poziomu cen wewnętrznych lub produkcji krajowej przed konkurencją zagraniczną bądź jako potrzeba zwiększenia dochodów budżetowych czy środek odwetu za utrudnienia handlowe; – eksportowe – kształtują wielkość i kierunek wywozu i są zazwyczaj nakładane na towary deficytowe na rynku wewnętrznym eksportera bądź na wyroby mające długofalowo zagwarantowany zbył na rynku jednego lub wielu krajów; – tranzytowe – nakładane na towary przewożone przez terytorium danego kraju i współcześnie nie stosowane (zakazują tego obowiązujące porozumienia), gdyż kraje nie są zainteresowane ograniczeniami tranzytu; – ze względu na sposób określenia wysokości cła: – <i>ad valorem</i> – ustalane w procentach w stosunku do wartości towarów; – specyficzne – ustalane w stosunku do ilości towarów (wg stawek na jednostkę towaru); – kombinowane – ustalane w zależności od wartości i ilości towarów;

* Omawiając problematykę cła, należy zwrócić uwagę na efekt likwidacji cel w obrotach wzajemnych krajów tworzących **unię celną** i **strefę wolnego handlu** w postaci **wspólnego rynku**. W unii celnej rynek krajów niebędących jej członkami jest „chroniony” w postaci **wspólnej taryfy celnej**. Szerzej na ten temat oraz na temat skutków ekonomicznych zastosowania cel w: Bożyk [2004]; Rynarzewski, Zielińska-Głębocka [2006], Winiarski [2006].

	– ze względu na charakter ekonomiczny (pełnionej funkcji): – fiskalne – zapewniające państwu odpowiednie dochody, o ich poziomie decyduje elastyczność popytu na towary importowane; – ochronne – chroniące produkcję krajową przed konkurencją zagraniczną; – ekspansywne – odmiana celów ochronnych – mające na celu utrzymanie wysokich cen na rynku wewnętrznym, a przez to zwiększenie ekspansywności producentów krajowych na rynkach zagranicznych; – ze względu na rodzaj taryfy celnej: – minimalne – stosowane w handlu z krajami, które otrzymały klauzulę największego uprzywilejowania (KNU), tj. dwu- lub wielostronne zobowiązanie do traktowania partnera nie gorzej niż innego najbardziej uprzywilejowanego; – maksymalne – stosowane w handlu z krajami, które nie otrzymały KNU; – ze względu na zróżnicowane traktowanie: – dyskryminacyjne (retorsyjne, wyrównawcze, antydumpingowe) – ustalone na poziomie wyższym od cel maksymalnych; – preferencyjne – stosowane wobec krajów korzystniej traktowanych, na zasadach tzw. preferencji celnych (stawka zerowa) – np. w strefie wolnego handlu;
Narzędzia parataryfowe prowadzą do wzrostu ceny importowanego towaru i zmniejszają jego konkurencyjność na rynku wewnętrznym kraju, który je stosuje	
Opłaty wyrównawcze (różnica między niższą ceną towaru importowanego a wyższą, ustaloną przez państwo ceną wewnętrzną towaru produkowanego w kraju)	– celem jest podniesienie ceny towaru importowanego do poziomu ceny towaru krajowego, by zrównać ich konkurencyjność; – cechują się zmiennością, będąc pochodną wahań cen na rynku międzynarodowym towarów importowanych – gdy ceny te ulegają obniżeniu, to opłaty wyrównawcze rosną; w innym przypadku jest odwrotnie, ponieważ ceny wewnętrzne (jako punkt odniesienia) są stałe; – prowadzą do szybkiego rozwoju krajowej produkcji towarów, w stosunku do których są stosowane; – zazwyczaj używa się je łącznie z cłem bądź zamiast cła;
Inne opłaty	– opłaty fiskalne – stosowane wobec towarów nieprodukowanych w kraju importera w celu zwiększenia dochodów budżetowych (np. w przypadku towarów luksusowych o niskiej elastyczności popytu); – opłaty specjalne – zwiększające dochody budżetowe czy popyt na substytuty krajowe, bądź chroniące bilans płatniczy itp. (np. konsularne, statystyczne, administracyjne);

Podatki	– bezpośrednio i pośrednio zmniejszające zysk importera przez podniesienie ceny wewnętrznej przywożonego towaru; – podatki pośrednie mogą być zwracane w kraju eksportującym w wysokości nakładanej przez importera, zaś bezpośrednie – nie;
Subsydia (subwencje) eksportowe (różnica między wyższą ceną krajową towaru a jego niższą ceną na rynku zagranicznym)	– świadczenia ze strony państwa na rzecz przedsiębiorstw produkujących i sprzedających swoje towary za granicą; – stosuje się je w celu: – wyeksportowania nadwyżek towarowych niemożliwych do sprzedaży na rynku wewnętrznym; – pełniejszego wykorzystania możliwości produkcyjnych i wzrostu zatrudnienia; – przeciwdziałania deficytowi bilansu handlowego (poprzez rozwój eksportu); – prowadzą do potania na rynku międzynarodowym towaru eksportowanego przez ten kraj. Klasyfikacja subsydiów: – bezpośrednie – polegające na wypłaceniu eksporterowi określonych premii zależnie od wielkości zrealizowanego eksportu bądź sfinansowaniu badań rynków zagranicznych, aktywizacji, reklamy itp.; – pośrednie – utrudniające ich wykrycie i chroniące eksporterów przed neutralizującymi działaniami ze strony importerów; są to: ułatwienia fiskalne, ulgi kredytowe i korzyści eksporterów związane z finansowaniem przez państwo wydatków o charakterze marketingowym;
Dumping (podobnie jak subsydia)	– sprzedaż towaru za granicą poniżej ceny wewnętrznej kraju eksportera, a w efekcie – poniżej kosztów produkcji tego towaru w kraju eksportującym; – celem jest zdobycie lub utrzymanie rynku kraju importera poprzez obniżkę ceny eksportowej i pokonanie konkurentów;
Depozyty importowe	– wpłata importera na specjalny, nieoprocentowany rachunek kwoty proporcjonalnej do wielkości importu, która pozostaje na z góry określony czas i zostaje zwrócona (gdy nie zajdą w tym czasie okoliczności obciążające, np. niewywiązanie się z obowiązku poniesienia kosztów reklamacji ze strony nabywców importowanych towarów);
Kontyngenty taryfowe (likwidacja lub obniżka stawki celnej do pewnego poziomu importu)	– służą selekcji eksporterów zagranicznych, różnicując opłacalność dokonywanych transakcji; – stosowane, gdy potencjalny import przewyższa możliwość zbytu na terenie danego kraju; – mogą obejmować wszystkich eksporterów do danego kraju lub tylko ich część; – eksporterów spoza ustalonego kontyngentu obowiązują normalne stawki celne;

Narzędzia pozataryfowe – ich funkcją jest bezpośrednie ograniczenie obrotów towarowych z zagranicą	
Ograniczenia ilościowe (inaczej kontyngenty importowe)	– określenie przez państwo wolumenu importu lub eksportu, który nie może być przekroczony w ustalonym terminie; – stosuje się je w celu: – ochrony produkcji krajowej; – potrzeby skierowania popytu z towarów importowanych na krajowe; – przeciwdziałania deficytowi bilansu handlowego; – sanitarnym bądź bezpieczeństwa; – skutki kontyngentowania: zmniejsza podaż towarów importowanych na rynku krajowym lub towarów eksportowanych na rynkach zagranicznych oraz prowadzi zazwyczaj do wzrostu cen na towary podlegające ograniczeniom przy mało elastycznym popycie; – formy ograniczeń: – globalne (sztywne) – ustalane autonomiczne przez rządy i wyrażane w maksymalnych wielkościach importu poszczególnych towarów ze wszystkich krajów; – bilateralne (elastyczne) – uzależnione od ustępstw partnera, ulegające zmianie w czasie;
Licencje importowe	– zezwolenia wydawane przez władze państwowe przedsiębiorstwom na przywóz określonej ilości konkretnego towaru; – na ogół towarzyszą kontyngentom importowym;
Dobrowolne ograniczenia eksportu (VER)	– wprowadzane przez kraj zmniejszający swój wywóz na żądanie importera, zaś eksporter godzi się na to, by uniknąć ostrzejszych restrykcji importowych; – porozumienia o dobrowolnym ograniczeniu eksportu (VRA) dotyczy głównie tzw. towarów wrażliwych i są zawierane między eksporterem a importerem na określony czas; – obecnie zakazane na mocy porozumień Rundy Urugwajskiej GATT (od 1995 r.);
Ograniczenia dewizowe	– całkowite lub częściowe zniesienie swobody obrotów dewizowych z zagranicą i obowiązek odsprzedawania upoważnionym bankom dewiz zarobionych za granicą; – są ściśle związane z ograniczeniem wymienialności waluty i występuje wówczas: – niewymienialność wewnętrzna – gdy osoby, przedsiębiorstwa i instytucje danego kraju nie mają swobody wymiany swojej waluty wewnętrznej na waluty obce; – niewymienialność zewnętrzna – gdy osoby, przedsiębiorstwa i instytucje zagraniczne nie mają zezwolenia na wymianę waluty wewnętrznej danego kraju na inne waluty;

	– w warunkach ograniczeń dewizowych występują formy rozliczeń dewizowych: transakcje barterowe (wymiana jednego towaru na inny); transakcje kompensacyjne (wiązanie po stronie eksportu i importu większej liczby towarów niż jeden); umowy płatnicze (dopuszczające pewien zakres rozliczeń dewizowych) oraz umowy clearingowe (rozliczenie bez udziału dewiz między krajami z tytułu eksportu i importu, dokonywanych w walutach narodowych każdego z partnerów);
Zakupy rządowe	– rząd preferuje towary krajowe, nawet gdy są one droższe od przywożonych z zagranicy (żeby m.in. zwalczyć bezrobocie, restrukturyzując gospodarkę, popierając postęp techniczny itp.).

Źródło: Opracowanie na podstawie: Bożyk i in. 2002; Bożyk 2004; Budnikowski 2006; Budnikowski, Kawecka-Wyrzykowska 2000; Guzek 2006; Krugman, Obstfeld 2003; Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2004; Klawe, Makać 1981; Kukułka 1982; Rymarczyk 2006; Sołdaczuk i in. 1987; Winiarski 2006.

13.2. Międzynarodowa polityka ekonomiczna

Międzynarodowa polityka ekonomiczna skupia się na metodach harmonizacji zagranicznej polityki ekonomicznej oraz na instytucjach ją koordynujących¹¹⁵. Istotna uwaga skierowana jest na **cele, środki, narzędzia i kierunki** zagranicznej polityki ekonomicznej prowadzonej przez poszczególne kraje, ze szczególnym uwzględnieniem wspólnej polityki w skali międzynarodowej. Niezbędne przy tym jest wyodrębnienie podmiotów kształtujących omawianą politykę¹¹⁶.

Koordynacja międzynarodowej polityki ekonomicznej może być dokonywana:

- *ex post* – w postaci konsultacji pomiędzy zainteresowanymi krajami na temat kierunków zagranicznej polityki ekonomicznej, z zaznaczeniem, że poszczególne kraje prowadzą autonomicznie zagraniczną politykę ekonomiczną,
- *ex ante* – w postaci właściwej koordynacji (dopasowywaniu) kierunków zagranicznej polityki ekonomicznej¹¹⁷.

¹¹⁵ Dobroczyński [2000] międzynarodową politykę ekonomiczną definiuje jako politykę uzgodnioną, swoisty produkt czy efekt zagranicznej polityki gospodarczej suwerennych państw, a w określonej mierze także instytucji pozarządowych różnego typu.

¹¹⁶ Międzynarodowa polityka ekonomiczna polega współcześnie na uzgadnianiu państwowych działań zarówno na szczeblu globalnym, jak i regionalnym. Dlatego mówi się o: integracji światowej, integracji regionalnej, współpracy światowej czy współdziałaniu globalnym [Dobroczyński 2000].

¹¹⁷ Najbardziej zaawansowaną formą koordynacji celów, środków oraz narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej jest wspólna polityka ekonomiczna.

13.2.1. Cele, środki i narzędzia międzynarodowej polityki ekonomicznej

W literaturze przedmiotu **cele międzynarodowej polityki ekonomicznej** rozumiane są jako **priorytety** w stosunkach gospodarczych z zagranicą w skali [Bożyk i in. 2002]:

- 1) grupy krajów lub regionu geograficznego, np. dla członków ugrupowania integracyjnego, zlokalizowanych na jednym terytorium reprezentujących podobny poziom rozwoju gospodarczego,
- 2) globalnej, np. ochrona środowiska naturalnego.

Cele międzynarodowej, podobnie jak zagranicznej, polityki ekonomicznej są o zróżnicowanym horyzoncie czasowym:

- krótkim, szczególnie o charakterze koniunkturalnym, m.in. przeciwdziałanie deficytowi bilansu handlowego czy stabilizacja cen,
- średnim, dotyczącym głównie przeciwdziałaniu utrudnieniom w handlu zagranicznym,
- długim, zwłaszcza o charakterze strukturalnym, m.in. zrównoważenie bilansu płatniczego, przekształcenie struktury produkcji i eksportu, zmiana miejsca w międzynarodowym podziale pracy.

Natomiast **środki międzynarodowej polityki ekonomicznej** to zasoby towarów/czynników produkcji ujęte rzeczowo lub wartościowo, które służą do osiągnięcia wytyczonych celów. Tworzone są z funduszy krajów prowadzących międzynarodową politykę ekonomiczną, np. międzynarodowe porozumienia towarowe (o specjalnych funduszach dotyczących finansowania tworzonych zapasów), Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy (posługujące się funduszem rezerwowym), Unia Europejska (posiadająca specjalny budżet).

Z kolei **narzędzia międzynarodowej polityki ekonomicznej** to zharmonizowane w skali grupy krajów, regionu czy globalnie instrumenty zagranicznej, nawet wewnętrznej polityki gospodarczej [Bożyk 2004]. Taka koordynacja może przybrać charakter **międzynarodowy** (autonomia we wzajemnym dopasowywaniu narzędzi własnej polityki, zaś uzgodnienia międzynarodowe są dokonywane za pomocą porozumień i umów lub z wykorzystaniem organizacji międzynarodowych) bądź **ponadnarodowy** (wypracowanie narzędzi w ramach ugrupowań integracyjnych lub korporacji transnarodowych).

Do narzędzi takich należy przede wszystkim zaliczyć: ceny międzynarodowe (np. ropy naftowej, określane przez kraje OPEC), pieniądź międzynarodowy (np. SDR-y, euro) kreowany przez organizacje międzynarodowe, maksymalne bądź minimalne poziomy ograniczeń taryfowych, para- bądź pozataryfowych, dozwolonych w handlu międzynarodowym, zakazy eksportu bądź importu [Bożyk 2004].

13.2.2. Podmioty międzynarodowej polityki ekonomicznej

W międzynarodowej polityce ekonomicznej wyodrębnia się trzy zasadnicze grupy podmiotów: państwa, międzynarodowe organizacje gospodarcze i korporacje transnarodowe¹¹⁸. Zostały one zawarte w tabeli 13.4.

Tabela 13.4. Podmioty międzynarodowej polityki ekonomicznej.

Podmioty	Charakterystyka
Państwa	– wpływ państwa na międzynarodową politykę ekonomiczną jako funkcja czynników: politycznych, gospodarczych, społecznych, militarnych, demograficznych; – znacząca pozycja państwa w kształtowaniu porozumień, działalności międzynarodowych organizacji gospodarczych, ich przedsiębiorstw narodowych w stosunkach międzynarodowych; – udział państwa w prowadzeniu międzynarodowej polityki ekonomicznej: – bezpośredni – przez zawieranie porozumień i umów międzynarodowych, za pomocą których formułuje się kierunki i formy współpracy, zasady rozliczeń, sposoby i narzędzia prowadzenia polityki gospodarczej; – pośredni – przez wpływ na przedsiębiorstwa uczestniczące we współpracy międzynarodowej, za pomocą których kształtuje się zakres powiązań międzynarodowych, obszarów współpracy i wariantów rozliczeń finansowych;
Międzynarodowe organizacje gospodarcze	– powszechne – obejmujące zasięgiem prawie wszystkie państwa świata, a uczestnictwo w nich dotyczy rozwiązywania m.in. takich problemów, jak: rozwój gospodarczy, oddłużenie międzynarodowe, ochrona środowiska międzynarodowego, postęp techniczny i dostęp do niego itp. Do tej grupy możemy zaliczyć m.in.: – ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych, – FAO – Organizacja ds. żywienia i rolnictwa, – WHO – Światowa Organizacja Zdrowia, – IBRD – Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju.

¹¹⁸ Szerzej na temat miejsca i roli państwa, znaczenia korporacji transnarodowych i organizacji w stosunkach międzynarodowych w: Cziomer i Zyblikiewicz [2004]; Dobroczyński 2000; Haliżak i in. [2004]; Oziewicz [2001, 2006]; Kisiel-Łowczyz [1994], Liberska [2002].

Ponadto należy wyszczególnić również podmioty polityki ekonomicznej, które biorą bezpośredni udział w wymianie międzynarodowej. Są to przedsiębiorstwa państwowe i prywatne, banki, centralne instytucje monetarne, instytuty badawczo-rozwojowe oraz – w niektórych sytuacjach – osoby fizyczne. Dotyczy to np. ich wpływu na bilans płatniczy kraju poprzez transfer zarobków uzyskanych z pracy poza granicami kraju, rent i emerytur czy wpływów z ich inwestycji zagranicznych albo lokat w bankach.

	– IDA – Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, – ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy, – LINDO – Organizacja N.Z. ds. Rozwoju Przemysłu, – UNESCO – Organizacja N.Z. ds. Edukacji, Nauki i Kultury, – IAEA – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, – GATT/WTO – Układ w sprawie taryf, cel i handlu/Światowa Organizacja Handlu;
	– grupowe (regionalne) – obejmujące zasięgiem tylko niektóre państwa, odpowiadające specjalnym kryteriom sformułowanym w ich statutach i wynikające z celów i zasad organizacji (zwłaszcza integracyjnej). Do tej grupy możemy zaliczyć: – UE, – EWG, – Euratom – Europejska Wspólnota Energii Atomowej, – EWWiS, – EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu – tylko kraje europejskie;
	Międzynarodowe Organizacje o charakterze ekonomicznym: – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, – Światowa Organizacja Handlu, – Bank Rozrachunków Międzynarodowych, – Grupa Banku Światowego, – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, – UNCTAD – Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju, – OPEC – Organizacja Krajów Eksporterów Ropy Naftowej;
	Pozaeuropejskie regionalne ugrupowania i organizacje integracyjne: – ALADI – Latinoamerykańskie Stowarzyszenie Integracyjne, – ASEAN – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej, – ACS – Stowarzyszenie Krajów Ameryki Środkowej, – SELA – Latin American Economic System, – NAFTA – Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu, – Andean Pact – Porozumienie Andyjskie, – OAS – Organization of American States, – SICE – Foreign Trade Information System (OAS), – SIECA – Permanent Secretariat of the General Treaty for Central American Economic Integration;
	Wspólnoty Europejskie: – CIE – Centrum Informacji Europejskiej, – European Central Bank – Europejski Bank Centralny, – European Investment Bank – Europejski Bank Inwestycyjny,

c.d. tab. 13.4.

	– European Bank for Reconstruction and Development – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju;
Korporacje transnarodowe	– przedsiębiorstwa prowadzące działalność (produkcyjną, usługową) w co najmniej dwóch krajach oraz posiadające – również w co najmniej dwóch krajach – swoje filie bądź oddziały, będące w całości lub w części własnością przedsiębiorstwa macierzystego i działającego pod jego kontrolą; – zajmują się handlem towarami i usługami, a także przepływem czynników produkcji (kapitału, pracy, wiedzy technicznej); – są promotorami międzynarodowej polityki ekonomicznej; – często prowadzą własną międzynarodową politykę ekonomiczną, nie zawsze spójną z polityką krajów, w których mają swoją siedzibę.

Źródło: Opracowanie na podstawie: Bożyk i in. 2002; Budnikowski 2006; Budnikowski, Kawecka-Wyrzykowska 2000; Kisiel-Łowczyk 1994; Kławe, Makać 1981; Liberska 2002; Oziewicz 2001; Rymarczyk 2006; Winiarski 2006.

Podsumowanie

Wiek XX to okres istotnych przewartościowań w zagranicznej i międzynarodowej polityce ekonomicznej, prowadzonej przez poszczególne kraje. Inne cele, środki i narzędzia tych polityk obserwowano w krajach rozwiniętych gospodarczo, inne zaś w krajach słabo rozwiniętych, a jeszcze inne w krajach o gospodarce centralnie planowanej.

Współcześnie zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna jest determinowana przez wiele czynników o charakterze: ekonomicznym, społecznym, instytucjonalnym, koniunkturalnym, a nawet politycznym. W warunkach dobrej koniunktury pojawiają się tendencje do liberalizowania gospodarki i likwidacji ograniczeń w stosunkach gospodarczych z zagranicą. Z kolei w warunkach trudności gospodarczych występują skłonności do odchodzenia od liberalizmu na rzecz interwencjonizmu.

Ponadto zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna zależy także od skali dokonywanych przeobrażeń strukturalnych. W przypadku braku takich przemian mamy do czynienia z wolnym handlem. Gdy przeobrażenia są znaczne, wzrasta wówczas rola państwa i protekcjonizmu.

Literatura

- Bożyk P. 2004. *Międzynarodowa i zagraniczna polityka ekonomiczna*. PWE, Warszawa.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M. 2002. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. PWE, Warszawa.
- Budnikowski A. 2001. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. OWE, Warszawa.
- Budnikowski A. 2006. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. PWE, Warszawa.
- Budnikowski A., E. Kawecka-Wyrzykowska. 2000. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. PWE, Warszawa.
- Cziomer E., Zybkiewicz E. 2004. *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. PWN, Warszawa.
- Dobroczyński M. 2000. *Międzynarodowa polityka gospodarcza*. Wyd. A.Marszałek, Warszawa-Toruń.
- Guzek M. 2006. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*. PWE, Warszawa.
- Haliżak E. 2002. *Zagraniczna polityka ekonomiczna Polski*. W: Kuźniar R., Szczepanik K. (red.). *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*. Wyd. ASKON, Warszawa, s. 351-376.
- Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. 2004. *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*. Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.). 2004. *Unia Europejska*. Tom 1. IKiCHZ, Warszawa.
- Kisiel-Łowczyc A.B. (1994). *Współczesna gospodarka światowa*. UG, Gdańsk.
- Kławe A.J., Makać A. (red.). 1981. *Zarys międzynarodowych stosunków ekonomicznych*. PWN, Warszawa.
- Kostecki W. 1988. *Polityka zagraniczna*. PWN, Warszawa.
- Krugman P.R., Obstfeld M. 2003. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Tom 1 i 2. PWN, Warszawa.
- Kukułka J. (red.). 1992. *Polityka zagraniczna państwa*. PWN, Warszawa.
- Kukułka J. 1982. *Międzynarodowe stosunki polityczne*. PWN, Warszawa.
- Kukułka J. 2003. *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000*. Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa.
- Kuźniar R., Szczepanik K. (red.). *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*. Wyd. ASKON, Warszawa.
- Liberska B. (red.). 2002. *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*. PWE, Warszawa.
- Ładyka S., Makać A. 1975. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne w zarysie*. UG, Gdańsk.
- Modelska G. 1970. *The Promise of Geocentric Politics*. W: *World Politics*, XXII, no. 4.
- Oziewicz E. 2001. *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*. PWN, Warszawa.

- Oziewicz E. 2006. *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*. PWE, Warszawa.
- Pietraś Z.J. 1986. *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*. Lublin.
- Ricardo D. 1957. *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. PWN, Warszawa.
- Rymarczyk J. 2006. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. PWE, Warszawa.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A. 2006. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*. PWN, Warszawa.
- Sołdaczuk J., Kamecki Z., Bożyk P. 1987. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*. PWE, Warszawa.
- Winiarski B. (red.). 2006. *Polityka gospodarcza*. PWN, Warszawa.
- Zięba R. 1992. *Cele polityki zagranicznej państwa*. W: Kukułka J. (red.). *Polityka zagraniczna państwa*. PWN, Warszawa.

Pytania kontrolne

1. Wyjaśnij różnice pomiędzy celami i istotą zagranicznej a międzynarodowej polityki ekonomicznej.
2. W jaki sposób państwo oddziałuje na wszystkie podmioty gospodarcze w danym kraju, a w jaki na podmioty uczestniczące bezpośrednio w stosunkach gospodarczych z zagranicą?
3. Przedstaw podmioty międzynarodowej polityki ekonomicznej.
4. Podaj różnice między subwencją pośrednią a bezpośrednią.
5. Wyjaśnij pojęcie dumpingu i podaj jego rodzaje.
6. Przedstaw istotę i klasyfikację cła.

14. Polityka turystyczna

Wprowadzenie

Turystyka jest obecnie jednym z najważniejszych działów w gospodarce światowej, charakteryzującym się dużą dynamiką rozwoju. Uważana jest za źródło koniunktury dla innych dziedzin gospodarki, jakie biorą udział w procesie organizacji i obsługi turystów. Rozwój gospodarczy poprzez turystykę silnie widoczny jest zwłaszcza w regionach posiadających walory i atrakcje turystyczne oraz rozwiniętą infrastrukturę turystyczną [Merski 2004]. Sektor turystyczny stanowi zatem istotny obszar zainteresowania państwa i jego organów. Rozważania podjęte w niniejszym rozdziale dotyczą omówienia podstaw polityki turystycznej oraz wskazania zakresu czynników ją determinujących.

Mimo ograniczeń traktatowych polityka turystyczna stanowi przedmiot coraz większego zainteresowania instytucji europejskich. Z tego też względu drugą część opracowania poświęcono przedstawieniu założeń polityki Unii Europejskiej w kierunku sektora turystycznego. Mając na uwadze szczególnie istotne miejsce polityki turystycznej w Polsce, odniesiono się do bieżących zagadnień prowadzenia tej polityki przez państwo. Przedstawiono również podstawy jej kreowania na poziomie regionalnym, przyjmując za przykład model zarządzania turystyką, opierający się na spójnym systemie dokumentów strategicznych o różnym charakterze, mający zastosowanie w woj. warmińsko-mazurskim.

14.1. Turystyka jako obszar zainteresowań polityki gospodarczej państwa

Miejsce turystyki w polityce państwa warunkowane jest wieloma czynnikami. Punktem wyjścia do przedstawienia zagadnień polityki turystycznej jest ogólne wprowadzenie w tematykę polityki ekonomiczno-społecznej państwa. Współcześnie termin „polityka” używany jest do określenia działalności władz państwowych w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz stosunków zewnętrznych państwa z zagranicą. Pojęciu temu nadawane jest często szersze

znaczenie, które obejmuje wszelką działalność służącą wpływaniu na sprawy publiczne, niezależnie od tego, kto ją prowadzi [Winiarski 2006].

Jak podaje Panasiuk [2010], miejsce sektora turystycznego znajduje się w działaniach władz państwowych o charakterze:

- gospodarczym (ekonomicznym) – związanym z funkcjonowaniem rynku turystycznego w postaci podmiotów gospodarczych świadczących usługi turystom,
- społecznym – odnoszącym się do oddziaływania na potrzeby społeczne w zakresie uprawiania turystyki, m.in. poprzez dostępność usług turystycznych [por. Panasiuk 2010].

Polityka gospodarcza (ekonomiczna) to świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne [Winiarski 2006].

Z kolei z pojęciem **polityki społecznej** wiążą się dwa podejścia. W szerszym rozumieniu obejmuje ono tematykę ubezpieczeń społecznych oraz pracy, zdrowia, oświaty i wychowania, mieszkalnictwa i kultury. Rozumienie wąskie odnosi się wyłącznie do problematyki społecznych świadczeń pieniężnych w postaci rent, emerytur czy zasiłków [Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny 2007].

W literaturze przedmiotu funkcjonuje również termin **polityka społeczno-gospodarcza**. Podając za Winiarskim [2006], pojęcie to wprowadzono w celu uwydatnienia konieczności łączenia społecznych i ekonomicznych celów oraz przesłanek ingerowania organów państwowych w sprawy gospodarcze [por. Winiarski 2006].

Cele i oddziaływania państwa odnoszą się do wielu dziedzin i aspektów społecznego procesu gospodarczego, co powoduje konieczność dokładnej identyfikacji występujących w tych dziedzinach problemów, a następnie odpowiedniego doboru sposobów i środków ingerencji. W ramach całości polityki gospodarczej wykształcają się różne jej dziedziny i podsystemy, do których zaliczyć można m.in.: politykę makro- i mikroekonomiczną, politykę międzynarodową, politykę regionalną, czy też politykę prowadzoną w poszczególnych sektorach gospodarczych [Winiarski 2006].

Polityka turystyczna, będąca przykładem jednej z polityk sektorowych, jest przedstawiana w literaturze za pomocą wielu definicji. Według Wodejki [1998] jest to działalność polegająca na określaniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z istnienia popytu i podaży, dążeniu do zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki i precyzowania środków do tego niezbędnych [por. Wodejko 1998].

Z kolei powołując się na Panasiuka [2007], głównym zadaniem polityki turystycznej jest kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego przy zastosowaniu praw ekonomicznych w sferze gospodarki turystycznej,

koordynacja rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej funkcji i różnorodności jej związków z innymi sferami funkcjonowania kraju [por. Panasiuk 2007].

Szerszą definicję polityki turystycznej przedstawia Gaworecki [2010], według którego jest to działalność polegająca na zaspokojeniu potrzeb turystycznych społeczeństwa, racjonalnym wykorzystaniu zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej, z poszanowaniem środowiska przyrodniczego; kształtowaniu optymalnych z punktu widzenia funkcji turystyki rozmiarów i struktury ruchu turystycznego; zastosowaniu praw ekonomicznych w sferze gospodarki turystycznej oraz koordynowaniu rozwoju turystyki, z uwzględnieniem jej funkcji i różnorodnych związków z innymi sferami życia kraju [por. Gaworecki 2010].

Analiza realizacji polityk turystycznych w różnych państwach, dokonana przez Alejsiaka [2000], ukazała znaczne zróżnicowanie ich zakresu. W większości państw powtarzały się następujące zagadnienia:

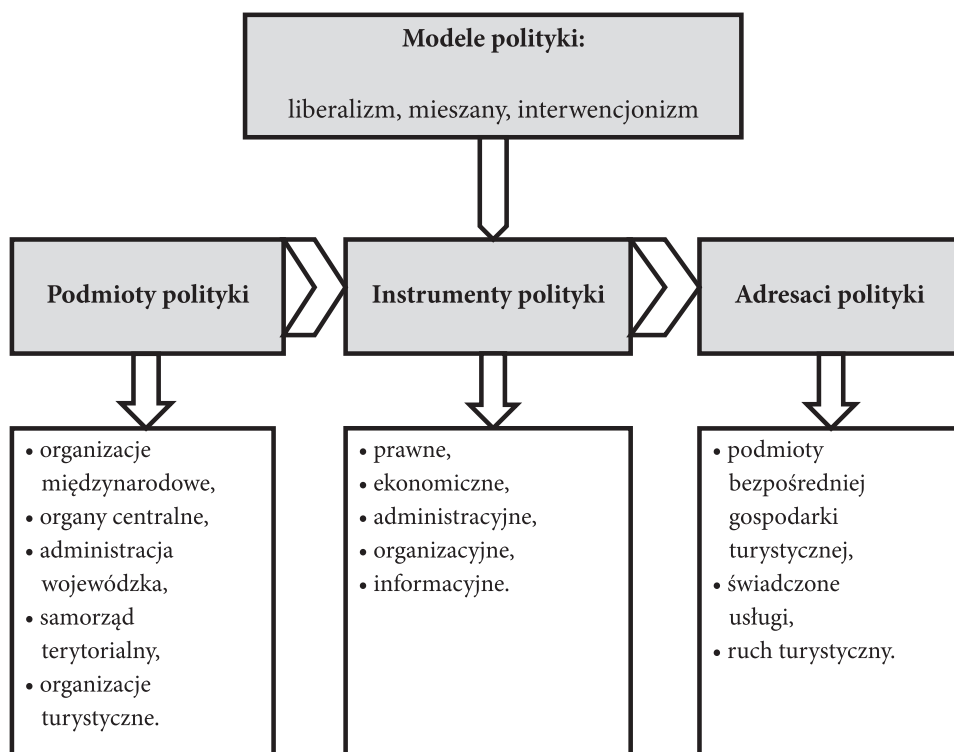
- planowanie przestrzenne,
- planowanie ekonomiczne,
- kształcenie zawodowe,
- marketing i promocja turystyki,
- interwencjonizm w zakresie konsumpcji,
- badania naukowe.

Każda polityka, w tym również turystyczna, określa **cele**, jakie zamierza osiągnąć. Do podstawowych celów polityki turystycznej należy zaliczyć: optymalne zaspokojenie potrzeb turystycznych społeczeństwa, racjonalne wykorzystanie zasobów pracy i kapitału, poszanowanie walorów środowiska naturalnego, koordynowanie rozwoju turystyki w oparciu o jej różne funkcje oraz związki z innymi sektorami gospodarki, a także kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego [Kurek 2007].

Ważnym aspektem związanym z polityką turystyczną jest jej **struktura**, na którą składają się:

- podmioty polityki,
- adresaci polityki (przedmioty),
- modele polityki,
- instrumenty polityki [Panasiuk 2009].

Rys. 14.1. Układ morfologiczny polityki turystycznej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Panasiuk 2009.

Podstawą układu morfologicznego polityki turystycznej jest przyjęty w gospodarce **model polityki**. Do dwóch podstawowych modeli zaliczyć można:

- **liberalizm** – odznacza się brakiem lub ograniczoną ingerencją państwa w stosunki gospodarcze,
- **interwencjonizm** – oddziaływanie państwa na rozwój i funkcjonowanie gospodarki narodowej.

W rzeczywistości modele te nie występują w gospodarce w czystej postaci. Mamy zatem do czynienia z **modelem mieszanym**, nazywanym często **deregulacją** z uwagi na jego charakter związany z ograniczaniem funkcji państwa w gospodarce, odchodzenia od daleko posuniętego interwencjonizmu do liberalizmu [Panasiuk 2010].

Zadania polityki turystycznej mogą być realizowane przez różnego rodzaju **podmioty**. Wśród podmiotów międzynarodowych na uwagę zasługują:

- Światowa Organizacja Turystyki – UN WTO,
- Komitet ds. Turystyki Europejskiej,
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD.

Ponadto do podmiotów polityki turystycznej na szczeblu krajowym, regionalnym oraz lokalnym zaliczyć należy:

- państwowe organy ustawodawcze i wykonawcze,
- regionalne i lokalne podmioty polityki turystycznej,
- organizacje samorządowe, instytucje i inne podmioty branżowe wspierające rozwój turystyki.

Wśród **adresatów polityki turystycznej** są podmioty, których funkcjonowanie wynika z realizacji zapotrzebowania zgłaszanego przez turystów. Podstawowym składnikiem gospodarki turystycznej jest przedsiębiorstwo turystyczne, będące adresatem działań państwa i jego organów w zakresie osiągania celów polityki zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym [Golemb-ski 2007]. Do przedsiębiorstw, których działalność uzależniona jest od kształtu polityki turystycznej, zaliczyć należy: przedsiębiorstwa hotelarskie, biura podróży, podmioty umożliwiające dostęp do walorów turystycznych, pilotów i przewodników turystycznych. Ponadto odrębną grupę adresatów polityki turystycznej stanowią konsumenci usług turystycznych, będący klientami przedsiębiorstw turystycznych oraz motorem ruchu turystycznego [Panasiuk 2008].

Ostatnim elementem układu morfologicznego polityki turystycznej jest zakres jej **instrumentów**, uwarunkowany m.in.: metodą prowadzonej polityki, systemem społeczno-gospodarczym kraju, celami i zadaniami polityki, a także poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Do instrumentów tych należą:

- system prawny obowiązujący w państwie,
- ustawodawstwo turystyczne,
- instrumenty ekonomiczne – finansowe i fiskalne,
- administracyjne – przepisy prawne dotyczące funkcjonowania gospodarki turystycznej w kraju, przepisy paszportowe, wizowe, o cudzoziemcach itp.,
- organizacyjne – mające swoje odzwierciedlenie w powoływaniu do działania organizacji odpowiedzialnych za partnerstwo publiczno-prywatne, promocję produktów turystycznych w kraju i za granicą itp.,
- informacyjne – system informacji turystycznej administrowanej przez instytucje publiczne [Panasiuk 2009].

Powszechnie wiadomo, iż rozwój turystyki z jednej strony przyczynia się do wielu pozytywnych zmian w gospodarce narodowej (m.in. aktywizacja miejscowości i regionów turystycznych, nowe możliwości pracy, wpływ na bilans płatniczy, oddziaływanie na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie dochodu narodowego i pomnażanie majątku narodowego), z drugiej zaś strony może wpływać na negatywne zmiany w zakresie społecznym i ekologicznym [Gaworecki 2010]. Odpowiedni zakres instrumentów polityki turystycznej, będący swoistym otoczeniem instytucjonalno-prawnym dla każdego przedsię-

biorstwa turystycznego, powinien być zatem punktem wyjścia do maksymalizacji i stabilizacji korzyści z rozwoju turystyki dla kraju i regionu.

Na kształtowanie się polityki turystycznej mają wpływ grupy różnych **czynników** o charakterze ogólnym, społecznym, gospodarczym, związanym z rozwojem gospodarki turystycznej (tab. 14.1).

Tabela 14.1. Czynniki kształtujące politykę turystyczną.

Czynniki	Rodzaje czynników
ogólne	• system społeczny i gospodarczy w państwie, • sytuacja polityczna, • stan bezpieczeństwa, • metody i instrumenty prowadzonej polityki, • cele i zadania polityki, • system powiązań prawno-organizacyjnych w kraju i za granicą, • zakres prowadzonej ogólnej polityki społeczno-gospodarczej w innych krajach, • globalizacja.
społeczne	• poziom rozwoju społecznego, • świadomość turystyczna władz państwowych i regionalnych, • świadomość społeczności lokalnych, • mobilność turystyczna społeczeństwa, • motywy wyjazdów turystycznych.
gospodarcze	• stan rozwoju gospodarki, • koniunktura gospodarcza, • poziom zamożności społeczeństwa, • miejsce turystyki w gospodarce, • struktura podaży turystycznej.
związane z rozwojem gospodarki turystycznej	• poziom rozwoju turystycznego, • posiadane walory turystyczne, • stan rozwoju zagospodarowania turystycznego, • polityka turystyczna w innych krajach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Panasiuk 2010.

Biorąc pod uwagę polską politykę turystyczną, należy zauważyć, że w ostatnim okresie przechodziła ona istotne zmiany, które były i są kształtowane przez następujące grupy czynników:

- rozwój demokracji oraz gospodarki wolnorynkowej jako podstaw funkcjonowania społeczeństwa,
- niezakończona transformacja instytucjonalna,
- integracja europejska [Kozak 2009].

Istotnym czynnikiem kształtowania się polityki turystycznej, wartym szerszego omówienia jest **globalizacja**. W literaturze przedmiotu jest ona definiowana jako proces umiędzynarodowiania gospodarki, a zwłaszcza handlu, prowadzący do coraz intensywniejszych relacji wzajemnej zależności między podmiotami, które w tej wymianie uczestniczą. Globalizacja prowadzi do dużych i stale rosnących potoków towarów, usług i kapitału między krajami, w rezultacie których wzrasta ruch osób oraz przepływ informacji między nimi [Czerny 2005]. Zjawisko to ujawnia się zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej, a jego zagadnienia pozostają w istotnym związku z turystyką i niewątpliwie decydują również o kształcie prowadzonej polityki turystycznej.

Postępująca globalizacja stawia przed turystyką coraz to nowsze wyzwania oraz konieczność dostosowania swojej oferty do potrzeb wymagającego klienta. Konsekwencją zmian gospodarczych, demograficznych, psychologicznych i socjologicznych są zmieniające się trendy w światowej turystyce. Według raportu Europejskiej Komisji Turystyki do najważniejszych kierunków zmian w turystyce zaliczymy [*Tourism trends...* 2006]:

1. zmiany demograficzne na świecie:

- wzrost starzejącego się społeczeństwa w zachodnich krajach uprzemysłowionych,
- wzrost popytu na usługi turystyczne w pozasezonowych miesiącach,
- zmiany w marketingu turystycznym – na znaczeniu zyskuje komfort, a nie podkreślenie wieku uczestnika,
- wzrost popytu na jakość, wygodę, bezpieczeństwo, szybki transport,
- wzrost popytu na produkty przeznaczone dla osób podróżujących samodzielnie.

2. zmiany stylu życia:

- rosnąca specjalizacja wśród organizatorów turystyki spowodowana częstszym wybieraniem przez turystów ofert ściśle dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb,
- wzrost świadomości i edukacji społeczeństwa powodujący duże zapotrzebowanie na oferty specjalistyczne, często „nastawione” na poznawanie kultury i sztuki, historii czy też obyczajów wybranego regionu,
- częściowo zanikanie sezonowości rynku turystycznego. W dobie łatwości dostępu drogą lotniczą do nawet najbardziej oddalonych miejsc destynacji, turyści znacznie częściej wybierają się na słoneczne wakacje poza sezonem turystycznym,
- starzenie się europejskich społeczeństw powodujące coraz bardziej popularne podróże do miejsc mniej zatłoczonych oraz mniej upalnych,
- wzrost zapotrzebowania na usługi komfortowe oraz luksusowe,
- wzrost świadomości zdrowotnej wpływający na wzrost popytu na podróże związane z odnową biologiczną, a także wypoczynkiem na łonie natury,

- w związku z coraz większym brakiem czasu, związanym z szybkim tempem życia, turyści preferują krótsze, a przez to również częstsze urlopy.
3. rozwój nowych technologii informatycznych:
- dostępność informacji turystycznej o produktach i usługach ułatwiająca wyszukiwanie oraz rezerwację odpowiednich ofert,
 - coraz bardziej atrakcyjny wygląd portali turystycznych sprzyjający dostępności oraz możliwości porównywania ofert, a tym samym korzystniej wpływający na konkurencję,
 - Internet stwarzający możliwości łatwiejszej, oraz o dużo większym zasięgu niż dotychczas, kreacji marki turystycznej,
 - zmniejsza się rola tradycyjnych biur podróży oraz organizacji turystycznych, gdyż zakup imprez turystycznych oraz pozyskiwanie informacji na temat planowanej podróży coraz częściej odbywa się przez Internet,
 - w związku z rosnącym znaczeniem bezpieczeństwa coraz bardziej krytyczni turyści mają większą potrzebę dokonywania bezpiecznych rezerwacji,
 - doświadczeni globtroterzy coraz częściej sami komponują własne wakacje z dostępnych w sieci modułów, dokonując bezpośrednich rezerwacji.

14.2. Turystyka w polityce Unii Europejskiej

W warunkach polskich, w okresie przemian ustrojowych, zaangażowanie państwa w rozwój polityki turystycznej nie było aktywne aż do momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Akcesja w maju 2004 r. stworzyła realne szanse na kształtowanie spójnej koncepcji polityki turystycznej państwa [Gaworecki 2010]. Podstawy prawne oraz decyzje polityczne organów unijnych w zakresie prowadzenia polityki turystycznej określają jej rolę w osiągnięciu celów strategicznych UE, do których zaliczamy:

- tworzenie nowych miejsc pracy,
- przyczynianie się do osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej UE,
- rozwój regionów słabszych,
- ochrona dziedzictwa kulturowego oraz środowiska przyrodniczego,
- promowanie europejskiej tożsamości [Zawistowska 1998].

Początków polityki regionalnej Unii Europejskiej w zakresie postrzegania turystyki jako odrębnej dziedziny interwencji wspólnotowej należy upatrywać w 1984 r. wraz z przyjęciem rezolucji Rady Unii Europejskiej z 10 kwietnia 1984 r. o *Polityce Wspólnoty w dziedzinie turystyki* [DzUrz WE C 115/0001-0001, 30.04.1984]. Dokument ten poprzedzono komunikatem Komisji Europejskiej *Polityka wspólnoty w dziedzinie turystyki. Wytyczne wstępne* [DzUrz C 115/002-0027, 30.04.1984], w którym stwierdzono, że dalsza stymulacja rozwoju turystyki

wymaga nadania wielu działaniom Unii tzw. wymiaru turystycznego, uwzględniającego potrzeby turystyki przy podejmowaniu decyzji w takich dziedzinach, jak m.in.: swoboda ruchu i bezpieczeństwa, transport, warunki zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, ochrona konsumentów, ochrona europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturalnego oraz rozwój regionalny. Kalendarium głównych wydarzeń i dokumentów związanych z polityką turystyczną w UE zaprezentowano w tabeli 14.2.

Tabela 14.2. Turystyka w polityce UE – kalendarium głównych wydarzeń i dokumentów.

Rok	Wydarzenie/ dokument
1984	• Komunikat KE. <i>Polityka Wspólnoty w dziedzinie turystyki. Wytyczne wstępne.</i> • Rezolucja Rady o polityce Wspólnoty w obszarze turystyki.
1986	• Powołanie Komitetu Doradczego ds. Turystyki. • Konferencja Ministrów Kultury nt. zagospodarowania obszarów transgranicznych w szlaki turystyki kulturowej.
1988	• Deklaracja PE w sprawie ułatwiania, wspierania i finansowania turystyki. • Projekt ogłoszenia roku 1990 Europejskim Rokiem Turystyki. • Decyzja Rady o programie akcyjnym w sprawie Europejskiego Roku Turystyki.
1990	• Dyrektywa 90/314/EWG o podróżach turystycznych. • Decyzja Rady o dwuletnim programie w sprawie tworzenia wspólnej statystyki dla turystyki.
1991	• Deklaracja PE o wspólnej polityce turystycznej.
1992	• Traktat z Maastricht – działania Wspólnoty obejmujące m.in. środki z dziedziny turystyki.
1994	• Turystyka w roku 2000. Deklaracja PE na drodze do roku 2000. • Dyrektywa 94/47/EWG o ochronie nabywców.
1995	• Zielona Księga – Rola Unii w dziedzinie turystyki.
1996	• Zaplanowany, lecz niezrealizowany Program KE w zakresie wspierania turystyki w Europie PHILOXENIA na lata 1997–2000.
2001	• Komunikat KE: <i>Pracując razem dla przyszłości turystyki europejskiej.</i>
2002	• Rezolucja PE w sprawie współdziałania na rzecz przyszłości turystyki europejskiej. • Rezolucja Rady w sprawie przyszłości turystyki europejskiej.
2003	• Komunikat Komisji: <i>Podstawowe wytyczne dla zrównoważonej turystyki europejskiej.</i>

c.d. tab. 14.2.

2004	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki turystycznej w rozszerzonej UE.
2005	Rezolucja PE w sprawie nowych perspektyw i nowych wyzwań dla zrównoważonej turystyki europejskiej.
2006	Komunikat KE <i>Odnowiona polityka turystyczna Unii Europejskiej: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej.</i>
2007	- Komunikat Komisji. <i>Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej.</i> - Rezolucja PE w sprawie odnowionej polityki turystycznej UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej. - Traktat Lizboński – tworzy nową podstawę prawną dla turystyki. Ma ona umocnić pozycję Unii jako czołowego celu podróży turystycznych na świecie.
2010	Komunikat Komisji Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Butowski L. 2009, s. 63, opracowania MSiT, Departament Turystyki 2009, a także informacji umieszczonych na portalu Europejskiego Forum Turystyki z dnia 8.08.2011 r.¹¹⁹.

Unia Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji do wprowadzania regulacji prawnych w dziedzinie turystyki, dlatego dziedzina ta należy do kompetencji państw członkowskich UE. Warto w tym miejscu przytoczyć zapisy, jakie znalazły się w dokumencie *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* [Część III Polityki i funkcjonowanie Unii; Tytuł III – Polityki i działania wewnętrzne; Rozdział V – Dziedziny, w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające; Sekcja 4 Turystyka; Artykuł III – 281], według których: *Unia uzupełnia działania Państw Członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności poprzez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw Unii w tym sektorze. W tym celu działania Unii są zachętą do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w sektorze turystycznym oraz na wspieraniu współpracy między Państwami Członkowskimi, w szczególności poprzez wymianę dobrych praktyk. Ponadto ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiają szczególne środki przeznaczone do uzupełniania działań podejmowanych w Państwach Członkowskich służących realizacji powyższych celów, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.*

Mimo braku bezpośrednich kompetencji do wprowadzania przez organy unijne regulacji prawnych w turystyce, na jej poziomie mogą być i są podejmowane pewne działania w odniesieniu do tego sektora. Dotyczą one w szczególności wymiany informacji i ich koordynacji pomiędzy państwami członkow-

¹¹⁹ <http://www.etf2011.gov.pl/Nowe,ramy,polityczne,UE,wobec,europejskiego,sektora,turystycznego,71.html>

skimi, ujednolicenia statystyk, promowania dobrych praktyk, ochrony turystów itp. Wybrane kierunki działań w turystyce, prowadzone na szczeblu UE, przedstawiono w tabeli 14.3.

Tabela 14.3. Turystyka w polityce Unii Europejskiej – kierunki działań prowadzone na szczeblu UE.

Kierunki działań	Dokument/ wydarzenie/ odniesienie do turystyki
Wykorzystanie turystyki dla realizacji celów odnowionej Strategii Lizbońskiej	Komunikat Komisji Europejskiej z 22 marca 2006 r. <i>Odnowiona polityka turystyczna Unii Europejskiej: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej</i> Dokument określa zadania Komisji zaplanowane w obszarze turystyki, wykorzystujące obecne ramy prawne dla realizacji celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Do głównych wyzwań stojących przed turystyką europejską należą zmiany demograficzne, postępująca globalizacja, rozwój transportu, czy też spadek udziału Europy w światowym rynku turystycznym. Przyjęto, że polityka turystyczna winna być prowadzona w oparciu o jasne, realistyczne cele, zdobyte doświadczenia, akceptowalne przez interesariuszy. Podnoszenie konkurencyjności przemysłu turystycznego oraz zrównoważenie w zakresie miejsc i celów podróży przyczyni się do realizacji celów odnowionej Strategii Lizbońskiej, wzrostu zadowolenia turystów oraz wysunięcia Europy na pozycję celu nr 1 podróży turystycznych na świecie.
Promowanie zrównoważonej turystyki	2004–2007 r. – powołanie i prace Grupy ds. zrównoważonego Rozwoju Turystyki dla opracowania Agendy 21 dla turystyki. W wyniku prac Grupy powstał raport zatytułowany <i>Działania na rzecz bardziej zrównoważonej turystyki europejskiej</i>, w którym podkreślono szczególnie ważny związek turystyki ze zrównoważonym rozwojem.
Wzmocnienie rozumienia i widoczności turystyki	- nowelizacja Dyrektywy Rady 95/57/WE w sprawie zbierania informacji statystycznych w dziedzinie turystyki oraz wdrożenie <i>rachunku satelitarnego turystyki</i> – jej celem było umożliwienie lepszego poznania prawdziwych rozmiarów przemysłu turystycznego i dokonanie jego rzetelnej wyceny; - wydawanie fachowych publikacji przeznaczonych dla branży turystycznej; - rozwój Europejskiego portalu turystycznego; - coroczna organizacja konkursów o europejskie nagrody dla najlepszych destynacji turystycznych w Europie; - organizacja europejskich, corocznych spotkań w formie Europejskiego Forum Turystyki.

Stymulowanie konkurencyjności europejskiego sektora turystycznego dla realizacji celów Traktatu Lizbońskiego	Komisja Europejska w Komunikacie z 30.06.2010 <i>Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego</i> wskazała kierunki i określiła europejskie ramy działania mające na celu stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju turystyki w Europie. Przewidziane w Komunikacie działania na rzecz turystyki skupiają się wokół czterech filarów: • stymulowanie konkurencyjności sektora turystycznego w Europie; • wspieranie rozwoju zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki wysokiej jakości; • konsolidacja wizerunku i widoczności Europy jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości, opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju; • pełne wykorzystanie potencjału różnych obszarów polityki i instrumentów finansowych UE na rzecz rozwoju turystyki. Te cztery cele stanowią ośnowę nowych ram działania w zakresie turystyki, które Komisja wprowadziła w życie we współpracy z państwami członkowskimi oraz najważniejszymi podmiotami sektora turystycznego.
--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wymienionych w tabeli dokumentów źródłowych.

Unia Europejska nie dysponuje specjalnym budżetem, a tym samym odrębnymi instrumentami finansowymi, które byłyby w całości przeznaczone na wsparcie bezpośrednich działań w dziedzinie turystyki. Mimo to bardzo wiele takich działań otrzymuje wsparcie w ramach programów europejskich realizowanych w innych dziedzinach. Do najważniejszych wspólnotowych instrumentów finansowych, niezbędnych do realizacji polityki spójności ekonomicznej i społecznej UE, zaliczamy fundusze strukturalne wraz z Funduszem Spójności¹²⁰. Ich zadaniem jest m.in.: finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, promowanie zrównoważonego rozwoju, wzmocnienie atrakcyjności, konkurencyjności i spójności przestrzennej¹²¹.

¹²⁰ Instrumenty finansowe UE służące realizacji celów europejskiej polityki spójności, w tym w sektorze turystyki, przedstawiono w rozdziale X. Polityka regionalna.

¹²¹ Zagadnienie dotyczące polityki regionalnej UE, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania środków unijnych m.in. na rozwój turystyki autorka poruszała m. in. w: Kisiel R., Zielińska J. (2009), Kisiel R., Zielińska J., Sosnowska M. (2010), Marks-Bielska R., Zielińska-Szczepkowska J. (2011).

14.3. Polityka turystyczna w Polsce – wymiar krajowy oraz regionalny na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego

Rolę turystyki w polityce społeczno-ekonomicznej kraju wyznaczają obecnie kluczowe dokumenty strategiczne, do których zaliczymy: *Strategię Rozwoju Kraju (SRK) 2007–2015*, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013*, *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, Miasta i Obszary wiejskie (KSRR)*. Dokumenty te wprowadzając nie poświęcają turystyce odrębnej części, jednakże często odwołują się do niej jako dynamicznego segmentu gospodarki, zdolnego m.in. do tworzenia nowych miejsc pracy, tworzenia warunków rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także jej związków z innymi sektorami, jakością życia, rozwojem. Szczegółowy przegląd krajowych dokumentów strategicznych w odniesieniu do turystyki zaprezentowano w tabeli 14.4.

Tabela 14.4. Turystyka w polityce Polski – przegląd krajowych dokumentów strategicznych.

Dokument strategiczny	Odniesienie do turystyki
<i>Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2007–2015</i> , dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.	Jest ona podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. W części diagnostycznej znalazły się przedstawione poniżej wybrane fragmenty odnoszące się do sektora turystyki: • Turystyka jest jednym z istotnych czynników przyczyniających się do wzrostu gospodarczego regionów i kraju. Istotnym jest zatem, aby państwo realizowało politykę zrównoważonego rozwoju poprzez integrowanie działań w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej. • Walory środowiska naturalnego, znaczący potencjał kulturowy oraz korzystne położenie na skrzyżowaniu ważnych dróg europejskich świadczą o atrakcyjności Polski (miejsce do zwiedzania i wypoczynku). • Słabe uprzemysłowienie atrakcyjnych przyrodniczo regionów Polski powoduje, że turystyka stanowi dla nich szansę rozwoju. Niezbędne jest przy tym wsparcie inicjatyw lokalnych przez władze publiczne oraz pomoc w rozbudowie niezbędnej infrastruktury. • Zasoby środowiska kulturowego wpływają na atrakcyjność turystyczną.

	• Zachowane obiekty zabytkowe o znaczeniu historycznym są jednym z głównych elementów wpływających na korzystny wizerunek Polski jako kraju godnego odwiedzenia. • Polska powinna wykorzystywać bogactwo swoich zasobów ludzkich, kulturowych i przyrodniczych, aby czerpać korzyści z rozwoju turystyki. • Istotnym ograniczeniem dla rozwoju turystyki jest słabo rozwinięta infrastruktura techniczna oraz informacyjna lub niezadowalający stan techniczny. • Istnieje utrudniony dostęp do edukacji, ochrony zdrowia, administracji, wymiaru sprawiedliwości, a także sposobu wykorzystania czasu wolnego. Cel główny SRK, którym jest: <i>Podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski</i>, realizowany jest za pomocą kierunków i działań wyznaczonych przez 6 priorytetów. Każdy z nich w sposób pośredni lub bezpośredni dotyka obszaru turystyki. Na uwagę zasługuje chociażby Priorytet 5: <i>rozwój obszarów wiejskich</i>, który kładzie nacisk na dbałość o atrakcyjność przyrodniczą, krajobrazową i kulturową obszarów wiejskich bowiem stanowi ona podstawowy warunek rozwoju agroturystyki. Ponadto w ramach Priorytetu 6: <i>rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej</i> znalazły się zdefiniowane kierunki polityki regionalnej państwa wobec województw, w tym warmińsko-mazurskiego jako najsłabiej rozwiniętego, wymagającego pomocy województwa ściany wschodniej. Pomoc dla regionu Warmii i Mazur będzie skierowana m.in. na następujące dziedziny i przedsięwzięcia: • zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej wraz z rozbudową przejść granicznych, • utrzymanie wysokich walorów przyrodniczych i krajobrazowych regionu, • zachowanie dziedzictwa kulturowego Żuław (międzynarodowa promocja turystyczna) oraz promocja rejonu Wielkich Jezior Mazurskich i Kanału Elbląskiego.
<i>Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)</i> 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 9 maja 2007 r.	Jest to dokument określający kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE w ramach EFRR, EFS i FS. Dokument ten stanowi punkt wyjścia do przygotowania programów operacyjnych. NSRO wdrażane są poprzez programy operacyjne. W odniesieniu do turystyki, wizja Polski do 2015 r. przewiduje zwiększenie sektora usług rynkowych, w tym turystyki krajowej i zagranicznej. Turystyka, bazując na walorach i zasobach przyrodniczych oraz walorach kulturowych, ma się stać ważnym źródłem zatrudnienia i dochodów społeczeństwa. Równolegle konieczne są działania mające na celu ochronę przyrody i krajobrazu. Dzięki Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000 zachowana zostanie

	różnorodność gatunków oraz walory przyrodnicze środowiska. Realizacja celu głównego NSRO opiera się na 6 celach horyzontalnych, z których (w odniesieniu do turystyki) warto przytoczyć następujące: • Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski – rozwój infrastruktury ochrony środowiska, powiązanie głównych ośrodków gospodarczych z siecią autostrad, dróg ekspresowych oraz nowoczesnej kolei, wspieranie podstawowej infrastruktury społecznej zmniejszającej nierówności m.in. w dostępie do infrastruktury kulturalnej i turystycznej. • Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług – planowane wsparcie dotyczyć będzie m.in. sektora usług rynkowych, w tym sektora turystyki i kultury. • Wzrost konkurencyjności polskich regionów oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej – jednym z czynników wzrostu konkurencyjności jest wzmocnienie pozycji ośrodków metropolitalnych, dla których szansą jest rozwój turystyki jako aktywności spinającej regiony, łączącej obszary miejskie z wiejskimi, aktywizującą wieś itd.
<i>Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, Miasta i Obszary wiejskie (KSRR),</i> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.	Jest ona dokumentem określającym cele i działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Celem strategicznym polityki regionalnej, określonym w KSRR, jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. W KSRR turystykę zdefiniowano jako ważną sferę aktywności gospodarczej i społecznej. Turystyka sprzyja zmianom strukturalnym, dlatego powinna być traktowana jako element specjalizacji tych terytoriów, które cechują się największymi walorami turystycznymi. W określonej wizji rozwoju Polski do 2020 r. założono, że polskie regiony będą lepszym miejscem do życia dzięki wyższej jakości środowiska przyrodniczego, wykorzystaniu potencjału dziedzictwa kulturowego oraz rozwojowi turystyki. Strategia ustala 3 cele szczegółowe do 2020 r., gdzie w ramach dwóch przedstawiono poniżej najważniejsze kierunki działań, odnoszące się bezpośrednio do sektora turystyki. • Cel 1 Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów – do działań dotyczących najważniejszych czynników rozwoju

	regionalnego zaliczono m.in.: wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego. Miarą sukcesu realizacji celu 1 KSRR będzie m.in.: wzrost liczby turystów krajowych i zagranicznych odwiedzających poszczególne województwa oraz wzrost udziału kultury i turystyki w zatrudnieniu i wytwarzaniu regionalnego PKB. • Cel 2 Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji na obszarach problemowych – w celu 2.4 określono: przewyższanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE. Kierunki działań podejmowanych na obszarach przygranicznych mają się koncentrować wokół rozwoju i promowania wspólnego wykorzystania m.in. infrastruktury lokalnej, ochrony wspólnego dziedzictwa przyrodniczego i kulturalnego, turystyki.
--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wymienionych w tabeli dokumentów źródłowych.

Rozszerzeniem założeń i celów polityki turystycznej na szczeblu krajowym są dokumenty poświęcone w całości sektorowi turystyki, powstałe m.in. na bazie konsultacji ze wszystkimi środowiskami turystycznymi, a zaliczyć można do nich: *Kierunki rozwoju turystyki do 2015 r.*, *Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015* oraz *Plan działania Polskiej Organizacji Turystycznej na lata 2011–2012* (tab. 14.5).

Tabela 14.5. Turystyka w polityce Polski – przegląd strategii i programów sektorowych.

Strategia/program sektorowy	Odniesienie do turystyki
<i>Kierunki rozwoju turystyki do 2015 r. (KRT)</i> , dokument przyjęty przez Radę Ministrów, 26.09.2008 r.	KRT są wyznacznikiem do opracowywania dokumentów regionalnych w zakresie rozwoju turystyki, takich jak: strategie rozwoju województw, strategie rozwoju turystyki czy regionalne programy operacyjne. Na bazie tych dokumentów są z kolei tworzone strategie i programy rozwoju na szczeblu subregionalnym i lokalnym. KRT są spójne z najważniejszymi dokumentami strategicznymi Polski (NSRO, SRK), a także powiązane z innymi dokumentami strategicznymi kraju – strategiami i programami rozwoju na szczeblu rządowym, dotyczącymi m.in. kultury, środowiska, transportu czy rolnictwa. Celem nadrzędnym rozwoju turystyki jest tworzenie warunków prawnych, instytucjonalnych, finansowych i kadrowych dla rozwoju turystyki, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski oraz podniesienie konkurencyjności regionów i kraju, przy zachowaniu walorów kulturowych i przyrodniczych.

	Celami wiodącymi rozwoju turystyki są: wzrost znaczenia ekonomicznego turystyki w rozwoju gospodarczym kraju, wzrost jakości środowiska i życia mieszkańców, współpraca oraz integracja na rzecz turystyki i jej otoczenia w wymiarze społecznym, przestrzennym i ekonomicznym. KRT realizowane są na dwóch poziomach, z czego na poziomie II – zadania rekomendowane są wszystkim podmiotom działającym na rzecz rozwoju turystyki, cele poziomu realizowane są w ramach 4 obszarów priorytetowych: • Obszar priorytetowy 1 – Produkt turystyczny o wysokiej konkurencyjności; • Obszar priorytetowy 2 – Rozwój zasobów ludzkich na rzecz rozwoju turystyki; • Obszar priorytetowy 3 – Wsparcie marketingowe w turystyce; • Obszar priorytetowy 4 – Kształtowanie przestrzeni turystycznej.
<i>Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015 (MSP-T), przyjęta przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej, 16.10.2008 r.</i>	Jej podstawowym celem jest wskazanie najważniejszych kierunków i form działań, jakie powinny być podejmowane w zakresie promocji Polski w dziedzinie turystyki. <i>Marketingowa strategia...</i> jest podstawowym instrumentem działania POT i branży turystycznej i stanowi podstawę merytoryczną określania kierunków promocji z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, których beneficjentem jest bezpośrednio POT, a także poszczególne regiony Polski. Dokument ten jest powiązany i zgodny ze strategiami i programami rozwoju na szczeblu rządowym, dotyczącymi m.in. kultury, środowiska, transportu czy rolnictwa. Strategia jest wyznacznikiem do opracowywania dokumentów regionalnych w zakresie promocji turystyki województw, zaś na bazie tych dokumentów są z kolei tworzone strategie promocji na szczeblu subregionalnym i lokalnym. Celem strategicznym <i>Marketingowej strategii</i> ... jest: Zwiększenie skuteczności i efektywności działań marketingowych poprzez następujące cele operacyjne: • Cel operacyjny 1: Poprawa pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych i krajowym; • Cel operacyjny 2: Rozszerzenie atrakcyjnego wizerunku produktów turystycznych poprzez działania marketingowe; • Cel operacyjny 3: Stworzenie sprawnego i efektywnego systemu informacji turystycznej dla poprawy jakości komunikacji i obsługi turystów; • Cel operacyjny 4: Transfer wiedzy
<i>Plan działania Polskiej Organizacji Turystycznej na lata 2011–2012, Warszawa, grudzień 2010 r.</i>	<i>Plan działania...</i> został przygotowany w oparciu o <i>Marketingową Strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015</i> jako dokument operacyjny o 2-letnim horyzoncie czasowym. Niniejszy dokument ma charakter merytoryczny, nie zaś finansowy. Zapisane zadania ujmują możliwości POT wynikające z POIG (Działanie 6.3 i 6.4), PO RPW (Działanie V.1) oraz środków finansowych.

	Działania ujęte w planie dotyczą promocji turystyki na rynkach zagranicznych i krajowym, a także monitoringu i analizy rynków. Promocja realizowana będzie poprzez konkretne projekty o określonym zasięgu i grupie docelowej. Dla każdego projektu określono zestaw narzędzi służących do jego realizacji (m.in. promocja w Internecie, mediach, organizacja imprez promocyjnych, seminariów, warsztatów, prezentacji, udział w targach itd.). W przypadku promocji produktów turystycznych na rynkach zagranicznych wybór państw w Europie w znacznej części oparty był na wynikach ruchu turystycznego w rejestrowanej bazie noclegowej. Propozycja województwa opiera się głównie na walorach przyrodniczych i kulturowych regionu, na bazie których proponuje się produkty – aktywne i rodzinne formy turystyki oraz sztandarowe obiekty zabytkowe.
--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wymienionych w tabeli dokumentów źródłowych.

Szczególnie ważne miejsce w ramach polityki turystycznej zorientowanej na przyjmowanie turystów, zajmuje **regionalna polityka turystyczna**. To właśnie na tym szczeblu władzy zapadają konkretne decyzje dotyczące m.in. budowy większej bazy noclegowej, rozbudowy infrastruktury technicznej, określania granic obszarów chronionych, opracowywania narzędzi promocji turystyki regionalnej w kraju i za granicą itp. [Kowalczyk 2002].

Na poziomie regionalnym polityką turystyczną zajmują się województwa samorządowe wyznaczające strategie rozwoju regionu, w tym odrębne strategie rozwoju turystyki, odpowiedzialne za finansowanie zadań dotyczących infrastruktury turystycznej ze środków krajowych, jak również programów Unii Europejskiej [Panasiuk 2009]. Województwo jako najwyższa jednostka podziału administracyjnego Polski zajmuje istotne miejsce w układzie organizacyjno-strukturalnym państwa i z tego tytułu dysponuje pewnym stopniem samodzielności, rozumianym jako niezależność decyzyjna władz regionalnych od centralnych. Okoliczność ta, z punktu widzenia rozwoju turystyki, uznawana jest za korzystną. Regionalna współpraca samorządowa, poprzez swoje organy w postaci sejmiku, zarządu województwa, jest w stanie w coraz większym stopniu stymulować rozwój sektora turystycznego, określając strategie rozwoju województwa [Oleksiuk 2009].

Celem strategicznym regionu jest pobudzanie jego aktywności gospodarczej. Biorąc za przykład model polityki stosowany w woj. warmińsko-mazurskim należy w tym miejscu przytoczyć zapis znajdujący się w podstawowym dokumencie określającym stan oraz kierunki rozwoju turystyki w regionie Warmii i Mazur, jakim jest *Strategia rozwoju turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, w której za cel strategiczny przyjęto, aby *turystyka stała się (...) wiodącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur* [Strategia... 2010].

Z uwagi na niekorzystny stan społeczno-gospodarczy woj. warmińsko-mazurskiego, charakteryzującego się m.in. najwyższym wskaźnikiem bezrobocia w kraju, turystyka stwarza szansę gospodarczej aktywizacji regionu, tworzenia nowych miejsc pracy, wzrostu dochodów mieszkańców, pozyskiwania na ten cel środków, ale również konieczności prowadzenia zrównoważonego rozwoju z poszanowaniem zasad ochrony środowiska. Wśród aktualnych dokumentów strategicznych odnoszących się w sposób pośredni lub bezpośredni do roli sektora turystycznego w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu Warmii i Mazur znalazły się: *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, *Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007–2013*, *Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Przeglądu niniejszych dokumentów dokonano w tabeli 14.6.

Tabela 14.6. Turystyka w polityce woj. warmińsko-mazurskiego – przegląd dokumentów samorządu województwa.

Strategia/program sektorowy	Odniesienie do turystyki
<i>Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020</i> (załącznik do Uchwały nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005 r.)	Celem głównym <i>Strategii...</i> jest: <i>Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy</i>. Sprecyzowaniu konkretnych działań służących osiągnięciu wyznaczonego celu służą trzy strategiczne obszary priorytetowe: <i>konkurencyjna gospodarka, otwarte społeczeństwo oraz nowoczesne sieci</i>. Osiągnięcie celu 1: <i>konkurencyjna gospodarka</i>, możliwe będzie za pomocą realizacji 9 celów operacyjnych, z których najważniejszym z punktu widzenia funkcjonowania i rozwoju turystyki jest wzrost potencjału turystycznego. Turystyka jest tutaj traktowana jako jedna z wiodących dziedzin rozwojowych Warmii i Mazur. W myśl celu 1, zakładającego wzrost potencjału turystycznego przy poszanowaniu wymagań środowiska przyrodniczego, zakłada się kilka grup działań, a wśród nich: • opracowanie koncepcji produktów turystycznych; • wspieranie rozwoju infrastruktury turystycznej; • wzrost jakości oferty turystycznej; • współpraca na rzecz rozwoju turystyki; • informacja i promocja turystyki i kultury. W ramach celu 2 <i>Otwarte społeczeństwo</i> prowadzone są działania m.in. w zakresie: • rozszerzania kierunków kształcenia na istniejących uczelniach w zakresie polityki i ekonomiki turystyki; • tworzenie obszarów służących edukacji ekologicznej;

	• budowa nowych i zagospodarowanie istniejących ośrodków sportu i rekreacji; • budowa i modernizacja ścieżek rowerowych; • zachowanie walorów krajobrazowych. W obszarze celu 3: <i>Nowoczesne sieci</i> przewiduje się m.in. działania w postaci: • inwestycji drogowych; • rozwoju infrastruktury kolejowej; • rozwoju transportu kolejowego; • rozwoju komunikacji wodnej; • rozwoju infrastruktury przejść granicznych; • rozwoju współpracy z regionami bałtyckimi.
<i>Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego</i> (przyjęta Uchwałą nr XLIII/831/10 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 września 2010 r.)	Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na zlecenie zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Jego głównym celem jest wskazanie głównych obszarów rozwojowych turystyki w regionie Warmii i Mazur. Dokument został przygotowany z perspektywy województwa warmińsko-mazurskiego, tym samym objęte są nim tylko kwestie i problemy istotne dla całego regionu, w rozwijaniu których samorząd województwa powinien być zainteresowany i zobligowany. <i>Strategia Rozwoju Turystyki...</i> powstała w oparciu o dokumenty strategiczne rangi krajowej i regionalnej (SRK, KSRR, KRT, MSP-T, Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego ... do 2020 r., RPO Warmia i Mazury, Strategię Promocji Woj. Warmińsko-Mazurskiego) oraz przeprowadzone spotkania konsultacyjne z ekspertami z sektora turystycznego. Dokument składa się z 6 rozdziałów, wśród których część pierwsza dotyczy omówienia teoretycznych podstaw rozwoju turystyki w oparciu o koncepcję marketingu terytorialnego. Następnie przedstawiono diagnozę stanu turystyki w analizowanym województwie, której podsumowanie stanowi analiza SWOT, będąca punktem wyjścia do formułowania celów i zadań strategicznych. Strategia została przedstawiona w 3 obszarach: produkt, promocja wraz z dystrybucją oraz zasoby ludzkie i struktury organizacyjne. Produkt turystyczny regionu Warmii i Mazur przedstawiono w czterech grupach, jako: wizerunkowy, podstawowy, niszowy i uzupełniający. Promocja została omówiona w dwóch aspektach: działalności stricte promocyjnej oraz informacji turystycznej, zaś obszar trzeci koncentruje się na aktywizacji społecznej na rzecz turystyki i krajoznawstwa, kształceniu, doskonaleniu kadr turystycznych oraz rozwoju branżowych struktur organizacyjnych. Część ostatnia

	dotyczy wskazania głównych zasad, jakie powinny przyświecać realizacji strategii oraz omówienia źródeł wsparcia i finansowania przedsięwzięć turystycznych, które podzielono na główne zewnętrzne, pozostałe krajowe, źródła wewnętrzne i środki własne.
<i>Strategia Promocji Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2009–2013,</i> Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa 2009 r.	Celem opracowania <i>Strategii Promocji...</i> było stworzenie koncepcji marki regionu, a następnie określenie zasad komunikacji marki. Sam proces komunikacji ma na celu umożliwienie województwu zajęcia konkurencyjnej pozycji, która wyróżni go trwale na rynku poprzez utrwalenie pozytywnych atrybutów wizerunku regionu. W <i>Strategii promocji...</i> określono następujące cele strategiczne procesu komunikacji: <i>Zbudowanie obrazu Warmii i Mazur jako lidera zrównoważonego rozwoju</i>. Innymi słowy chodziło o wykreowanie wizerunku regionu jako aplikującego wartości inspirowane relacją <i>natura – człowiek</i>, w <i>procesach zmian w obszarze jakości życia, nowoczesnej gospodarki, edukacji, przemysłu, czasu wolnego oraz kreacji</i>. Strategia przygotowana przez PART składa się z 3 części. W pierwszej opracowano założenia i zasady strategii promocji, w drugiej zawarto propozycje systemu identyfikacji wizualnej i werbalnej marki Warmii i Mazur. Określono m.in. parametry logo, zasady korzystania z elementu, zasady doboru zdjęć i grafiki do broszur, plakatów, reklam itd. Część trzecią stanowi plan wdrażania strategii.
<i>Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007–2013,</i> przyjęty przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 14 listopada 2007 r.	W RPO Warmia i Mazury na lata 2007–2013 za priorytetowy cel uznano wzrost konkurencyjności gospodarki oraz liczby i jakości powiązań sieciowych. Z uwagi na to, że turystyka jest uznana za jedną z głównych dziedzin gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego, przynoszącą dochody i stanowiącą miejsca pracy, została ona potraktowana w RPO Warmia i Mazury w sposób szczególny, stanowiąc odrębną oś priorytetową. Jej celem jest „wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu poprzez zwiększenie atrakcyjności oferty turystycznej regionu”, którego realizacja opiera się na następujących działaniach: wzrost potencjału turystycznego – projekty dotyczące budowy, rozbudowy i modernizacji bazy noclegowej wszystkich typów, bazy gastronomicznej, publicznej infrastruktury uzdrowiskowej, sportowo-rekreacyjnej, publicznej infrastruktury turystycznej i okolicy turystycznej. Wsparcie otrzymają również inwestycje wykorzystujące dla celów turystycznych bogactwo dziedzic-

	twu kulturowego oraz możliwości, jakie niesie kultura współczesna; • promocja województwa i jego oferty turystycznej – projekty rozwoju informacji turystycznej, krajowej i zagranicznej promocji regionu i środowisk lokalnych, tworzenia i popularyzacji produktów turystycznych, opracowania i produkcji pamiątek i emblematów regionalnych i lokalnych, a także upowszechniania tradycji kulinarnych wielokulturowego społeczeństwa regionu Warmii i Mazur. Ponadto w ramach osi priorytetowej <i>Turystyka</i> realizowane są przedsięwzięcia, wchodzące w skład zintegrowanego programu rozwoju lokalnego pt. <i>Program Rozwoju Turystyki w obszarze Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego</i>. Do kategorii interwencji, zgodnych z założeniami osi priorytetowej, zaliczono także: ścieżki rowerowe, ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, rozwój infrastruktury kultury oraz inne inwestycje na rzecz wzmocnienia usług turystycznych.
--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wymienionych w tabeli dokumentów źródłowych.

Niezwykle istotne jest, aby działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, formalnie ukierunkowane na rozwój gospodarki turystycznej oraz budowanie aktywnej współpracy, przybierały formę aktywną. Podając za Rapaczem [2006], poprzez określenie miejsca turystyki w strukturze gospodarki regionalnej, a zwłaszcza poprzez tworzenie właściwych strategii rozwoju województwa oraz turystyki, współpracę i integrację podmiotów branży turystycznej, istnieją duże możliwości aktywizowania gospodarki na szczeblu regionalnym oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Podsumowanie

Turystyka należy obecnie do najbardziej rozwijających się dziedzin gospodarki w Europie. Postrzegana jest jako czynnik stymulujący pozostałe gałęzie gospodarki, ale również jako narzędzie pobudzające międzykulturową współpracę i wspólne porozumienie. Ekonomiczna funkcja turystyki powinna zachęcać poszczególne organy władzy do kreowania spójnej i konsekwentnej polityki turystycznej, opartej na zespole przepisów, zasad, wytycznych, dyrektyw oraz celów rozwojowych i strategii, które tworzą ramy podejmowanych działań państwa w gospodarce turystycznej.

Gałąź turystyczna stwarza duże szanse na podnoszenie terytorialnej spójności wewnątrz Europy. Analizując podejście Wspólnoty Europejskiej do sektora turystyki na przestrzeni kilkudziesięciu lat, należy odnotować systematycznie wzrastające zainteresowanie tą dziedziną gospodarki, wyrażające się m.in. w opracowywaniu i przyjęciu szeregu dokumentów przygotowawczych. Mimo iż Unia Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji do wprowadzania regulacji prawnych w turystyce, na jej poziomie mogą być i są podejmowane pewne działania w odniesieniu do tego sektora i dotyczą one w szczególności: wymiany informacji i koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi, ujednolicenia statystyk, promowania dobrych praktyk, ochrony turystów itp.

Aktywność władz regionalnych w zakresie turystyki jest warunkiem niezbędnym jej rozwoju na danym obszarze. Rozumna polityka władz samorządowych oparta na tworzeniu i realizacji spójnych dokumentów strategicznych oraz planistycznych gwarantuje zapewnienie odpowiednich warunków dla rozwoju turystyki, a w dalszym efekcie ma szansę wpłynąć na dynamikę gospodarki regionalnej oraz podniesienie poziomu dobrobytu jego mieszkańców.

Literatura

- Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej* (COM/2007/0621 końcowy).
- Alejziak W. 2000. *Turystyka w obliczu wyzwań XXI wieku*. Albis, Kraków.
- Butowski L. 2009. *Turystyka w polityce spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej w latach 1994-1999 i 2000-2006. Uwarunkowania teoretyczne, zakres rzeczowy, finansowy i przestrzenny*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Czerny M. 2005. *Globalizacja a rozwój*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Dyrektywa Rady 95/97/WE w sprawie zbierania informacji statystycznych w dziedzinie turystyki oraz wdrożenia rachunku satelitarnego turystyki.
- Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego*. Komunikat Komisji Europejskiej z 30.06.2010 r.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. 2007. *Polityka społeczna*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaworecki W. 2010. *Turystyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Gołembski G. (red.), 2007. *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*. PWE, Warszawa.
- Kierunki rozwoju turystyki do 2015 r. (KRT)*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów, 26.09.2008 r.

- Kisiel R., Zielińska J. 2009. *Diagnoza wykorzystania środków Programu SPO ROL na rozwój turystyki w woj. warmińsko-mazurskim*. Roczniki Naukowe SERiA, T. XI, Z. 5, s. 131-136.
- Kisiel R., Zielińska J., Sosnowska M. 2010. *Wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na warunki funkcjonowania sektora MSP w podregionie ciechanowsko-płockim*. W: *Fundusze Unii Europejskiej jako instrument wsparcia konkurencyjności regionów oraz małych i średnich przedsiębiorstw*. Uniwersytet Warszawski, s. 151-165.
- Kornak A. 1996. *Ekonomika turystyki*. Kujawsko-Pomorskie Studium Edukacyjne, Bydgoszcz, s. 160-182.
- Kornak A. S., Rapacz A. 2001. *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie*. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kowalczyk A. 2002. *Geografia turystyki*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kozak M. 2009. *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta i Obszary wiejskie (KSRR), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.
- Kurek W. (red.) 2007. *Turystyka*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015 (MSP-T)*, przyjęta przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej, 16.10.2008 r.
- Marks-Bielska R., Zielińska-Szczepkowska J. 2011. *Dotychczasowe wykorzystanie środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007-2013) na rozwój agroturystyki w woj. warmińsko-mazurskim*. W: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 166.
- Merski J. 2004. *Wpływ turystyki na rozwój regionalny kraju i jej rola w integracji europejskiej*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa.
- Merski J. 2004. *Wpływ turystyki na rozwój regionalny kraju i jej rola w integracji europejskiej*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 9 maja 2007 r.
- Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, 2004.
- Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej* (KOM (2006) 134 wersja ostateczna).
- Oleksiuk A. 2007. *Marketing usług turystycznych*. Wyd. Difin, Warszawa.
- Panasiuk A. (red.). 2007. *Ekonomika turystyki*. Wyd. naukowe PWN, Warszawa.
- Panasiuk A. 2009. *Strategia rozwoju turystyki jako element polityki turystycznej i instrument zarządzania regionem*. W: *Strategia rozwoju turystyki w regionie*, Wyd. naukowe PWN, Warszawa.

- Panasiuk A. 2010. *Uwarunkowania polityki turystycznej w Polsce w aspekcie globalizacji, kryzysu ekonomicznego oraz prezydencji Polski w Unii Europejskiej*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, nr 9 (4), s. 379–388.
- Plan działania Polskiej Organizacji Turystycznej na lata 2011-2012*, Warszawa, grudzień 2010 r.
- Polityka Wspólnoty w dziedzinie turystyki. Wytyczne wstępne*, Komunikat Komisji Europejskiej z 1984 r., DzUrz C 115/0027, 30.04.1984.
- Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013*. Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 14 listopada 2007 r.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa*. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komunikat Komisji Europejskiej, maj 2007.
- Strategia Promocji Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2009-2013*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa 2009 r.
- Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2007-2015*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020* (załącznik do Uchwały nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005 r.).
- Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego* (przyjęta Uchwałą nr XLIII/831/10 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 września 2010 r.).
- Szczegółowy opis osi priorytetowej „Turystyka” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007–2013*, Olsztyn, 27 grudnia 2010 r.
- Tourism trends for Europe*. European Travel Commission, September 2006, s. 1-10.
- Turystyka w strukturach Unii Europejskiej. Programy Unii Europejskiej dotyczące rozwoju turystyki. Przyszłość turystyki w Unii Europejskiej*. Raport MSiT, Warszawa, czerwiec 2009.
- Winiarski B. (red.) 2006. *Polityka gospodarcza*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wodejko S. 1998. *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa.
- Zawistowska H. 1998. *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie turystyki*. Ruch Turystyczny, nr 21, s. 12-14.

Pytania kontrolne:

1. Zinterpretuj pojęcie *polityka turystyczna*.
2. Wymień elementy układu morfologicznego polityki turystycznej i scharakteryzuj jeden z nich.
3. Podaj przykłady instrumentów polityki turystycznej.
4. Wymień i krótko scharakteryzuj czynniki kształtujące politykę turystyczną.

5. W jaki sposób globalizacja wpływa na zmiany w turystyce?
6. Przedstaw ewolucję oraz zakres polityki Unii Europejskiej w zakresie turystyki.
7. Scharakteryzuj system dokumentów strategicznych polityki turystycznej na szczeblu krajowym i regionalnym.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ISBN 978-83-63041-85-4