

# **Turystyka i Rozwój Regionalny**

**Ekonomiczne determinanty rozwoju regionalnego**

**Redakcja naukowa  
Iwona Kowalska**

### **Rada Programowa**

Jarosław Gołębiowski – SGGW w Warszawie  
Ivan Mostoviak – Uman National University of Horticulture (Ukraina)  
Lubov Mykhaylova – Sumy National Agrarian University (Ukraina)  
Vitaliy Rybchak – Uman National University of Horticulture (Ukraina)  
Jan Sikora – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Izabella Sikorska-Wolak, PSW w Białej Podlaskiej  
Olena Slavkova – Sumy National Agrarian University (Ukraina)  
Josu Takala – University of Vaasa (Finlandia)  
Andrzej Wiatrak – Uniwersytet Warszawski  
Brigita Žuromskaite – Mykolas Romeris University (Litwa)

### **Komitet Redakcyjny**

Krystyna Krzyżanowska – redaktor naczelny  
Jan Zawadka – sekretarz redakcji  
Redaktorzy tematyczni:  
Turystyka – Henryk Tracz, Irena Ozimek, Agata Balińska  
Doradztwo i przedsiębiorczość – Anna J. Parzonko, Anna Sieczko  
Zarządzanie informacją – Joanna Paliszkiewicz, Ewa Jaska, Agnieszka Werenowska, Ewa Stawicka  
Rozwój regionalny – Zbigniew Brodziński, Iwona Kowalska  
Redaktor językowy (język polski) – Agata Cienkusz  
Redaktor językowy (język angielski) – Christian Richter  
Redaktor statystyczny – Joanna Kisielińska

### **Redakcja czasopisma**

Turystyka i Rozwój Regionalny  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel.: (+48 22) 59 34 151, tel./fax: (+48 22) 59 34 202  
e-mail: tirr@sggw.pl

Projekt okładki – Ewa Maj

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną.

ISSN 2353-9178

Wydawnictwo SGGW  
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa  
tel. (22) 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax (22) 593 55 21  
e-mail: wydawnictwo@sggw.pl  
www.wydawnictwosggw.pl

Druk: RC Model Sp. z o.o., ul. Malinowa 11B, 05-552 Stefanowo

## Spis treści

<b>Jakub Bartak</b> Rozwój w warunkach integracji gospodarczej w perspektywie ekonomii innego kanonu .....	7
<b>Janusz Dworak</b> Kapitał ukryty jako determinanta rozwoju lokalnego .....	19
<b>Katarzyna Kilian-Kowerko</b> Współpraca sfery nauki z przedsiębiorstwami jako zasadniczy warunek stymulowania inteligentnego rozwoju regionów .....	31
<b>Roman Kisiel, Donata Sawulska</b> Uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet w województwie warmińsko-mazurskim .....	41
<b>Iwona Kowalska</b> Edukacja na rzecz rozwoju regionu – ocena założeń wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w RPO województwa mazowieckiego .....	53
<b>Małgorzata Leszczyńska</b> Dochodowy wymiar nierówności regionalnych w Polsce .....	67
<b>Marcin Łuszczak</b> Współczesna użyteczność doktryny ordoliberalnej .....	77
<b>Adam Nalepka, Joanna Węgrzyn</b> Rola projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji strategii rozwoju gminy .....	89
<b>Lucyna Przezbórska-Skobiej</b> Uwarunkowania rozwoju rynku turystyki wiejskiej w Polsce .....	101
<b>Małgorzata Słodowa-Hełpa, Joanna Kurach</b> Spójność terytorialna jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju .....	117
<b>Aldona Standar, Aldona Mrówczyńska-Kamińska</b> Analiza sytuacji finansowej miasta Poznań na tle wybranych miast wojewódzkich w Polsce .....	133

<b>Katarzyna Szara</b>	
Innowacyjność i kreatywność jako determinanty rozwoju regionalnego .....	143
<b>Małgorzata Wosiek</b>	
Komplementarna rola kapitałów ludzkiego i społecznego w rozwoju gospodarczym regionów .....	155
<b>Jolanta Zawora, Paweł Zawora</b>	
Finansowania działalności rozwojowej przez samorzady lokalne w Polsce .....	169

## Contents

### **Jakub Bartak**

Development in the conditions of economic integration  
in the perspective of Other Canon Economics ..... 7

### **Janusz Dworak**

Hidden capital as a determinant of local development ..... 19

### **Katarzyna Kilian-Kowerko**

Cooperation of science with enterprises as an essential condition  
for stimulating smart region development ..... 31

### **Roman Kisiel, Donata Sawulska**

Conditionings concerning entrepreneurship of women  
in the Warminsko-Mazurskie Voivodeship ..... 41

### **Iwona Kowalska**

Education for Regional Development – assessment of multiannual  
financial framework in Regional Operational Programme  
for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020 ..... 53

### **Małgorzata Leszczyńska**

Income dimension of regional inequalities in Poland ..... 67

### **Marcin Łuszczuk**

Contemporary usefulness of ordoliberal doctrine ..... 77

### **Adam Nalepka, Joanna Węgrzyn**

PPPs and their role in implementing municipal development  
strategies ..... 89

### **Lucyna Przezbórska-Skobiej**

Determinants of rural tourism market development in Poland ..... 101

### **Małgorzata Słodowa-Hełpa, Joanna Kurach**

Territorial cohesion as a challenge for the Polish regions in the process  
of integrating development ..... 117

### **Aldona Standar, Aldona Mrówczyńska-Kamińska**

Analysis of the financial position of chosen voivodeship cities  
in Poland ..... 133

<b>Katarzyna Szara</b>	
Innovation and creativity as determinants of regional development .....	143
<b>Małgorzata Wosiek</b>	
The complementary role of human and social capital in regional economic development .....	155
<b>Jolanta Zawora, Paweł Zawora</b>	
Financing the developmental activities by local governments in Poland .....	169

**Jakub Bartak**

Uniwersytet Rzeszowski

## **Rozwój w warunkach integracji gospodarczej w perspektywie ekonomii innego kanonu**

**Streszczenie:** W artykule omówiono źródła rozwoju w perspektywie ekonomii innego kanonu. Możliwości rozwojowe omówione zostały w kontekście gospodarczej integracji. Na tej podstawie wysunięto wniosek, że problemy rozwojowe w Unii Europejskiej wynikają z niekorzystnej struktury produkcyjnej w państwach peryferyjnych UE, której sprzyja przyjęty model integracji. Konwergencja w UE oraz w innych ugrupowaniach integracyjnych może być uzyskana tylko poprzez rozwijanie we wszystkich krajach sektorów produkcji z rosnącymi przychodami marginalnymi. Liberalizacja rynków i spontaniczna dyfuzja innowacji nie jest w stanie sprostać temu zadaniu, konieczna jest natomiast aktywna polityka innowacyjna integrujących się państw.

**Słowa kluczowe:** ekonomia innego kanonu, integracja, postęp technologiczny, innowacje

### **Wstęp**

Celem artykułu jest przedstawienie czynników rozwoju ekonomicznego, które wynikają z dorobku ekonomii innego kanonu. Identyfikacja tych czynników jest odmienna niż w ekonomii neoklasycznej, szczególnie dzięki ewolucyjnemu rozumieniu rozwoju przemysłu i technologii, co znacząco wpływa na ocenę roli gospodarczej integracji międzynarodowej w rozwoju ekonomicznym. W artykule, poprzez krytyczną analizę literatury, przedstawione są prace nad odtworzeniem teorii nierównego rozwoju, w której główną rolę odgrywają różnice w aktywności ekonomicznej o malejących i rosnących przychodach w warunkach integracji gospodarczej.

### **Ekonomia innego kanonu**

Termin „ekonomia innego kanonu” bądź traktowany jako synonim termin „ekonomia renesansu” lansowany jest przez grupę heterodoksyjnych ekonomistów, skupionych głównie wokół Erika Reinerta. Ekonomia innego kanonu rozumiana jest jako istniejąca od setek lat alternatywa do dominującej dziś ekonomii głównego nurtu, która wywodzi się z innego podłoża filozoficznego i innego rozumienia ekonomicznej aktywności i przez wieki rozwijała się równoległe do ekonomii neoklasycznej. Dwie odmienne tradycje myślenia ekonomicznego różnią się podstawami filozoficznymi: współczesna ekonomia głównego nurtu wywodzi się z oświeceniowej mechanistycznej wizji człowieka-konsumenta i wyjaśnia jego zachowania w sposób odpowiedni dla nauk o materii

nieożywionej<sup>1</sup>. Podstawa filozoficzna ekonomii innego kanonu, choć sięgająca znacznie odleglejszych czasów, w najpełniejszej formie wyrażona jest przez filozofię renesansu, w której człowiek rozumiany jest jako myśląca, kreatywna i uduchowiona istota. W tradycji takiej myśli, człowiek i jego kreatywna aktywność jest źródłem wszelkiego rozwoju, kapitał jest niezbędny jedynie do materializacji idei stworzonych przez człowieka, źródła rozwoju są jednak niematerialne, dlatego dla rozwoju niezbędne są instytucje wspierające kreatywność – edukacja, nauka i szeroko pojęty system bodźców. Ekonomia innego kanonu skupia się na dynamicznej akumulacji zasobów będącej wynikiem innowacji zmiany ilości i jakości gromadzonych zasobów. W tradycji oświeceniowej źródłem rozwoju są zasoby: praca fizyczna oraz kapitał i ich efektywna alokacja, dlatego analiza ekonomii głównego nurtu skupia się na handlu i statycznej akumulacji zasobów (więcej tego samego)<sup>2</sup>.

Odmienne podstawy filozoficzne oraz odmienna metodologia ekonomii innego kanonu<sup>3</sup> prowadzą do alternatywnych teorii rozwoju i zaleceń dla polityki gospodarczej. Co niezwykle istotne, ekonomia innego kanonu pozwala na stworzenie teorii nierównego rozwoju, wyjaśniającej dlaczego nie następuje konwergencja między regionami, która zgodnie z ekonomią głównego nurtu powinna następować. Podstawą tej teorii jest spostrzeżenie, że nie wszystkie aktywności gospodarcze są takie same, i że jedne (te, które podlegają w danym okresie procesom innowacyjnym) prowadzą do rozwoju, a drugie, zgodnie z przepowiednią Malthausa, do zubożenia i biedy.

### **Prawo malejących i rosnących przychodów jako podstawowe prawo nierównego rozwoju**

Malejące przychody marginalne występują, gdy dodatkowy nakład czynników produkcji przy niezmiennym nakładzie innego czynnika powoduje, że efektywność spada i produkt marginalny z tych czynników jest mniejszy. To fundamentalne prawo ekonomiczne sugeruje, że w warunkach, w których niemożliwe jest równoczesne zwiększanie nakładów wszystkich czynników produkcji (zdobycie kolejnej jednostki tych czynników jest coraz droższe lub są one niższej jakości), rozwój działalności ekonomicznej podlega drastycznym ograniczeniom. Jedynym sposobem odwrócenia prawa malejących przychodów jest postęp technologiczny<sup>4</sup>. Poprzez nowe technologie, efekty synergii oraz efekty zewnętrzne akumulowanej wiedzy pojawiają się rosnące przychody marginalne, które w perspektywie ekonomii innego kanonu stanowią sedno rozważań nad rozwojem gospodarczym.

---

<sup>1</sup> E.S. Reinert, A.M. Daastřil: The other canon: the history of renaissance economics, [w:] Globalization, Economic Development and Inequality, Elgar Publishing 2004.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> G. Hodgson: An Alternative Economics for the New Millennium: The Venice Theses, 2000, <http://www.othercanon.org/papers/> [24.04.2015].

<sup>4</sup> E.S. Reinert: Diminishing Returns and Economic Sustainability; The Dilemma of Resource-based Economies under a Free Trade Regime, [w:] S. Hansen, J. Hesselberg, H. Hveem (red.): International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?, Oslo 1996, s. 4.



Teoretycznie wszystkie obszary tej działalności mogłyby, na skutek postępu technologicznego, podlegać rosnącym przychodom, jednakże realne procesy technologiczne sprawiają, że jest to obserwowane tylko w niektórych branżach. Istota analizy to postrzeganie postępu technologicznego jako procesu następującego z **odmiennym natężeniem w różnych dziedzinach** aktywności ekonomicznej<sup>5</sup>. W ten sposób w niektórych dziedzinach technologia może się nie rozwijać przez wieki, w innych natomiast wystarczy kilka lat, aby dokonał się przełom w sposobie wytwarzania.

Nie wystarczy zatem powszechne w naukach ekonomicznych uznanie, że postęp technologiczny jest motorem wzrostu gospodarczego, konieczne jest zrozumienie procesu powstawania innowacji. Odmiennie niż w endogenicznych modelach wzrostu gospodarczego (w których rola innowacji ma ogromne znaczenie), w ekonomii innego kanonu inwestycje w innowacje postrzegane są jako niepewne (w opozycji do postrzegania ich jako ryzykowne), tj. takie, których prawdopodobieństwa sukcesu bądź porażki są nieprzewidywalne. Ponadto, innowacje pojawiają się falowo, kolektywnie i kumulacyjnie, dlatego nie mogą być postrzegane (i w ten sposób modelowane) jako zmienna losowa, lecz raczej jako zmienna wynikająca ze ścieżki rozwojowej, w której nowe innowacje silnie zależą od innowacji minionego okresu<sup>6</sup>. Występowanie procesów innowacyjnych w takim podejściu w mniejszym stopniu uzależnione jest od dostępu do taniego kapitału, a w większym od innowacyjnej historii oraz percepcji przyszłych technologicznych możliwości<sup>7</sup>.

W powyższej perspektywie za przyczynę ubóstwa uznaje się zatem produkcję w sektorach o malejących przychodach marginalnych, których uniknięcie w obowiązującym paradygmacie technologicznym jest niemożliwe. Diagnoza ta nie byłaby jednak kompletna bez uwzględnienia roli handlu i specjalizacji w procesach rozwojowych.

Zgodnie z teorią przewag komparatywnych D. Ricardo, kraje specjalizują się w produkcji tych dóbr, w których posiadają relatywnie wyższą produktywność. Jeżeli taka sytuacja nastąpi i kraje zaczną się wymieniać towarami, w których się specjalizują, obydwie państwa osiągną korzyści w postaci wyższej produkcji *per capita*<sup>8</sup>. Założeniem tej analizy jest jednak uznanie, że wszystkie aktywności gospodarcze są tego samego typu i cechują się stałymi przychodami marginalnymi. Gdyby tak było, handel w rzeczywistości przynosiłby korzyści wszystkim handlującym partnerom. Jeżeli jednak istnieją takie produkty, których marginalna produkcja jest malejąca, to specjalizowanie się w takiej produkcji prowadzi do coraz mniejszej produkcji *per capita*. Tym samym kraje, które

---

<sup>5</sup> C. Perez i in.: *Techno-economic paradigms: essays in honour of Carlota Perez*, Anthem Press 2011; E.S. Reinert: *The role of technology in the creation of rich and poor nations: Underdevelopment in a Schumpeterian system*, [w:] D.H. Aldcroft, R. Catterall (red.): „Rich Nations – Poor Nations. The Long Run Perspective”, Elgar Publishing, 1996.

<sup>6</sup> M. Mazzucato, C. Perez: *Innovation as Growth Policy: the challenge for Europe*, SPRU-Science and Technology Policy Research 2014/13, University of Sussex 2014, s. 2.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>8</sup> J. Misala: *Zarys teoretycznych podstaw rozwoju długookresowych przewag konkurencyjnych w handlu międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem ich istoty, czynników determinujących i ich analizy*, „Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej” 2012, nr 309, s. 19.

posiadają przewagę komparatywną w produkcji opartej na surowcach naturalnych (rolnictwo, przemysł wydobywczy), rezygnując z innego typu produkcji wpadają w pułapkę ubóstwa. Kraje, które specjalizują się w przemyśle i usługach podległych rosnącym przychodom, są natomiast w stanie dzięki handlowi zwiększyć swoją produkcję *per capita*. W konsekwencji wszystkie korzyści z wymiany handlowej przesuwać się do jednego kraju, drugi natomiast był w lepszej sytuacji przed rozpoczęciem wymiany handlowej. O tym, jakie i dla kogo handel międzynarodowy przynosi korzyści jest zależne od tego, czego ten handel dotyczy, powstają zatem kategorie „dobrego” i „złego” handlu<sup>9</sup>. Kategorie te stanowią zestaw branż, które w ramach danego paradygmatu technologicznego mają szansę się rozwijać. Paradygmaty te nie są jednak dane raz na zawsze i ich zmienność może determinować powstawanie nowych „okien możliwości” rozwoju gospodarczego. Choć w większości przytoczonej powyżej literatury uznaje się oparcie gospodarki o wydobycie surowców naturalnych za przyczynę niedorozwoju, pojawiają się jednak pierwsze analizy sugerujące, że nowe „okna możliwości” dotyczyć będą właśnie sektorów wydobywczych i rolnictwa<sup>10</sup>.

### **Dystrybucja korzyści z postępu technologicznego**

Powyższa analiza dotyczy nierównego rozwoju w warunkach wolnego handlu, niewątpliwie jednak dysproporcje, które powstają w ten sposób, mogą być łagodzone poprzez zmianę struktury produkcji. Państwa rozwijające się mogą odchodzić od gospodarek opartych na rolnictwie czy przemyśle wydobywczym i stopniowo budować produkcję w branżach, w których dokonuje się postęp technologiczny poprzez wykorzystanie zdobytych innowacyjnych państw wysoko rozwiniętych. Możliwy jest zatem postęp technologiczny oparty na dyfuzji innowacji<sup>11</sup>, który stanowi źródło rozwoju i ze swojej definicji przynosi korzyści w postaci efektywniejszej produkcji. Jednakże dynamika wdrażania innowacji i związana z nią dostępność informacji determinują to, jak te dodatkowe korzyści są dystrybuowane. Znaczenie ma zatem fakt czy dany podmiot gospodarczy jest innowatorem, czy imitatorem oraz tempo dyfuzji innowacji.

W sytuacji, w której występuje doskonały przepływ informacji, postęp technologiczny osiągnięty przez jedną firmę jest natychmiast powielany przez niezliczoną rzeszę konkurentów. Postęp ten nie przynosi zatem przedsiębiorstwu żadnej przewagi nad konkurencją, pozwala natomiast obniżyć wszystkim uczestnikom rynku przeciętne koszty produkcji. Korzyści z postępu technologicznego są zatem osiągnięte poprzez obniżenie się cen finalnych produktu bądź podniesienie jego jakości. Mechanizm ten zgodny jest z analizą konsekwencji postępu technologicznego w doskonałej konkurencji i występuje razem ze spełnieniem założeń tej analizy, przede wszystkim dotyczących swobodnego dostępu do

---

<sup>9</sup> E.S. Reinert: *Diminishing Returns and...*, op. cit., s. 12–15.

<sup>10</sup> A. Marin, L. Navas-Alemán, C. Perez: *Natural Resource Industries as a Platform for the Development of Knowledge Intensive Industries*, „Tijdschrift voor economische en sociale geografie” 2015, t. 106, nr 2.

<sup>11</sup> Kompleksowo opisano problem dyfuzji innowacji w: D. Firszt: *Uwarunkowania dyfuzji innowacji w polskiej gospodarce*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.

informacji i swobody wejścia na rynek<sup>12</sup>. W praktyce jednak powyższa charakterystyka dotyczy produktów dojrzałych, o niskiej dynamice technologicznej. Wejście na rynek produktów innowacyjnych zazwyczaj ograniczane jest przez następujące bariery: koszty wiedzy naukowej i technicznej, koszty zdobycia doświadczenia oraz koszt kompensujący brak pozytywnych efektów zewnętrznych lokalnego otoczenia<sup>13</sup>. W przypadku, w którym postępowi technologicznemu towarzyszą istotne bariery wejścia na rynek, korzyści z postępu technologicznego są „zawłaszczane” przez podmioty, które zdołały osiągnąć ten postęp jako pierwsze i jako jedyne mają realną szansę wcielić go w procesy produkcji. W takiej sytuacji finalne ceny nie będą obniżane, a korzyści z postępu dystrybuowane są do właścicieli i pracowników firm, które rozwinęły nową technologię, a także do rządu państwa, w którym ta firma operuje (w postaci większych wpływów podatkowych)<sup>14</sup>.

Różnice w dystrybuowaniu korzyści z postępu technologicznego w oczywisty sposób wpływają na powstawanie nierówności ekonomicznych. Nierówności te powstają wewnątrz państwa (gdzie mogą być jednak łagodzone przez rządową politykę redystrybucyjną), ale także między państwami, jeżeli jedno z nich specjalizuje się w produkcji w warunkach doskonałej konkurencji, a drugie w produkcji zdominowanej przez rynki monopolistyczne lub oligopolistyczne. W przypadku postępu technologicznego w pierwszym z nich, w warunkach wolnego handlu, korzyści osiągają konsumenci (w obu krajach), w przypadku postępu w sektorach z ograniczonym przepływem informacji – korzyści wędrują do producentów tylko i wyłącznie drugiego kraju<sup>15</sup>.

Powyższa analiza pozwala także na wyjaśnienie nierównego rozwoju gospodarczego w perspektywie neotechnologicznych teorii wymiany handlowej<sup>16</sup>. Zgodnie z teorią cyklu życia produktu, handel wynika z różnic technologicznych między państwami. Gdy produkt znajduje się w fazie narodzin oraz fazie dojrzewania produkcja skupiona jest w kraju, gdzie dana innowacja została opracowana wśród najbardziej zaawansowanych technologicznie firm. Przejście z fazy narodzin do fazy dojrzewania jest ułatwione przez możliwość wymiany handlowej, zdobycia większych rynków zbytu i tym samym wykorzystania korzyści skali. Warunki w jakich odbywa się produkcja zbliżone są do struktury monopolistycznej lub oligopolistycznej ze względu na ograniczony przepływ informacji (patenty, licencje etc.). W trzeciej fazie życia produktu technologia jego wytwarzania jest rozpowszechniana, a proces wytwórczy przenoszony do krajów o niższych kosztach produkcji. Kraje te korzystają z wdrożenia nowej technologii w swoich przedsiębiorstwach, warto jednak zauważyć, że w tej fazie cyklu życia produktu produkcja odbywa się już w warunkach zbliżonych do konkurencji doskonałej, z ogromną presją na obniżanie płac<sup>17</sup>. W związku z tym wdrożenie rozpowszechnionej technologii w krajach słabo

<sup>12</sup> E.S. Reinert: *The role of technology in...*, op. cit., s. 8.

<sup>13</sup> L. Soete, C. Perez: *Catching up in technology: entry barriers and Windows of opportunity*, [w:] G. Dosi i in. (red.), „*Technical Change and Economic Theory*”, London 1988.

<sup>14</sup> E.S. Reinert: *The role of technology in...*, op. cit., s. 9.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>16</sup> J. Misala: *Zarys teoretycznych podstaw...*, op. cit., s. 27.

<sup>17</sup> E.S. Reinert: *The role of technology in...*, op. cit.

rozwinętych skutkuje przede wszystkim obniżaniem cen tego produktu i korzyściami dystrybuowanymi do konsumentów, a nie, jak w fazie I i II, wzrostem płac i dochodów w przedsiębiorstwach produkujących nowy produkt. Co więcej, w tej fazie cyklu życia dalsze inwestycje w technologiczne ulepszenia produktu skutkują malejącymi przychodami marginalnymi<sup>18</sup>. Dynamika rozwoju innowacji ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia dystrybucji korzyści w warunkach wolnego handlu – produkcja tego samego produktu, ale w późniejszym okresie, przynosi bowiem znacznie mniejsze korzyści produkującym podmiotom, a więcej globalnym konsumentom.

### Typologia integracji

Powyższe rozważania prowadzić mogą do wniosku, że integracja gospodarcza, a w szczególności rozwój wymiany handlowej może przynosić różnorakie konsekwencje. Zarówno korzyści, jak i szkody pojawiać się będą w zależności od specyficznych warunków i mogą być różnie dystrybuowane. Analiza tych warunków pozwala na stworzenie typologii integracji ekonomicznej ze względu na różnice w poziomie rozwoju integrujących się państw oraz typów produkcji dominującej w tych państwach. W ten sposób można wyodrębnić 4 typy integracji<sup>19</sup>: symetryczna integracja państw wysoko rozwiniętych; symetryczna integracja peryferii; asymetryczna integracja kolonialna (postkolonialna) oraz asymetryczna integracja sekwencyjnego postępu technologicznego.

Symetryczna integracja państw rozwiniętych, z których każde posiada przewagę komparatywną w produkcji charakteryzującej się rosnącymi produktami marginalnymi, jest sytuacją przynoszącą korzyści wszystkim uczestnikom integracji. Integracja takich państw przynosi korzyści wynikające z teorii przewag komparatywnych, a także poprzez powiększanie rynków zbytu umożliwia zwiększenie przeciętnej produktywności zatrudnionego kapitału i pracy. Wysoka dynamika rozwoju produkcji „dobrej jakości” zapobiega ryzyku dezindustrializacji i masowego bezrobocia. Za historyczne przykłady takiej integracji służy przykład Unii Europejskiej (od jej początków do Traktatu z Maastricht z 1992 roku), a także XIX-wieczna integracja państw niemieckich<sup>20</sup>.

Symetryczna integracja państw peryferyjnych występuje, gdy integrują się państwa nieposiadające przewag komparatywnych w sektorach o rosnącym produkcie marginalnym, ale chcące takie sektory produkcji rozwinąć. Integracja ta może służyć jako faza przygotowawcza do integracji z lepiej rozwiniętymi gospodarkami, pozwala bowiem na zwiększenie rynku zbytu, co jest niezbędne dla rozwinięcia się innowacyjnych sektorów z wysokimi kosztami stałymi. Zgodnie z analizą Kregla<sup>21</sup>, zbyt mały rynek wewnętrzny stanowił jedną z przyczyn niepowodzenia projektu modernizacyjnego Ameryki Połu-

---

<sup>18</sup> L. Soete, C. Perez: *Catching up in technology...*, op. cit., s. 474.

<sup>19</sup> E.S. Reinert, R. Kattel: *Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis*, „Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics” 2013, nr 49, s. 12.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>21</sup> J. Kregel: *The discrete charm of the Washington consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2008, t. 30, nr 4, s. 550.

dniowej w latach 80. XX wieku. Warunkowy sukces takiej integracji zależy od dynamiki budowania sektorów o rosnących przychodach marginalnych. Przeszkodą w osiągnięciu takiej dynamiki jest zwykle podobna struktura produkcji integrujących się krajów oraz brak środków na import technologii z wysoko rozwiniętych państw. Przykładami symetrycznej integracji państw peryferyjnych jest Mercosur i Andyjski Wspólny Rynek<sup>22</sup>.

Z punktu widzenia problematyki rozwoju Polski, Unii Europejskiej, ale także rozwoju wszystkich państw drugiego i trzeciego świata integrującego się między sobą w ramach umów dwustronnych bardziej interesujące są asymetryczne typy integracji, a więc takie, w których stroną jest z jednej strony bogate państwo z licznymi sektorami o rosnących przychodach marginalnych a z drugiej państwo aspirujące do osiągnięcia wyższego poziomu, lecz posiadające przewagi komparatywne głównie w sektorach z malejącymi przychodami.

Asymetryczna integracja sekwencyjnego postępu technologicznego opiera się na modelu szyku lotu gęsi Akamatsu<sup>23</sup>. Zgodnie z modelem, integracja gospodarcza umożliwia osiągnięcie korzyści zarówno krajowi na wyższym, jak i na niższym poziomie rozwoju. Korzyści te wynikają z korzystania przez wszystkie integrujące się kraje z tej samej fali postępu technologicznego. Integracja taka jest możliwa, gdy wyżej rozwinięty kraj posiada wysoką dynamikę rozwoju, i gdy początkowo zaawansowane technologicznie produkty, na rzecz szybkiego rozwoju, stają się relatywnie mniej zaawansowane. Ich produkcja przenoszona jest do kraju relatywnie biedniejszego, ale produkcja ta w tym państwie ciągle charakteryzuje się rosnącymi przychodami marginalnymi i funkcjonuje w ramach struktury monopolistycznej lub oligopolistycznej. Relatywnie biedniejsze państwo musi być jednak „gotowe” na przyjęcie nowej technologii. Kluczowa jest zatem ochrona lokalnego przemysłu tak, aby import towarów z bardziej rozwiniętego państwa nie prowadził do deindustrializacji. Polityka przemysłowa powinna być ściśle związana z obowiązującym trendem technologicznym, zbyt ryzykowne natomiast jest, aby polityka ta próbowała tworzyć własne procesy technologiczne. Ograniczenia importowe muszą jednak być wyważone, tak aby możliwe było importowanie nowych technologii i wysoko rozwiniętego kapitału. Zatem import, będąc zagrożeniem dla lokalnej produkcji, jest jednocześnie kluczowym warunkiem rozwoju technologii. Jak ujmuje to Akamatsu: „rozwój oparty na modelu latających gęsi jest procesem dialektycznym. Wzrost importu w pełni przetworzonych dóbr często skutkuje redukcją krajowej produkcji i powoduje depresję gospodarczą poprzez skupienie konsumpcji na koncentrowaniu się na importowanych dobrach. Siłą ograniczającą tę sprzeczność jest po pierwsze, naturalne przesunięcia kapitału danego przemysłu ku produkcji przynoszących wysokie profity importowanych dóbr i po drugie – wspieranie tego przesunięcia przez politykę ekonomiczną”<sup>24</sup>. Tym samym wzrost importu przetworzonych dóbr musi być ograniczony przez produkcję

---

<sup>22</sup> E.S. Reinert, R. Kattel: Failed and Asymmetrical Integration..., op. cit., s. 13.

<sup>23</sup> C. Schröppel, M. Nakajima: The changing interpretation of the Flying Geese model of economic development, [w:] „Japanstudien: Jahrbuch des Deutschen Instituts Fur Japanstudien” IUDICIUM Verlag, 2002.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 213.

tych dóbr przez lokalny przemysł. Dynamika rozwoju całej strefy zdeterminowana jest tempem rozwoju technologicznego lidera grupy. Przykładem integracji tego typu jest dynamiczny rozwój Azji Wschodniej. Jak wynika z powyższego opisu, integracja w ramach modelu latających gęsi jest selektywna i wymaga dużego zaangażowania państwa w procesy rozwojowe, leży zatem w opozycji od przyjętego modelu integracji opartego na konsensusie waszyngtońskim, ale także od modelu integracji Unii Europejskiej<sup>25</sup>.

Kolejny rodzaj integracji asymetrycznej to integracja kolonialna oraz jej współczesne odmiany postkolonialne. Korzyści z takiej integracji spływają tylko do państwa bardziej rozwiniętego. Swobodny przepływ towaru i usług powoduje, że na największą konkurencję, której zazwyczaj nie mogą sprostać, narażone są najbardziej zaawansowane sektory w państwie biedniejszym. Przedsiębiorstwa w tych sektorach upadają, kraj natomiast zaczyna specjalizować się w produkcji mniej zaawansowanych produktów, często związanych z sektorem wydobywczym, stając się dostawcą surowców i taniej siły roboczej pracującej w sektorach o malejących przychodach. Maleje tym samym przeciętna produktywność oraz następuje prymitywizacja produkcji i specjalizowanie się w „byciu biednym”. W kraju bogatym przedsiębiorstwa produkujące proste towary przegrywają kosztową konkurencję z krajem biedniejszym, jednak rosnąca dynamika produkcji w wysoko rozwiniętych sektorach absorbuje nadwyżkę siły roboczej i kapitału, przeciętna produktywność w tym kraju rośnie, wraz z nią podążają płace i przychody budżetowe<sup>26</sup>. Osiąganie korzyści przez kraj „kolonizujący” determinowane jest dynamiką rozwoju zaawansowanego sektora produkcji, niewielką ilością nadwyżki siły roboczej z upadających sektorów o malejących przychodach oraz ewentualnie możliwością ochrony zatrudnienia. Czynniki te powodują, że korzyści i koszty z integracji są nierównomiernie rozłożone. Wbrew neoklasycznej teorii, do kraju biednego nie napływa kapitał z najnowszymi technologiami, te bowiem mają swoje korzenie instytucjonalne w kraju bogatym. Integracja kolonialna może jednak, potencjalnie, powodować koszty także w kraju bardziej rozwiniętym. Jeżeli schumpeterowska dynamika kreatywnej destrukcji spada i większość produkcji osiąga swoją technologiczną dojrzałość, to firmy zmuszane są do coraz większej konkurencji kosztowej, skłaniającej do ograniczania zatrudnienia bądź przenoszenia produkcji w poszukiwaniu niższych kosztów pracy<sup>27</sup>. Klasyczna integracja kolonialna ma swoje odmiany: *welfare colonialism* oraz integracyjna i asymetryczna integracja. Odmiany te polegają na podejmowanych przez bogatsze państwa próbach stworzenia państw dobrobytu w państwach biedniejszych, przy jednoczesnym zachowaniu (post)kolonialnej struktury produkcji. Próby te podejmowane są za pomocą wszelkiego rodzaju transferów i polityk mających na celu wyrównywanie poziomu życia między krajami, zaprojektowane są one jednak w ten sposób, że w istocie prowadzą do uzależnienia biedniejszych regionów od regionów bogatszych. Regiony biedniejsze stają się ciężarem dla tych bogatszych, ich możliwości rozwojowe są ograniczane przez destrukcyjny wpływ wspomnianych rodzajów polityki oraz funduszy na bodźce ekono-

---

<sup>25</sup> E.S. Reinert, R. Kattel: *Failed and Asymmetrical Integration...*, op. cit., s. 16.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>27</sup> M. Mazzucato, C. Perez: *Innovation as Growth Policy...*, op. cit., s. 18.

miczne i strukturę produkcji. W przypadku *welfare colonialism* integracja prowadzi do całkowitego uzależnienia kolonii od kolonizującego, w tym kulturowego, politycznego i ekonomicznego. Integracyjna i asymetryczna integracja przybiera łagodniejszą formę uzależnienia, lecz może prowadzić do istotnych zaburzeń wewnętrznych, w tym baniek spekulacyjnych. Potencjalnie poszkodowanym może być także kraj kolonizujący, który ponosi koszty integracji państw peryferyjnych. Według Reinerta, integracja w ramach UE po 1990 roku podlega tej właśnie kategorii integracji<sup>28</sup>.

Integracja w ramach Unii Europejskiej (jak i integracja gospodarki światowej) odbywa się w warunkach nowego paradygmatu technologicznego opartego na rozwoju transportu oraz ICT. Usługi telekomunikacyjne i transportowe umożliwiają wprowadzenie nowego modelu biznesowego opartego na produkcji modułowej, z której każda część zlokalizowana jest w najdogodniejszym regionie. I tak proces produkcji wysoko zaawansowanego technologicznie produktu może składać się z kilku etapów, z których każdy charakteryzuje się innymi wymaganymi nakładami wiedzy, kapitału czy powtarzalnej, fizycznej pracy. Nowa fala technologiczna umożliwiła zatem przedsiębiorstwom zlokalizowanym w państwach rozwiniętych outsourcing pracochłonnych etapów produkcji i przeniesienie tych etapów produkcji do krajów o niższych kosztach pracy bez jednoczesnego przenoszenia tych działań produkcji, które charakteryzują się wysoką dynamiką schumpeterowską i które instytucjonalnie zakorzenione są w państwach rozwiniętych<sup>29</sup>.

W takich warunkach następowało włączenie w struktury UE państw Europy Środkowo-Wschodniej, które charakteryzowały się znacznie niższym poziomem rozwoju gospodarczego niż pozostałe (a zwłaszcza trzon) państwa UE i, co istotne, które w ramach transformacji ustrojowej i przyjętej strategii szybkiego otwarcia na konkurencję zagraniczną doświadczyły procesów znacznej dezindustrializacji, podczas której najbardziej ucierpiały najbardziej zaawansowane sektory<sup>30</sup>. Integracja z UE z perspektywy państw peryferyjnych miała doprowadzić do napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych z krajów bardziej rozwiniętych. W istocie poszukiwanie tańszej siły roboczej doprowadziło do napływu takich inwestycji, część produkcji „starej” Unii Europejskiej została przeniesiona do nowych państw członkowskich, a kraje Europy Środkowo-Wschodniej stały się centrami outsourcingowymi zachodnich korporacji. Pozostaje jednak kwestią wątpliwą czy działalność ta (szczególnie w sektorze usług) charakteryzuje się cechami „dobrej” aktywności ekonomicznej – w warunkach rewolucji ICT możliwe było bowiem przeniesienie pracochłonnych i stosunkowo prostych czynności, bez elementów innowacyjnych, stanowiących o wysokich płacach realnych i wysokim wzroście produkcji.

---

<sup>28</sup> R. Kattel, E.S. Reinert: *European Eastern Enlargement as Europe's Attempted Economic Suicide?*, „The Other Canon and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics” 2007, t. 14, s. 9; E.S. Reinert, *Primitivization of the EU periphery: The loss of relevant knowledge*, „Informationen zur Raumentwicklung” 2013, t. 1, s. 31.

<sup>29</sup> E.S. Reinert, R. Kattel: *Failed and Asymmetrical Integration...*, op. cit.

<sup>30</sup> M. Tiits i in.: *Catching up, forging ahead or falling behind? Central and Eastern European development in 1990–2005*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” 2008, t. 21, nr 1.

Specjalizacja krajów Europy Środkowo-Wschodniej w usługach outsourcingowych pozwoliła na zmianę struktury i poziomu technologicznego produkcji, lecz zmiana ta nie nastąpiła na skutek modernizacji przemysłu, lecz jego zastąpienia przez podmioty zagraniczne. Specjalizacja ta następuje, jak wspomniano powyżej, w produkcji „niskiej jakości” – dominujące innowacje to innowacje procesowe wspomagające konkurencyjność kosztową, w której zapotrzebowanie na wiedzę i badania naukowo-techniczne jest znikome<sup>31</sup>.

### **Podsumowanie**

Ekonomia innego kanonu dostarcza interesującego alternatywnego wyjaśnienia procesów nierównomiernego rozwoju. Czerpiąc z idei renesansowych, z ekonomii niemieckiej szkoły historycznej, ekonomii ewolucyjnej, ale także z innych heterodoksyjnych nurtów ekonomia innego kanonu ukazuje rozwój jako skutek twórczej działalności człowieka. Działalność ta w różnym czasie pozwala na osiągnięcie postępu technologicznego w wybranych dziedzinach aktywności ekonomicznej. Oznacza to, że rozwój gospodarczy uwarunkowany jest specjalizacją właśnie w tych dziedzinach, w których dokonuje się postęp. Wynikająca z postępującej liberalizacji handlu specjalizacja produkcji prowadzi do otwarcia nowych możliwości rozwoju produkcji z rosnącymi przychodami marginalnymi. Jednak liberalizacja handlu między podmiotami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego może także prowadzić do specjalizowania się w „byciu biednym”, czyli w produkcji z malejącymi przychodami marginalnymi. Wykorzystanie możliwości importu technologii wymaga silnego lokalnego przemysłu będącego w stanie te technologie wdrażać. W ujęciu ekonomii innego kanonu w przypadku integracji w ramach UE po 1992 roku i w szczególności po rozszerzeniu UE w 2004 roku, w warunkach dezindustrializacji potransformacyjnej nie mogły zostać osiągnięte korzyści synergiczne wynikające z powiązań między różnymi gałęziami przemysłu. Nie został zrealizowany model szyku lotu dzikich gęsi, w którym istotną rolę odgrywa lokalny przemysł importujący zagraniczną technologię. W zamian za to realizowany jest model integracyjnego i asymetrycznego rozwoju, który nie doprowadzi do konwergencji gospodarczej i grozi prymitywizacją produkcji w krajach peryferyjnych (jaskrawymi przykładami są Grecja oraz państwa bałtyckie), depopulacją peryferii w wyniku migracji, a także stanowi duże obciążenie dla państw centrum UE.

W obliczu powyższych procesów postulowane są prozwrostowe działania na poziomie wspólnotowym oraz krajowym, które pozwolą na zahamowanie dywergencyjnych tendencji rozwojowych. Upatrując źródeł rozwoju w kumulacyjnych i falowych procesach innowacyjnych, postulowana jest polityka państwa, która nie tylko naprawia niedoskonałości istniejących rynków, ale przede wszystkim tworzy nowe i innowacyjne rynki poprzez aktywną politykę inwestycyjną pozwalającą na przezwycięzenie niskich nakładów inwestycyjnych w realnej sferze gospodarki. Te, w omawianej perspektywie, nie wynikają ze zbyt wysokich stóp procentowych czy kosztów inwestycyjnych (które mogą być obniżane przez ulgi podatkowe), lecz z percepcji możliwości innowacyjnych.

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 75.



Jeżeli zatem państwo nie weźmie na siebie ciężaru inwestycji tam, gdzie ryzyko jest zbyt duże (lub niemożliwe do skalkulowania) dla sektora prywatnego, to innowacyjne rynki nie będą powstawały<sup>32</sup>. Inwestycje takie potrzebne są szczególnie w peryferyjnych państwach UE w celu poprawienia niekorzystnej struktury produkcyjnej<sup>33</sup>. Reformy mające na celu obniżenie kosztów pracy poprzez liberalizację rynków pracy bez powyższych inwestycji mogą mieć jedynie redystrybucyjne skutki i dalszy odpływ oszczędności sektora prywatnego ku rynkom finansowym.

#### Literatura

- Firszt D.: Uwarunkowania dyfuzji innowacji w polskiej gospodarce, CeDeWu.pl, 2012.
- Hodgson G.: An Alternative Economics for the New Millennium: The Venice Theses, Venice 2000, <http://www.othercanon.org/papers/> [24.04.2015].
- Kattel R., Reinert E.S.: European Eastern Enlargement as Europe's Attempted Economic Suicide? „The Other Canon and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics” 2007, t. 14.
- Kregel J.: The discrete charm of the Washington consensus, „Journal of Post Keynesian Economics” 2008, t. 30, nr 4.
- Marin A., Navas-Alemán L., Perez C.: Natural Resource Industries as a Platform for the Development of Knowledge Intensive Industries, „Tijdschrift voor economische en sociale geografie” 2015, t. 106, nr 2.
- Mazzucato M., Perez C.: Innovation as Growth Policy: the challenge for Europe, “SPRU-Science and Technology Policy Research” nr 13, University of Sussex 2014.
- Misala J.: Zarys teoretycznych podstaw rozwoju długookresowych przewag konkurencyjnych w handlu międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem ich istoty, czynników determinujących i ich analizy, „Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej” 2012, nr 309.
- Perez C., Drechsler W., Kattel R., Reinert E.S.: Techno-economic paradigms: essays in honour of Carlota Perez, Anthem Press 2011.
- Reinert E.S.: Diminishing Returns and Economic Sustainability; The Dilemma of Resource-based Economies under a Free Trade Regime, [w:] S. Hansen, J. Hesselberg, H. Hveem (red.): International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?, Oslo 1996.
- Reinert E.S.: Primitivization of the EU periphery: The loss of relevant knowledge, „Informationen zur Raumentwicklung” 2013, nr 1.
- Reinert E.S.: The role of technology in the creation of rich and poor nations: Underdevelopment in a Schumpeterian system, [w:] D.H. Aldcroft, R. Catterall (red.): Rich Nations-Poor Nations. The Long Run Perspective, Elgar Publishing 1996.
- Reinert E.S., Daastfl A.M.: The other canon: the history of renaissance economics, [w:] Reinert E.S. (red): Globalization, Economic Development and Inequality, Elgar Publishing 2004.
- Reinert E.S., Kattel R.: Failed and Asymmetrical Integration: Eastern Europe and the Non-financial Origins of the European Crisis, „Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics” 2013, nr 49.

---

<sup>32</sup> M. Mazzucato, C. Perez: Innovation as Growth Policy..., op. cit., s. 22.

<sup>33</sup> Y. Varoufakis, S. Holland, J.K. Galbraith: A Modest Proposal for Resolving the Eurozone Crisis-Version 4.0.(2013), 2013, <https://varoufakis.files.wordpress.com/2013/07/a-modest-proposal-for-resolving-the-eurozone-crisis-version-4-0-final1.pdf> [24.04.2015].

- Schröppel C., Nakajima M.: The changing interpretation of the Flying Geese model of economic development, „Japanstudien: Jahrbuch des Deutschen Instituts Fur Japanstudien“, IUDICIUM Verlag, 2002.
- Soete L., Perez C.: Catching up in technology: entry barriers and Windows of opportunity, [w:] Dosi G., Freeman C., Nelson R.R. i in. (red.): Technical Change and Economic Theory, London 1988.
- Tiits M., Kattel R., Kalvet T., Tamm D.: Catching up, forging ahead or falling behind? Central and Eastern European development in 1990–2005, „Innovation: The European Journal of Social Science Research“ 2008, t. 21, nr 1.
- Varoufakis Y., Holland S., Galbraith J.K.: A Modest Proposal for Resolving the Eurozone Crisis-Version 4.0.(2013), 2013, <https://varoufakis.files.wordpress.com/2013/07/a-modest-proposal-for-resolving-the-eurozone-crisis-version-4-0-final1.pdf> [24.04.2015].

### **Development in the conditions of economic integration in the perspective of Other Canon Economics**

**Summary:** The article discusses the sources of economic development in the perspective of The Other Canon. Development opportunities are discussed in the context of economic integration. On this basis, it is concluded that the development problems in the European Union stem from the unfavorable production structure in the peripheral countries of the EU. Convergence in the EU and in other integration areas can be achieved only by developing sectors of production with increasing marginal returns evenly spaced in every state. Markets liberalization and spontaneous diffusion of innovations are not able to meet that challenge, therefore it is necessary to undertake active innovation policy among all integrating countries.

**Keywords:** Other Canon Economics, integration, technological progress, innovation

**Janusz Dworak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

## Kapitał ukryty jako determinanta rozwoju lokalnego

„Sztuka ekonomii polega na tym, by spoglądać nie tylko na bezpośrednie, ale i na odległe skutki danego działania czy programu; by śledzić nie tylko konsekwencje, jakie dany program ma dla jednej grupy, ale jakie przynosi wszystkim.”<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Teoria ugruntowana może być bardzo przydatnym narzędziem przy stawianiu hipotez badawczych. Dzięki procesowi ich weryfikacji można dostrzec zasoby, które w przyszłości mogą przyczynić się do generowania zysków dla lokalnych społeczności. W zasadzie teoria ugruntowana nakierowana jest na badanie problemów wymykających się poznaniu innymi metodami. Ponadto umożliwia ona także odkrywanie zjawisk, których na początku badań nikt nie poszukiwał. Ten sposób postępowania doprowadził do odkrycia kolejnych determinant wzrostu gospodarczego. W artykule przedstawiono subiektywne wrażenia badacza, by na ich podstawie wygenerować specyficzne hipotezy. Po tym zabiegu powinien nastąpić drugi – poszukiwanie metod weryfikacji, ale tym zagadnieniem autor pragnie zająć się w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** teoria ugruntowana, hipoteza, marketing wewnętrzny, rozwój emocjonalny dzieci i młodzieży, wiedza, doświadczenie zawodowe, odpoczynek i relaks

### Wstęp

Za determinantę rozwoju lokalnego można uznać każdy element środowiska wewnętrznego lub zewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego, który, odpowiednio wcześniej zauważony, zostanie wykorzystany. Zaobserwowane przez autora zjawiska różnią się między sobą znaczeniem, zasięgiem i specyfiką występowania w określonym miejscu i czasie. Komentarze do nich są podstawą do stawiania hipotez związanych z kapitałem ukrytym. Należy je więc traktować jako zbiór przypadków, który stał się inspiracją do szerszych rozważań dotyczących rozwoju gminy czy powiatu. Wnioski płynące z opisów mogą być nieco przerysowane, ponieważ autor w ten sposób pragnie zwrócić uwagę na rolę kapitału ukrytego w tworzeniu koncepcji zarządzania lokalnymi zasobami. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie sposobu generowania wstępnych hipotez, posługując się elementami teorii ugruntowanej.

### Istota teorii ugruntowanej

Do badań związanych z kapitałem ukrytym w jednostce samorządu terytorialnego najbardziej nadaje się (zdaniem autora niniejszego artykułu) stosowana w socjologii teoria ugruntowana, ponieważ „twórcy metodologii teorii ugruntowanej traktują budowanie

<sup>1</sup> H. Hazalitt: *Ekonomia w jednej lekcji*, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2004, s. 17.

teorii jako proces, nie jest to więc weryfikacja wcześniej zbudowanych hipotez na podstawie później zebranych danych<sup>2</sup>. Wyartykułowane dzięki teorii ugruntowanej hipotezy mogą okazać się przydatne przy dalszym badaniu procesów społeczno-gospodarczych, przynoszących konkretne i widoczne skutki po kilku czy nawet kilkunastu latach. Teoria ugruntowana jest narzędziem, dzięki któremu można dostrzec niejako drugie dno badanego zagadnienia, nie na podstawie wcześniej przyjętych aksjomatów i założeń, lecz na podstawie intuicji i empirii odnoszącej się do obserwowanej rzeczywistości. „Badacze, rozczarowani wynikami uzyskanymi z zastosowania metod ilościowych, poszukują nowych sposobów obserwacji i analizy rzeczywistości społecznej i organizacyjnej”<sup>3</sup>. Generowanie hipotez z jej pomocą polega na odwoływaniu się do wiedzy, umiejętności syntetyzowania i analizowania informacji napływających do badacza z różnych źródeł oraz na poszukiwaniu związków relacji między badanymi zjawiskami. Teoria ugruntowana sprawia, że „dzięki jej procedurom mamy zdolność poszukiwania i odkrywania zjawisk, których na początku badań nie szukaliśmy”<sup>4</sup>. Stawianie hipotezy można w skrótowny sposób przedstawić jako proces, gdzie nie „w wyniku mechanicznego stosowania metod powstają prozaiczne dane i rutynowe raporty”<sup>5</sup>, lecz można je dostrzec tam, gdzie „bystre oko, otwarty umysł, wytrawne ucho i pewna ręka mogą przybliżyć badacza do przedmiotu badań i są ważniejsze niż rozwijanie narzędzi metodologicznych”<sup>6</sup>. Stawianie hipotez w teorii ugruntowanej daje badaczowi duży zakres swobody na wybór miejsca, czasu i okoliczności zbierania danych i umożliwia podejmowanie tematów wykraczających poza to, „co obiektywne i mierzalne, co pozwala na podejmowanie problematyki związanej z ocenami, wartościami, przeżyciami, czyli tym, co jednostkowe”<sup>7</sup>. To niekonwencjonalne podejście do rozwiązywania problemu jest uzasadnione w przypadku, gdy chodzi o znalezienie determinant wzrostu gospodarczego. „Jakikolwiek więc sposób znalezienia konkretnej przyczyny jako wyjaśnienia zjawiska oznacza po prostu jego subsumpcję pod pewne prawo uniwersalne lub zespół takich praw”<sup>8</sup>.

### **Różne formy kapitału jako determinanta rozwoju lokalnego**

Istotną determinantą rozwoju lokalnego jest mentalność mieszkańców, od której zależy nie tylko tradycja gospodarcza regionu, uznawany system wartości, etyka pracy czy też sprawność przepływu informacji, ale przede wszystkim przedsiębiorczość obywateli w każdej dziedzinie życia. Władze mogą kształtować pomyślność gminy czy powiatu poprzez działania endogeniczne (angażowanie lokalnych społeczności w prorozwojowe

---

<sup>2</sup> K. Konecki: Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 27.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>5</sup> K. Charmaz: Teoria ugruntowana. Praktyczny przewodnik po analizie jakościowej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>7</sup> T. Plich, T. Bauman: Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2001, s. 277.

<sup>8</sup> M. Blaug: Metodologia ekonomii, Wyd. PWN, Warszawa 1955, s. 39.

prace, tworzenie bezrobotnym warunków do zatrudnienia) i egzogeniczne (wspomaganie transferu wiedzy i technologii). Umożliwienie społeczeństwu realizacji własnych przedsięwzięć na różnych płaszczyznach powoduje rozwijanie i zaspokajanie takich potrzeb, jak: samorealizacja, akceptacja, współuczestnictwo i decydowanie o własnym losie. Integracja społeczności lokalnej daje poczucie bezpieczeństwa i przeciwdziała patologiom społecznym, wzmacnia więzi międzyludzkie i wyzwala pozytywną energię na rzecz urzeczywistniania jakiejś idei, a ponadto zwiększa poczucie odpowiedzialności jednostki za losy swojej „małej ojczyzny”. Świadomość tych procesów powinna skłaniać władze samorządowe do poszukiwania różnorodnych sposobów uaktywniania się, które, nie zmieniając pierwotnej funkcji lokalnych zasobów, przyjmą jedną z form kapitału. Należy więc dążyć do tego, aby:

- kapitał materialny, czyli aktywa przedsiębiorstwa przynosiły możliwie duże zyski ich właścicielowi;
- kapitał finansowy, czyli dochody przedsiębiorcy były w jak największym procencie przeznaczane przez niego na inwestycje;
- kapitał społeczny, czyli znajomości i koneksje przyczyniały się do generowania większych zysków;
- kapitał intelektualny w niekonwencjonalny sposób przyczyniał się do ukapitałowania<sup>9</sup> lokalnych zasobów;
- kapitał ukryty (zauważalny jedynie za pomocą intuicji), rozumiany jako wpływ abstrakcyjnych czynników na rozwój lokalny, przyczyniał się do przekształcania przedmiotów, zjawisk i emocji, które po ich ukapitałowaniu, będą generowały wymierne korzyści dla społeczeństwa.

W tym miejscu na podstawie ogólnych rozważań można postawić pierwszą hipotezę: *Jedną z determinant rozwoju lokalnego jest odnajdywanie i ukapitałowanie zasobów, które mogą generować dodatkowe korzyści lokalnym społecznościom.*

### Marketing wewnętrzny

Marketing współcześnie odgrywa decydującą rolę w procesie uaktywniania zasobów. Jest on „ściśle związany z nową koncepcją przedsiębiorstwa, która opiera się na poszukiwaniu synergii czynnika technicznego i psychologicznego”<sup>10</sup>. Można założyć, że pewną receptą na stwarzanie młodzieży szans godziwego życia, jest formuła marketingu we-

---

<sup>9</sup> Autor wprowadza nowe pojęcie – ukapitałowanie zasobów, które należy rozumieć jako podejmowanie praktycznych działań w celu generowania dodatkowych zysków z dostępnych zasobów. Przykładowo, jeżeli za zasób uznamy:

- odpady przeznaczone do utylizacji, to proces ukapitałowania będzie polegał na znalezieniu sposobu uruchomienia dodatkowej produkcji wykorzystującej w nowatorski sposób odpady;
- ogrodzenie wokół firmy, to proces ukapitałowania będzie polegał na znalezieniu przedsiębiorstw zainteresowanych umieszczeniem na płócie własnej reklamy.

W ten sposób zasoby (odpady i parkan) nie zmieniły swej pierwotnej funkcji, lecz dodatkowo generują zyski dla przedsiębiorcy.

<sup>10</sup> Z. Martyniak: Organizacja i zarządzanie – 15 efektywnych metod, Antykwa, Kraków–Kluczbork 1997, s. 170.

wnętrznego przyjęta dla regionu. Związana jest ona z tworzeniem i promowaniem idei i projektów poprzez dialog władz z lokalnymi społecznościami. Propozycje działania muszą być swobodnie wyrażone i wybrane, a w ostatecznym rozrachunku skutecznie wprowadzane do realizacji. Ta koncepcja wymaga zaangażowania się mieszkańców gminy czy powiatu w procesy gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Przykładowo, tworzenie lokalnej firmy rozpoczyna się od pomysłu i już w tym momencie przyszły przedsiębiorca powinien dostać stosowne wsparcie merytoryczne. W dalszych etapach rozwoju przedsiębiorstwa można zauważyć, że na rozmiary jego produkcji wywierają wpływ instytucje niezwiązane bezpośrednio z firmą. Wprowadzenie nowego produktu na rynek wiąże się z uzyskaniem różnych atestów, koncesji lub decyzji ze strony odpowiednich organów. Produkcja jest pod ciągłym nadzorem służb bezpieczeństwa i higieny pracy, terminowość uiszczania zobowiązań pieniężnych pilnowana jest przez urzędy skarbowe i ubezpieczeniowe, a przestrzeganie zasad ochrony środowiska przez inspektorów zajmujących się zawodowo ekologią. Wzorce konsumpcji kształtują zaś media, często poza firmą. Można więc zauważyć, że stopień pomocy udzielonej przedsiębiorcom przez lokalne instytucje będzie ważną determinantą rozwoju. Organizacje spotkań z attaché handlowymi, misje handlowe, wspólne wyjazdy na targi, opracowanie publikacji promocyjnych, to tylko niektóre formy wspomagania lokalnej gospodarki. Skuteczność, elastyczność oraz gotowość wspierania inicjatyw będzie więc pewną formą kapitału ukrytego samorządów. Może się on uaktywnić wówczas, gdy lokalne władze zadbają o to, aby umiejętności i doświadczenia zdobyte w okresie studenckim i szkolnym stały się narzędziami pracy zapewniającymi tu w kraju godziwą egzystencję absolwentom różnych szkół. Entuzjazm okresu dorastania jest natomiast kapitałem ukrytym młodzieży, ponieważ czas młodości wykorzystany na zdobycie atrakcyjnego zawodu pozwala ludziom dorosłym czerpać profity z jego wykonywania niejednokrotnie przez całe życie. Wymienione rodzaje kapitału ukrytego łatwo zniszczyć przez rutynowe zachowania władz i bezrobocie sięgające nawet kilkunastu procent w większości powiatów. Na podstawie niniejszych rozważań można wyartykułować następującą hipotezę: *Działania władz samorządu terytorialnego związane z realizacją koncepcji marketingu wewnętrznego mogą przeciwdziałać lokalnemu bezrobociu.*

### **Prawidłowy rozwój emocjonalny dzieci i młodzieży**

Nie tylko nauka, lecz także zabawa jest instynktowną i zasadniczą częścią dorastania, która pozwala na rozwijanie fantazji już u przedszkolaków. Mimo że „w nauce na poezję miejsca nie ma, ale trochę wyobraźni i rozmachu nie zaszkodzi”<sup>11</sup>. Fantazja jest w pewnym sensie zasobem ukrytym, ponieważ pozwala na kreowanie nowych form zastanej rzeczywistości. To dzięki niej powstają nowe wynalazki w każdej dziedzinie wiedzy. W celu zilustrowania procesu kształtowania fantazji u najmłodszych można przytoczyć (w pewnym sensie nieistotne) zdarzenie związane z obserwacjami poczynionymi przez autora niniejszego opracowania. Będąc dość często pozostawianym na placu zabaw jako opiekun sześciolatków, uczestniczyłem w ich spontanicznych zabawach w sklep. Przy-

---

<sup>11</sup> G.W. Kołodko: *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 19.

zwyczajony do kosztownych drobiazgów typu waga, lada, pieniądze odmawiałem dzieciom uczestnictwa, tłumacząc to brakiem niezbędnych rekwizytów. Jakże to zrobimy – pytałem – przecież nie mamy potrzebnych zabawek? Przedszkolaki zaskakiwały mnie, przynosząc patyki, kamienie i liście, które w naszej zabawie miały spełniać rolę prawdziwych przedmiotów. Na podstawie tego zdarzenia zauważyłem, że sposób widzenia świata przez najmłodszych jest niejednokrotnie zupełnie odmienny od postrzegania go przez dorosłych. Bardziej elastyczny, umożliwia metamorfozę cech i kształtów przedmiotów w inne formy użyteczne w danym miejscu i czasie. Fantazja dzieci bywa ogromna, ponieważ na pewien czas bezużyteczne przedmioty zaczynają spełniać inne funkcje. Niestety, mechanizm kształtowania tych umiejętności zostaje współcześnie mocno rozchwiany. Dzieciom, które zostały obdarowane zabawkami do złudzenia przypominającymi prawdziwe przedmioty, nie pozostawia się zbyt wiele miejsca na tworzenie własnych koncepcji urządzania świata. Kupowane misie, samochody i gry organizują im zabawę, ograniczając przy tym tworzenie własnych wizji zastosowania posiadanych zasobów – a powinno być inaczej. To dzieci muszą same urządzić sobie zabawę za pomocą dostępnych rekwizytów, „dzieci ze zdumiewającą łatwością tworzą względnie poprawne, skomplikowane wypowiedzi, których nigdy wcześniej nie słyszały. Oznacza to, że w oparciu o nieliczne słowa, które opanowały, potrafiły tworzyć własne zdania”<sup>12</sup>. Podejście konsumenckie odebrało im inicjatywę i umiejętności twórcze. Tylko spontaniczna zabawa daje im szansę na tworzenie nowych relacji i niekonwencjonalnych sposobów rozwiązywania problemów. Obecnie prawdopodobnie większość młodzieży myśli kategoriami dorosłych, gdzie dominuje pragmatyzm, co nie sprzyja rozwojowi wyobraźni. Kształtowanie fantazji to nic innego jak jeden z procesów przysposabiania przyszłych pokoleń do wykorzystania lokalnych zasobów do własnych celów i czerpania z nich korzyści w inny sposób niż ten, jaki był do tej pory znany i akceptowany. Tak więc jedną z determinant rozwoju lokalnego mogą okazać się zatem odpowiednie programy rozwijające wyobraźnię u dzieci. Wyobraźnię na pewno uruchamia także układanie klocków Lego, gdzie trzeba zbudować pewną konstrukcję. W tym wypadku efekt końcowy w postaci gotowych mostów lub wież jest jedynie umiejętnością wykorzystania już istniejących przedmiotów (zasobów). Taka zabawa nie prowadzi jednak do tworzenia abstrakcyjnych form przekształcania zastanych funkcji przedmiotów w inne – do tej pory nieznanych. Nakłady ponoszone na kształtowanie wyobraźni prawdopodobnie zwrócą się szybko, ponieważ w ten sposób umożliwia się tworzenie nietuzinkowych koncepcji prowadzenia działań przedsiębiorczych w każdej branży<sup>13</sup>. Menedżerowie firm wiedzą, że aby odnieść sukces rynkowy potrzebny jest nie tylko know-how, ale konieczne są także cechy

---

<sup>12</sup> G. Trela: Chmury i zegary czyli wybrane metafory filozoficzne, ParkEdukacja, Warszawa–Bielsko-Biała 1999, s. 241.

<sup>13</sup> Autor wyraża taki pogląd na podstawie własnych obserwacji, gdzie jako doradca pracując nad marketingowymi koncepcjami podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw zauważył, że czynnikami wzrostu produkcji są umiejętności związane z wykorzystaniem przez pracowników *martwych* zasobów będących w ich bliższym i dalszym otoczeniu. Tam, gdzie pracownicy nie byli zdolni do innowacyjnego myślenia panowała stagnacja, a nawet regresja. Z kolei tam, gdzie szybko dostosowywano się do zmian na rynku, następował szybki rozwój firmy.

osobowości pracowników, takie jak: inicjatywa, optymizm i umiejętność przystosowania się do zmian<sup>14</sup>. Posługując się nomenklaturą naukową można powiedzieć, że opisana przez autora zabawa jest szkołą marketingu pionowego, czyli „strategią segmentacji, pozycjonowania oraz modyfikowania istniejących produktów w celu tworzenia ich odmian, nie tworząc nowych kategorii produktów ani nowych rynków<sup>15</sup>” oraz marketingu lateralnego, czyli „bardziej odkrywczego, twórczego i prowokującego sposobu myślenia prowadzącego do powstania nowych kategorii rynku i produktu<sup>16</sup>”. Pionowe i lateralne modyfikacje sprawiają, że wybrany produkt przekształcony zostaje tak, aby mógł zaspokoić potrzeby nowych klientów bądź zostać wykorzystany w sytuacjach wcześniej niebranych pod uwagę przez przedsiębiorców. Można zatem uznać, że kapitałem ukrytym w tym przypadku będą zdolności dzieci do przeobrażanie zastanej rzeczywistości w inne użyteczne jej formy. Posługując się przerośnią można zaryzykować stwierdzenie, że jedna z dróg ku dobrobytowi społeczeństwa prowadzi przez place zabaw rozwijające twórczy potencjał młodego pokolenia, przez co mogące przyczynić się do powstania oryginalnych pomysłów na własny biznes. Patrząc na ten problem z punktu widzenia rozwoju lokalnego można wysnuć następną hipotezę: *Kształtowanie twórczej fantazji dzieci i młodzieży prowadzi do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.*

### **Kapitał intelektualny**

Wiedza traktowana jako zbiór wiadomości zawartych w umyśle człowieka kojarzy się najczęściej z pewnym zasobem, który w toku procesu indukcji i dedukcji umożliwia powstawanie kapitału intelektualnego. Uściślając pojęcie kapitału intelektualnego należy zauważyć, że nie cała wiedza zgromadzona w umysłach mieszkańców przyczynia się do wzrostu dobrobytu, lecz jedynie ta jej część, która zostaje wykorzystana przez lokalne przedsiębiorstwa w celu kontynuowania lub modernizowania produkcji. To ona jest kapitałem pracującym na dobrobyt członków jednostki samorządu terytorialnego, dlatego może być uznana za determinantę rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Pozostała, niewykorzystana wiedza zgromadzona w umysłach bezrobotnych, będzie natomiast zasobem ukrytym wymagającym podjęcia stosownych działań przez samorząd w celu przekształcenia go w kapitał intelektualny. Powiatowe urzędy pracy nie dostrzegając często potencjału wiedzy, jakim dysponują bezrobotni absolwenci różnych szkół wyższych, proponują im dalszą naukę mającą na celu przekwalifikowanie ich do wykonywania jakiegoś innego zajęcia. Nie zauważa się przy tym, że ich zasoby wiadomości mogą być zaczynem inicjowania dalszego rozwoju lokalnego. Do obowiązków gminy należałoby więc podjęcie działań konsolidacyjnych, gdzie każdy absolwent miałby szansę promowania własnych niekonwencjonalnych rozwiązań lokalnym przedsiębiorstwom. Przykładowo: na giełdzie pomysłów czy podczas organizacji targów lokalnych

---

<sup>14</sup> Więcej na ten temat: D. Goleman: Inteligencja emocjonalna w praktyce, Media i Rodzina, Poznań 1999, s. 26.

<sup>15</sup> M. Szymura-Tyc: Marketing w procesie innowacji wartości, [w:] G. Sobczak (red.): Współczesny marketing. Trendy działania, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 28.



firm. Nowy ustrój ekonomiczno-polityczny zakładała bowiem „upodmiotowienie mieszkańców i czyni samorząd terytorialny podstawową formą organizacji życia społecznego, której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”<sup>17</sup>. Idea samorządności powinna opierać się na trosce o losy każdego mieszkańca poprzez organizowanie przez samorządy różnych form współpracy lokalnych przedsiębiorstw z mieszkańcami. Oryginalne pomysły tworzenia przedsięwzięć na bazie wykorzystania lokalnych zasobów mogłyby przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia. W związku z czym następną hipoteza brzmi: *Zasoby niewykorzystanej wiedzy czekają na ich zagospodarowanie w celu przekształcenia jej w kapitał intelektualny.*

### Doświadczenie zawodowe

Emeryci i renciści to ludzie często wykluczeni z aktywności zawodowej. Zabezpieczeni w dochody ze świadczeń społecznych odchodzą w niebyt zawodowy z zasobami w postaci doświadczenia i wiedzy zdobytej podczas całego okresu zatrudnienia. Z chwilą zaprzestania pracy ich erudycja nikomu nie przynosi korzyści. To tak, jakby w ciągu jednego dnia zburzyć jakąś budowlę, tylko dlatego, że nikt nie ma pomysłu jak dalej ją wykorzystywać. Człowiek przechodząc na emeryturę często jest zapomniany i bagatelizowany, a przecież, według podejścia Adama Smitha, bezpośrednimi determinantami bogactwa narodu są siła produkcyjna pracy i odsetek siły roboczej zajmującej się pracą produkcyjną<sup>18</sup>. Ludziom starszym należy pomóc, nie tylko poprzez tworzenie klubów seniorów, uniwersytetów trzeciego wieku, lecz ofertą umożliwiającą im aktywne działania na rzecz pracujących. „W nowoczesnym podejściu do zarządzania funkcjonuje przeświadczenie, że ludzie generalnie lubią swoją pracę, chętnie przyjmują odpowiedzialność i podejmują się nowych zadań oraz posiadają umiejętność rozwiązywania problemów (teoria Y McGregora)”<sup>19</sup>. W jednostce samorządu terytorialnego i w przedsiębiorstwach jest wiele problemów wymagających innowacyjnych rozwiązań. Te można uzyskać, jeżeli powstaną grupy, które na badane zagadnienie spojrzą z różnych stron. Jedną z nich mogą być właśnie emeryci, którzy wniosą do prac życiową rezerwę związaną z realizowanymi i nie do końca przemyślanymi przez młodych pomysłami. Wiedza zawodowa powstaje bowiem na gruncie przepracowanych lat i przejawia się profesjonalizmem w unikaniu różnego rodzaju przeszkód i pułapek, w które może wpaść niedoświadczony nowicjusz<sup>20</sup>. Można stwierdzić, że poszukiwane czynniki wzrostu znajdują się w zasięgu ręki, trzeba tylko je dostrzec i wykorzystać. „Świat, w którym żyjemy i działamy, to system wzajemnie powiązanych elementów, nie ma w nim układów izolowanych”<sup>21</sup>. Kolejna

---

<sup>17</sup> A. Agospowicz, Z. Gilowska: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>18</sup> H. Landreth, D.C. Colander: Historia myśli ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 101.

<sup>19</sup> A. Gick: Motywowanie pracowników, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 49.

<sup>20</sup> Więcej na ten temat: D. Goleman: Inteligencja emocjonalna..., op. cit., s. 40.

<sup>21</sup> A. Chmielecki: Rzeczy i wartości. Humanistyczne podstawy edukacji ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 10.

hipoteza w tym przypadku brzmi następująco: *Władze samorządowe nie potrafią skutecznie przekształcać zasobów wiedzy i doświadczenia emerytów oraz rencistów w lokalny kapitał intelektualny.*

### **Odpoczynek i relaks**

Działki pracownicze można traktować jako zasoby materialne. Wykorzystane stają się kapitałem materialnym, gdyż przyczyniają się do osiągania dodatkowych zysków ich właścicielom w postaci świeżych warzyw i owoców. Generują one także kapitał ukryty w postaci lepszego samopoczucia, zdrowia psychicznego i fizycznego oraz rozładowywania napięcia i wzrostu sił witalnych tym, którzy taką działalnością się zajmują. Optymizm i radość życia przenosi się w tym przypadku zarówno na pracę zawodową, jak i na stosunki pracownicze oraz rodzinne. Jednocześnie uzyskana satysfakcja wyklucza lub ogranicza potrzeby korzystania z różnych form terapii, co zwiększa budżet domowy i czas, który można zarezerwować na inne cele. Zasoby w postaci infrastruktury rekreacyjnej mogą przyczynić się również do generowania kapitału społecznego, który obejmuje „nie tylko edukację i doświadczenie zawodowe, ale także kontakty społeczne i siatkę powiązań pomiędzy ludźmi”<sup>22</sup>. Wspólna praca nad urządzaniem terenów zielonych, to miejsce powstawania nowych znajomości, a co za tym idzie nowych możliwości tworzenia relacji między ludźmi należącymi do różnych grup społecznych. Z punktu widzenia rozwoju lokalnego można powiedzieć, że „kapitał społeczny jest rodzajem spoiwa, które utrzymuje społeczeństwo jako całość i bez którego ekonomiczny wzrost bądź dobrobyt ludzki nie może zaistnieć”<sup>23</sup>. Ten sposób rozumowania doprowadza do kolejnej hipotezy: *Powiększanie i utrzymanie terenów przeznaczonych na rekreację jest determinantą rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.*

### **Inne spostrzeżenia<sup>24</sup>**

Jeszcze nie tak dawno kobiety pozostawały w domu, zajmując się codziennymi sprawami bytowania, a mężczyźni zdobywali pożywienie i chronili rodzinę przed wrogiem. Matki wychowywały córki do okresu ich zamążpójścia, ojcowie zaś przyuczali do zawodu chłopców, gdy ci ukończyli siódmy rok życia. Patriarchat w tej formie odszedł do lamusa i zastąpił go model, gdzie kobiety podjęły pracę, głównie w profesjach niewymagających tężyzny fizycznej. Obecnie kobiety pracujące zawodowo dużo częściej niż mężczyźni są zatrudniane w szkołach, służbie zdrowia, w handlu, co ma kolosalny wpływ na kształtowanie kontaktów interpersonalnych w małych społecznościach. W dobie swobodnego podróżowania, zarabiania i osiedlania się mężowie i ojcowie często w poszukiwaniu większych

---

<sup>22</sup> H. Januszek: Kapitał społeczny na rynku pracy, [w:] H. Januszek: Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 35.

<sup>23</sup> B. Pogonowska: Kapitał społeczny – próba rekonstrukcji kategorii pojęciowej, [w:] H. Januszek: Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 15.

<sup>24</sup> Autor opisując własne spostrzeżenia ma świadomość przerysowania pewnych postaw, ale robi to w celu zaproponowania czytelnikowi postawienia hipotezy.

zarobków wyjeżdżają za granicę, pozostawiając tu, w kraju tak zwane eurosieroty, eurożony czy jak kto woli euromatki. Wraz z emigracją zarobkową mężczyzn wyjechały także męskie wzorce do naśladowania przez młodsze pokolenie. Skutkiem czego żyjemy w społeczeństwie, gdzie coraz większą rolę odgrywa płeć piękna. Można więc zauważyć, że już w fazie niemowlęstwa dziecko ma kontakt emocjonalny prawie wyłącznie z niewiastami (mamą i babcią). W przedszkolu i w szkole podstawowej niewiele ta sytuacja się zmienia, bo wśród pedagogów dominują nauczycielki. To samo dzieje się prawdopodobnie także w gimnazjach i liceach. W związku z czym zarówno dziewczynkom, jak i chłopcom przekazywane są wzorce do naśladowania wynikające z mentalność kobiet. W kolejnych etapach życia dzieci robią zakupy w sklepie także z matką lub babcią i w dalszym ciągu najczęściej spotykają się z ekspedientkami, a podczas choroby zajmują się nim głównie pielęgniarki i lekarki. Dzieje się tak, ponieważ miejsca pracy w tych instytucjach praktycznie zostały sfeminizowane. Mężczyźni praktycznie w wielu przypadkach „ukryli” się przed dziećmi – są za granicą lub wykonują ponadetatowe prace umożliwiające bytowanie ich rodzinom. Dwa światy – męski i żeński od wieków się przenikały i uzupełniały, dziś ta równowaga została zachwiana. Współcześnie pojęcia męskość i kobiecość praktycznie nie funkcjonują. Określenie mężczyzna i kobieta odnosi się zarówno do cech fizycznych, jak i psychicznych odróżniających jedną płeć od drugiej. Te pierwsze to w zasadzie fizjologia, te drugie zaś to swego rodzaju magia, przejawiająca się atrakcyjnością, inną osobowością wyzwalającą uczucia podziwu, czułości, opiekuńczości, miłości i pożądania. Jest ona siłą, dzięki której istnieje prokreacja, macierzyństwo i ojcostwo. Jak można zauważyć, znaczna część młodego pokolenia pozbawiona jest pierwiastka męskiego i dorasta w świecie, gdzie dominują kobiety. Na podstawie tych wycinkowych obserwacji można dostrzec problem związany z zachwianiem równowagi emocjonalnej w społeczeństwie. Na kapitał ukryty należy w tym przypadku spojrzeć z punktu widzenia socjologii, gdzie „naukowa perspektywa wyróżnia się trojakim względem: tym jak wiedzę się zdobywa, tym jak formułuje się rezultaty, i tym jak korzysta się z uzyskanych wyników”<sup>25</sup>. Zaprezentowaną wiedzę o procesach społecznych posiadają niemalże wszyscy samorządowcy, rezultaty przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom są natomiast niewielkie, stąd ostatnia już hipoteza w tym artykule wyrażona została następująco: *Wyniki badań naukowych nie przekładają się na działalność samorządów*. Z punktu widzenia nauki hipoteza ta zostanie pozytywnie zweryfikowana wówczas, gdy władze samorządowe uwzględnią sugestie wynikające z badań naukowych i nakierują swoje działania na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Tymczasem należy podążać drogą wskazaną przez Luigiego Einaudi, wyrażoną następującymi słowami: „Ekonomista nie wie, nie powinien wiedzieć, ani też nie powinno go to obchodzić, czy jego teorie, modele i narzędzia, którymi się posługuje, albo jego badania, służą czy też będą służyły kilku, wielu, jednemu czy też nikomu. Jeśli nie są one poprawne, inni wydobędą ich błędy, zmieniają je, udoskonalą”<sup>26</sup>. Ponadto można

---

<sup>25</sup> P. Sztompka: Socjologia. Analiza społeczeństwa, Wyd. „Znak”, Kraków 2002, s. 20.

<sup>26</sup> Cytowane za: A. Sotio: Luigi Einaudi, „Economia Internazionale” XV, 1962 s. 35, [w:] J.M. Buchanan: Finanse publiczne w warunkach demokracji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 255 (Luigi Einaudi, wykład inauguracyjny rok akademicki 1949/1950 w Turynie).

zauważyć, że jeżeli „my ekonomiści nie będziemy służyć radą, pozostawimy otwarte pole dla dziennikarzy i polityków, którzy znają się na tym jeszcze mniej”<sup>27</sup>.

### Podsumowanie

W artykule nie uwzględniono podejścia zasobowego (polega ono na kompleksowym i równoważnym projektowaniu, lokalizacji i wykorzystaniu wszystkich niezbędnych rodzajów zasobów w generowaniu zysku)<sup>28</sup>, nie uwzględniono także płaszczyzn badawczych kapitału: ludzkiego, społecznego, historycznego oraz kultury materialnej<sup>29</sup>, nie posłużono się również wskaźnikami cząstkowymi oraz nie skonstruowano wskaźnika syntetycznego dającego wyobrażenie o skali problemu. Przyczyną tego był ograniczony zakres tekstu do publikacji, który pozwolił jedynie na postawienie kilku hipotez. Bardziej mają one „charakter tez, dla których ustalono tylko warunki wstępne ich występowania, niż przetestowanych twierdzeń”<sup>30</sup>. Powstały one na bazie wnikliwej obserwacji zjawisk i procesów w otoczeniu badacza. „Działanie prowadzące do odkrycia hipotezy jest empiryczną eksploracją jakiegoś obszaru rzeczywistości, również wtedy, gdy eksploracja ta dotyczy naszego osobistego doświadczenia odtwarzanego z pamięci, a więc odwołaniem do empirii”<sup>31</sup>. W momencie postawienia hipotez pojawia się pytanie, jakie badania należy wykonać, aby je zweryfikować.

Zasobem, na którym można budować wszelkie formy kapitału jest człowiek. Na jego kondycję finansową, fizyczną i psychiczną mają pośredni wpływ zarówno władze samorządowe (budujące nie tylko obiekty rekreacyjne i sportowe, lecz wspomagające działania przedsiębiorcze swych mieszkańców już od najmłodszych lat), jak i rządowe (zapewniając dzieciom odpowiednią ilość zajęć w szkołach różnego typu) oraz świadomi swojej misji rodzice.

Przedstawione w skrótej formie obserwacje wypływają bezpośrednio z pewnych retrospekcji związanych z zaistniałą sytuacją społeczną. Zaprezentowane rozważania doprowadziły do wyartykułowania kilku hipotez badawczych za pomocą teorii ugruntowanej, w związku z czym cel, jaki postawił sobie autor artykułu został osiągnięty.

### Literatura

Agopszowicz A., Gilowska Z.: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1997.

---

<sup>27</sup> S.T. Mayer: Prawda kontra precyzja w ekonomii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 68.

<sup>28</sup> J. Rymaniak: O nowy paradygmat pracy – ponad i poza człowiekiem, „Humanizacja Pracy” 2011, nr 1, s. 23–44; J. Rymaniak: Work in organization: key factors of the reistic approach, [w:] Vink P. (ed.): Advances in Social and Organizational Factors, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, USA 2012, s. 562–572.

<sup>29</sup> J. Rymaniak, Kapitał ludzki i kapitał społeczny, [w:] A. Machnik, I. Miedzińska, J. Rymaniak: Możliwości wykorzystania zasobów naturalnych i kulturowych „Doliny Wełny”, DW Harasimowicz, Poznań 2008, s. 53–78; J. Rymaniak: Kapitał historyczny i kultury materialnej, [w:] A. Machnik, I. Miedzińska, J. Rymaniak: Możliwości..., op. cit., s. 79–96.

<sup>30</sup> K. Konecki, Studia z metodologii..., op. cit., s. 29.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 46.

- Bastiat F.: Co widać i czego nie widać, Instytut Liberalno-Konserwatywny, Lublin–Warszawa 2005.
- Blaug M.: Metodologia ekonomii, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1955, s. 39.
- Charmaz K.: Teoria ugruntowana. Praktyczny przewodnik po analizie jakościowej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Chmielecki A.: Rzeczy i wartości. Humanistyczne podstawy edukacji ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Gick A.: Motywowanie pracowników, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.
- Goleman D.: Inteligencja emocjonalna w praktyce, Media i Rodzina, Poznań 1999.
- Hazalitt H.: Ekonomia w jednej lekcji, Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2004.
- Januszek H.: Kapitał społeczny na rynku pracy, [w:] H. Januszek: Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Konecki K.: Studia a metodologia badań jakościowych. Teoria ugruntowana, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kołodko G.W.: Wędrujący świat, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010.
- Landreth H., Calander D.C.: Historia myśli ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Mayer T.: Prawda kontra precyzja w ekonomii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 68.
- Martyniuk Z.: Organizacja i zarządzanie, 15 efektywnych metod, Antykwa, Kraków–Kluczbork 1997.
- Plich T., Bauman T.: Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe, Wyd. Akademickie „Żak” Warszawa 2001.
- Pogonowska B.: Kapitał społeczny – próba rekonstrukcji kategorii pojęciowej, [w:] H. Januszek: Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Rymaniak J.: Work in organization: key factors of the reistic approach, [w:] Vink P. (ed.): Advances in Social and Organizational Factors, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, USA 2012.
- Rymaniak J.: O nowy paradygmat pracy – ponad i poza człowiekiem, „Humanizacja Pracy” 2011, nr 1.
- Rymaniak J.: Kapitał ludzki i kapitał społeczny, [w:] A. Machnik, I. Miedzińska, J. Rymaniak, Możliwości wykorzystania zasobów naturalnych i kulturowych „Doliny Wełny”, DW Harasimowicz, Poznań 2008.
- Rymaniak J.: Kapitał historyczny i kultury materialnej, [w:] A. Machnik, I. Miedzińska, J. Rymaniak, Możliwości wykorzystania zasobów naturalnych i kulturowych „Doliny Wełny”, DW Harasimowicz, Poznań 2008.
- Sotto A., Luigi Einaudi: „Economia Internazionale” XV, luty 1962 s. 35, [w:] J.M. Buchanan: Finanse publiczne w warunkach demokracji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Sztompka P.: Socjologia. Analiza społeczeństwa, Wydawnictwo „Znak”, Kraków 2002.
- Szymura-Tyc M.: Marketing w procesie innowacji wartości, [w:] G. Sobczak (red.): Współczesny marketing. Trendy działania, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Trela G.: Chmury i zegary, czyli wybrane metafory filozoficzne, ParkEdukacja, Warszawa–Bielsko-Biała, 2009.

### Hidden capital as a determinant of local development

**Summary:** Grounded theory can be very useful during making controversial hypothesizing. With it, the resources which may develop profits for local communities can be seen. In principle, the grounded theory study is aimed at understanding the problems that escape other methods. It also allows the discovery of phenomena, which no one was looking at the beginning of the study. This procedure,

although it is a matter of controversy, could lead to finding the determinants of economic growth. The article presents some subjective impressions of the author used to generate a specific hypothesis. After this procedure, there is a second – finding a method of verification this hypothesis. But the author wants to define and characterize it in the future.

**Keywords:** grounded theory, hypothesis, internal marketing, emotional development of children and youth, knowledge, experience, rest and relaxation

**Katarzyna Kilian-Kowerko**

Polska Akademia Nauk

## **Współpraca sfery nauki z przedsiębiorstwami jako zasadniczy warunek stymulowania inteligentnego rozwoju regionów**

**Streszczenie:** W aktualnej rzeczywistości gospodarczej współpraca nauki z przedsiębiorstwami oraz komercjalizacja wiedzy i technologii nabrały kluczowego znaczenia, co w dalszej perspektywie ma doprowadzić do rozwoju gospodarczego kraju. Współpraca ta realizowana jest w określonym regionalnie środowisku gospodarczym i wpływa bezpośrednio na inicjowanie oraz wzmacnianie kultury innowacyjności w regionie. Celem opracowania jest przedstawienie czynników sprzyjających procesom komercjalizacji wyników badań naukowych, mających kluczowe znaczenie dla stymulowania inteligentnego rozwoju.

**Słowa kluczowe:** współpraca nauki i przedsiębiorstw, B + R, komercjalizacja, transfer wiedzy

### **Wstęp**

We współczesnym świecie obszarem, który wymaga szczególnej uwagi, jest kooperacja nauki z przemysłem. Most łączący oba światy to innowacje, które były i są uważane za motor wzrostu gospodarczego oraz istotny składnik postępu społeczeństwa na drodze do rozwoju<sup>1</sup>. Innowacja pojawia się w wyniku interakcji bazy naukowej, rozwoju technologicznego oraz potrzeb rynku<sup>2</sup>. Z doświadczeń historycznych wynika, że właśnie wprowadzanie innowacji doprowadziło firmy i kraje do znacznych korzyści ekonomicznych. Dzisiejsza gospodarka wymusza na firmach ciągły rozwój i sprawia, że przetrwają tylko te, które dostosują się do zmieniających się warunków gospodarczych. Idea innowacyjnych produktów i usług jest szeroko akceptowalna i traktowana jako warunek sukcesu. Trudno sobie dzisiaj wyobrazić świat bez innowacji. Choć studia nad innowacyjnością pojawiły się w latach 60. ubiegłego wieku, to dotychczas nie powstała dyscyplina, która zajmuje się wszystkimi aspektami innowacji. Aby uzyskać pełen obraz innowacji, konieczne jest połączenie kilku dyscyplin.

Artykułu ma na celu próbę przedstawienia czynników sprzyjających procesom komercjalizacji wyników badań naukowych warunkujących inteligentny rozwój, oceny ich możliwości, barier oraz sposobów radzenia sobie z nimi.

Podstawę realizacji tych badań stanowiły indywidualne wywiady przeprowadzone między majem a sierpniem 2014 roku z osobami zarządzającymi centrami transferu

<sup>1</sup> P. Trott: Innovation management and new product development, 4 th edition, Essex 2008, s. 23.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 24.

technologii (CTT) oraz z prezesami spółek celowych<sup>3</sup>, mające na celu ocenę doświadczeń i postawy względem procesów komercjalizacji na danej uczelni. W konsekwencji treści wywiadu stanowiła podstawę oceny warunków panujących na danej uczelni i w danym CTT. Dobór CTT został dokonany z uwzględnieniem rodzaju uczelni w podziale na:

- uniwersytety: CTT Uniwersytetu Zielonogórskiego, CTT Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- uniwersytety techniczne: CTT Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie;
- uniwersytet uzupełniony przymiotnikiem: CTT Uniwersytetu Medycznego w Gdańsku;
- politechniki: CTT Politechniki Poznańskiej, CTT Politechniki Lubelskiej, CTT Politechniki Krakowskiej, CTT Politechniki Łódzkiej;
- akademie: CTT Akademii Morskiej w Szczecinie,
- spółki celowe uczelni: Spółka Uniwersytetu Jagiellońskiego JCI Sp. z o.o., Spółka Celowa Politechniki Łódzkiej, Spółka Celowa Akademii Morskiej w Szczecinie, CTT Wojskowej Akademii Technicznej, Spółka Celowa Uniwersytetu Ekonomicznego.

Za wyjątkiem Uniwersytetu Medycznego w Gdańsku, który jest związany z branżą medyczną oraz life-sciences, centra, w których przeprowadzono wywiady, nie były związane z konkretnym przemysłem.

### **Innowacje w procesie inteligentnego rozwoju**

Definicji innowacji jest wiele, najstarszą i najczęściej powtarzaną w literaturze sformułował Joseph A. Schumpeter w pracy *Teoria rozwoju gospodarczego*, w której jako jeden z pierwszych ekonomistów podkreślał znaczenie nowych produktów w stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Jego definicja uwzględnia sześć możliwych opcji innowacji: wprowadzenie nowych lub udoskonalanie już istniejących produktów, udoskonalanie dotychczas stosowanej metody produkcji, wprowadzenie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów, ekspansja na nowy rynek czy też użycie nowych surowców oraz wprowadzenie nowej organizacji produkcji<sup>4</sup>. Definicja ta jednak nie uwzględnia wykorzystania nowej wiedzy, jej komercjalizacji. Ten aspekt pojawił się u Ch. Freeman'a. Komercjalizacja wiedzy w gospodarkach rozwiniętych jest niezwykle istotna, pozwala bowiem zaobserwować sprzężenia zwrotne między wytworzeniem innowacji a jej wdrożeniem.

Rozważając idee inteligentnego rozwoju należy uwzględnić, iż mimo wielu prób jego pomiaru i bogatej literatury, nie zostało wypracowane pojęcie, które oddawałoby istotę rozwoju, a które jednocześnie „rozwiąłoby liczne wątpliwości oraz przeciwdziałało nadmiernym uproszczeniom”<sup>5</sup>. W literaturze przedmiotu funkcjonuje aż 700 definicji

---

<sup>3</sup> Autorka finalizuje na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu pracę doktorską *Barier transferu technologii i komercjalizacji wyników prac badawczych prowadzonych na polskich uczelniach*.

<sup>4</sup> J.A. Schumpeter: *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 20.

<sup>5</sup> F. Piontek, B. Piontek: *Zarządzanie rozwojem niszowym dla zapewnienia spójności społeczno-ekonomicznej, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, z. 24, Rzeszów, s. 117.*



traktujących o rozwoju<sup>6</sup>. Biorąc pod uwagę uwarunkowania szerokiej współpracy nauki i biznesu, koncepcja rozwoju będzie rozumiana jako proces i cel. Taka definicja pozwala postrzegać współpracę nauki i biznesu jako ciągły proces, dotyczy jej udoskonalania, poszerzania i usuwania barier komunikacyjnych. Celem tego procesu może być wzajemna wymiana wiedzy i doświadczeń, wzajemne udoskonalenie swojej oferty czy też transfer technologii.

W dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej Polski kładzie się coraz większy nacisk na szeroko rozumianą współpracę nauki i biznesu. Ma to zapewnić w przyszłości rozwój kraju oparty na innowacjach i wiedzy. Efektem tej współpracy powinien być transfer nowej wiedzy lub technologii do gospodarki. Występuje jednak wiele kontrowersji związanych z tym, jak powinna wyglądać współpraca nauki i biznesu, jak pozyskiwać informacje o źródłach innowacji, o możliwościach określenia zakresu ich dyfuzji. Powszechnie omawiane są studia przypadków, tzw. *best practice* w zakresie wdrożeń wszelkich innowacji, a podjęte wątki wskazują na nowy kierunek rozwoju nauki oraz potrzebę jej praktycznego wykorzystania. Z tego też względu współpraca nauki z przedsiębiorstwami warunkująca stymulowanie inteligentnego rozwoju staje się procesem, który należy ciągle udoskonalać.

### **Centra Transferu Technologii jako podmioty realizujące współpracę uczelni z przedsiębiorstwami**

Centra Transferu Technologii są jednostkami wewnątrzuczelnianymi posiadającymi kompetencje do prowadzenia współpracy uczelni z przedsiębiorcami. W myśl ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>7</sup>, zgodnie z art. 86, to one mają stymulować lepsze wykorzystanie potencjału intelektualnego i technicznego uczelni we współpracy z otoczeniem biznesowym. Mechanizmy przepływu wiedzy między sferą nauki a gospodarki oraz wykorzystanie rezultatów współpracy do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej nabierają aktualnie strategicznego znaczenia. Dlatego tak ważne jest, żeby mechanizmy te działały bez przeszkód. W gospodarkach rozwiniętych to przedsiębiorstwa zgłaszają zapotrzebowanie na innowacje, jednocześnie deklarując udział w ich finansowaniu<sup>8</sup>. Aktualnie badania, rozwój i innowacje (B + R + I) są siłą napędową konkurencyjności gospodarek<sup>9</sup>.

### **Źródła sukcesów w procesie komercjalizacji Centrów Transferu Technologii**

Przeprowadzone badania dały podstawę do wyodrębnienia zasadniczych czynników, które w ocenie osób zarządzających CTT mogą przyczynić się do odniesienia sukcesu w trakcie prowadzenia procesów komercjalizacji. Czynniki te były rozumiane jako sprzyjające

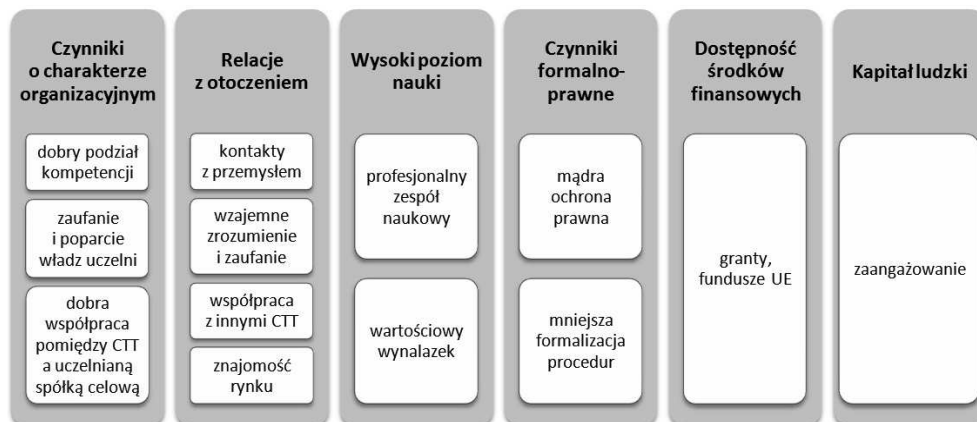
---

<sup>6</sup> M. Słodowa-Hełpa: *Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania*, Wyd. CeDeWu.PL, Warszawa 2014, s. 28.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>8</sup> J. Hausner i inni: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków 2013, s. 88, <http://www.fundacja.e-gap.pl/publikacje/21-publikacje/35-kurs-na-innowacje> [28.02.2015].

<sup>9</sup> *Badania i rozwój w Polsce. Raport 2013*, Deloitte, <http://www.deloitte.com/> [28.02.2015].



**Rysunek 1.** Czynniki sukcesu w ocenie osób zarządzających CTT

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

komercjalizacji, bez istnienia których proces ten trwałby dłużej lub też byłby niemożliwy do przeprowadzenia.

W kontekście kluczowych czynników sukcesu w procesie komercjalizacji najczęściej wskazywane były czynniki o charakterze organizacyjnym oraz te dotyczące relacji z otoczeniem. Czynniki te powodują powstanie sprzyjającego klimatu do prowadzenia procesów transferu, dotyczą niematerialnej sfery i nie wymagają nakładu środków finansowych lub są mało finansochłonne. Decydujące znaczenie dla powodzenia procesu komercjalizacji ma zaufanie władz uczelni do pracowników CTT, dobra organizacja pracy i wynikający z tego odpowiedni podział kompetencji. Dalsze miejsca zajmują czynniki związane z poziomem nauki reprezentowanym na danej uczelni.

Inne czynniki były wymieniane przez spółki celowe. Na pierwszym miejscu prezesi wymieniali czynniki o charakterze organizacyjnym, później te związane z kapitałem ludzkim i finansami. Kluczowymi czynnikami w ocenie spółek celowych były te związane ze strukturą organizacyjną. Prezesi spółek celowych widzieli zasadnicze różnice w szybkości prowadzenia wszelkich prac przez spółkę prawa handlowego w odróżnieniu od CTT będącego jednostką uczelnianą. Różnice te przekładały się także w podejściu do kapitału ludzkiego. Dla spółek celowych kapitał ludzki jest drugim co do ważności czynnikiem determinującym sukces procesu transferu technologii. W odróżnieniu od działających CTT, które nie przywiązują aż takiej uwagi do kwalifikacji pracowników CTT.

Wyniki zostały ujęte w sześć grup tematycznych i przedstawione według wielokrotności ich występowania (rys. 1).

#### **Czynniki o charakterze organizacyjnym**

Czynniki o charakterze organizacyjnym są rozumiane jako „właściwa organizacja CTT” i wymieniane najczęściej jako te, które mają kluczowe znaczenie w procesie komercja-

lizacji. W trakcie omawiania sposobów zorganizowania CTT zostały poruszane następujące aspekty:

- podział kompetencji – zdaniem osób zarządzających CTT ważne jest posiadanie w zespole specjalistów z różnych dziedzin, interdyscyplinarność zespołu ma bowiem kluczowe znaczenie dla obsługi całego procesu komercjalizacji, ponadto ważne jest, aby ten podział kompetencji był wyrażony w procedurach obowiązujących na uczelni (regulaminach) tak, aby każdy wiedział, jakie są jego obowiązki;
- zaufanie i poparcie władz uczelni dla działalności CTT – wyrażane jako pełne zrozumienie istotności zagadnień dotyczących komercjalizacji dla całej uczelni, wyrażające się w bardziej elastycznym podejściu do rozwiązywania problemów, z którymi boryka się CTT w strukturze uczelni – jest to zależność wprost proporcjonalna – im większe zaufanie i poparcie dla umiejętności i działań pracowników CTT, tym skuteczność działań jednostki jest większa;
- dobra współpraca pomiędzy CTT a spółką – na uczelniach, na których powołano spółki celowe, podział kompetencji pomiędzy CTT a spółką ma zasadnicze znaczenie dla procesu komercjalizacji. W przypadku, kiedy kompetencje nie są jasno podzielone, proces transferu nie przebiega sprawnie, rodzi mnóstwo niepotrzebnych problemów organizacyjnych. Na dobrą współpracę składa się również przepływ informacji i komunikacja.

### **Relacje z otoczeniem**

Czynnik dotyczący relacji z otoczeniem był rozumiany jako podejmowanie różnorodnej współpracy z szeroko rozumianym otoczeniem, w tym z biznesem oraz innymi CTT. Składają się na nie:

- kontakty z przemysłem – dobre relacje z partnerem biznesowym mogą przyczynić się do sukcesu CTT w procesie komercjalizacji; współpracując blisko z przemysłem, można znaleźć odbiorcę pomysłu, który zechce za nową wiedzę odpowiednio zapłacić;
- wzajemne zrozumienie i zaufanie – pomagające we współpracy, sprzyjające osiągnięciu lepszych efektów, ponieważ w atmosferze zaufania łatwiej rozstrzyga się kwestie sporne czy problemowe;
- współpraca z innymi CTT – pozwalająca na ocenę działań CTT z perspektywy tego, co dzieje się na innych uczelniach, a wzajemna współpraca pozwala na wymianę doświadczeń, naukę na cudzych błędach, ale także na inspirację nowymi pomysłami, działaniami czy procedurami;
- znajomość rynku – rozumiana w ocenie szefów CTT jako świadomość tego, co się komercjalizuje, dostarczanie na rynek dokładnie takich wynalazków, które odpowiadają na potrzeby konkretnych odbiorców.

### **Wysoki poziom rozwoju nauki**

Nauka na wysokim poziomie gwarantuje niejako „materiał” do komercjalizacji. Potwierdza to fakt, że uczelnie usytuowane nisko w rankingach szkół wyższych prawie nie mają na swoim koncie procesów komercjalizacji. Potrzebne są zatem:

- profesjonalny zespół naukowy – w ocenie szefów CTT, kluczowym czynnikiem dla powodzenia procesów komercjalizacji jest współpraca z zespołem o międzynarodowej sławie otwartym na przedsiębiorcze postawy;
- wartościowy wynalazek – obok zespołu istotnym czynnikiem decydującym o powodzeniu komercjalizacji jest sam pomysł będący w stanie przynieść dla CTT korzyści ekonomiczne.

#### **Czynniki formalnoprawne**

Wszelkie procedury obowiązujące na uczelniach powodują duże opóźnienia w procesach komercjalizacji. W związku z tym każde ułatwienie w postaci przejrzystych i dobrze działających procedur jest mile widziane przez zarządzających CTT, w szczególności:

- mądra ochrona prawna – umiejętne zarządzanie prawami własności mające kluczowe znaczenie dla procesu komercjalizacji, rozumiane jako podejmowanie świadomej decyzji o tym, czy publikować wyniki nowych badań czy objąć je ochroną prawną – w ocenie wielu szefów CTT naukowcy nie podejmują świadomie tej decyzji;
- mniejsza formalizacja procedur – w ocenie kierownictwa CTT kluczowym czynnikiem sukcesu mogłyby być jakieś „ludzkie” przepisy, wówczas realizacja komercjalizacja następowałaby w szybszym tempie.

#### **Dostępność środków finansowych**

Decydujące znaczenie dla wielu procesów komercjalizacji mają środki przeznaczone na prace rozwojowe i wdrożeniowe, w oparciu o które możliwa jest współpraca nauki z przemysłem w celu wdrożenia wyników prac naukowych w gospodarce. Aktualna dostępność wielu różnych możliwości finansowania badań (granty, fundusze UE) powoduje, iż jest to czynnik determinujący procesy transferu technologii.

#### **Kapitał ludzki**

W ocenie osób zarządzających CTT kluczowym czynnikiem sukcesu są także ludzie, ich zaangażowanie i chęci doprowadzenia sprawy do finału.

Należy zwrócić uwagę, iż relacje z otoczeniem są drugą w kolejności grupą czynników wymienianych przez osoby zarządzające CTT. Zauważono, że prowadzenie badań musi odbywać się w szerszym kontekście gospodarczym. Kontakty z przemysłem i znajomość rynku były wymieniane jako te czynniki, bez których trudno będzie prowadzić jakiegokolwiek procesy komercjalizacji. Najbardziej zaskakujące w wyodrębnianiu ww. czynników było to, że kapitał ludzki i dostępność środków finansowych wymieniono jako jedne z ostatnich czynników i jest to zaprzeczenie obiegowej opinii, że aby komercjalizować, potrzeba przede wszystkim odpowiedniej ilości ludzi i środków finansowych.

#### **Możliwe obszary współpracy nauki z przedsiębiorcami**

Do najczęściej spotykanych obszarów współpracy nauki i biznesu zaliczyć można: ekspertyzy, doradztwo, zamawiane badania, prace zleczone, szkolenia specjalistyczne, wynajem sprzętu/aparatury badawczo-naukowej. Obszary tej współpracy występują w nieskończonej ilości branż, nawet tych niszowych, w rezultacie prowadząc do efektywnej

i dochodowej współpracy. Jednak ww. obszary już nie wystarczają. Uczelnie, aby była konkurencyjną dla przedsiębiorstw musi szukać dzisiaj nowych obszarów, modyfikować i ciągle zmieniać swoje usługi, znajdując drogi pośrednie. Tylko w ten sposób uczelnie mogą konkurować z wielkimi przedsiębiorstwami konsultingowymi, między innymi PwC. Uczelnie mają wyjątkowo silne zaplecze do oferowania usług i produktów najwyższej jakości. Należy więc wykorzystać to wyjątkowe środowisko do konkurowania, przede wszystkim jakością prac.

Najbardziej wymiernym efektem współpracy nauki z przemysłem są obecnie skutecznie przeprowadzone komercjalizacje. Niemniej jednak nie można ograniczać roli uczelni tylko do dydaktyki i współpracy z biznesem, ponieważ uczelnie pełnią również ważną funkcję w regionach. Mają odpowiedni potencjał do tego, aby aktywnie kreować politykę rozwoju regionalnego. W nowej perspektywie UE na lata 2014–2020 uczelnie mają realne możliwości do tego, aby włączyć się w stymulowanie lokalnej polityki rozwoju opartej na inteligentnych specjalizacjach. Nowa perspektywa budżetowa UE charakteryzuje się zmianą podejścia do finansowania innowacji. Istotną nowością jest określenie inteligentnych specjalizacji, czyli kierunków rozwoju województwa czy kraju. Składają się na nie wybrane dziedziny nauki i gospodarki, stanowiące potencjał rozwojowy kraju i regionów, które będą dominowały i do których będą kierowane strumienie środków, aby mogły stać się kołem zamachowym polskiej gospodarki. W związku z tym pojawiają się nowe możliwości współpracy uczelni z samorządem w kontekście wspierania wybranych inteligentnych specjalizacji regionów. Uczelnie powinny być aktywnymi podmiotami oddziałującymi na strukturę gospodarczą, społeczną i przestrzenną regionu. Tymczasem są one przede wszystkim ukierunkowane na relacje z władzami centralnymi i ten stan rzeczy nawet pogłębia się<sup>10</sup>. Paradoxem, jaki ujawnia się obecnie w polskiej rzeczywistości regionalnej, dostrzeganym przez władze regionalne jako niebezpieczeństwo rozmycia odpowiedzialności za przyszły rozwój, jest to, że, zgodnie z logiką podziału odpowiedzialności pomiędzy stroną rządową i regionami, gospodarzem w sferze realizacji działań wynikających z tych strategii są samorządy regionalne, agendy rządowe są i powinny pozostać stroną zaproszoną do udziału w tym procesie w celu zapewnienia komplementarności z kierunkami polityki resortowej. Grozi zatem niespójność, polegająca na tym, że z jednej strony samorząd województwa obciążony został odpowiedzialnością za prowadzenie polityki rozwoju regionu, a z drugiej – systematycznie redukowane są narzędzia umożliwiające mu jakikolwiek wpływ na kierunkowanie rozwoju i konsolidacji sektora akademickiego w przestrzeni regionu będącego przecież jednym z motorów kreujących konkurencyjność regionalną. W opinii Konwentu Marszałków, szkoły wyższe mają naturalną predyspozycję, aby stać się aktywnym podmiotem w działaniach bezpośrednio zmieniających strukturę społeczną, gospodarczą i przestrzenną regionu. Aby tak się stało, uczelnie muszą włączyć się w regionalne procesy rozwojowe oraz zbliżyć swoją działalność do potrzeb regionalnych.

---

<sup>10</sup> M. Słodowa-Hełpa: Inteligentna specjalizacja polskich regionów. Warunki, wyzwania i dylematy, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, tom 5(41), nr 1, s. 120.

Obecnie zaktualizowane strategie rozwoju województw zawierają liczne propozycje współpracy pomiędzy samorządem województwa a sektorem akademickim oraz konkretnych zobowiązań w tym zakresie. Nie koncentrują się one jednak na kolejnych inwestycjach infrastrukturalnych. Wyeliminowanie interwencji regionalnej oznacza z kolei praktyczne pozbawienie samorządów województw jakichkolwiek realnych narzędzi inspirowania i kierunkowania przedsięwzięć wyższych uczelni w sposób odpowiadający celom regionalnej strategii rozwoju<sup>11</sup>.

### Podsumowanie

Tworzenie innowacji kreowane jest w określonym otoczeniu gospodarczo-naukowym i przedsiębiorczym. Nie budzi wątpliwości fakt, że nie można zajmować się innowacjami w oderwaniu od innych zjawisk gospodarczych. Wzajemne relacje sfery B + R mają postać wzajemnych przepływów wiedzy pomiędzy sferą nauki i gospodarki. Innymi słowy, nagromadzona wiedza i informacje są przekazywane z ośrodków naukowych do przedsiębiorstw, które posiadają wiedzę pozwalającą na praktyczne wykorzystanie wyników badań i odwrotnie. Współczesne modele funkcjonowania sfery B + R wskazują na wiele wzajemnych zależności i sprzężeń funkcjonujących w gospodarce kraju, które w sposób bezpośredni wpływają na stymulowanie rozwoju. T. Cichocki i G. Gromada w raporcie *Transfer wyników badań naukowych do gospodarki* wymieniają inne niż finansowe powody podejmowania przez uczelnie trudu dotyczącego procesów komercjalizacji. Są wśród nich:

- lepsza ocena uczelni przez otoczenie społeczno-gospodarcze;
- potwierdzenie użyteczności prowadzonej działalności naukowo-badawczej i sensowności uzyskania dofinansowania uczelni;
- pozyskanie interesujących tematów do badań wynikających z realnych potrzeb;
- podniesienie jakości zarządzania badaniami oraz zwiększenie wpływów na badania ze środków publicznych;
- wzrost prestiżu uczelni<sup>12</sup>.

Zauważyć trzeba, że komercjalizacja technologii, mimo że nie przynosi znaczących dochodów, stanowi kluczowy filar gospodarki rynkowej. W związku z tym warto zwrócić uwagę na wyodrębnione czynniki, mające wpływ na powodzenie procesu komercjalizacji, zwłaszcza że większość z nich nie wymaga ponoszenia dużych nakładów finansowych. W ramach rekomendacji w zakresie poprawienia oddziaływania CTT na stymulowanie rozwoju regionów wymienić można:

- usamodzielnienie się CTT od jednostki macierzystej, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym;
- zwiększenie mobilności pracowników CTT;
- wypracowanie transparentnych procedur działania jako warunek konieczny do komercjalizacji wiedzy/technologii;

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 120–121.

<sup>12</sup> T. Cichocki, G. Gromada: *Koncepcje Systemu Transferu Technologii w Politechnice Wrocławskiej*, [w:] *Transfer wyników badań naukowych do gospodarki*, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2012.

- wprowadzenie rozwiązania wspomagającego przebieg transferu – aplikacje, dedykowane oprogramowanie;
  - zwiększanie ilości i jakości kapitału ludzkiego zatrudnionego w CTT w celu koncentracji kompetencji zespołu CTT, a w dalszej kolejności do wymiany wiedzy i doświadczeń.
- Inteligentny rozwój regionów należy oczywiście ujmować szerzej, niż tylko przez pryzmat wyników współpracy nauki z otoczeniem biznesowym. Nowe podejście w zakresie finansowania innowacji daje szansę i możliwości na zwiększenie roli uczelni w regionach. To wymuszone niejako współdziałanie może mieć wymierne korzyści dla obu stron, pod warunkiem rzeczywistego działania w procesie inicjowania i wzmacniania kultury innowacyjności w regionie.

#### Literatura

- Cichocki T., Gromada G.: *Koncepcje Systemu Transferu Technologii w Politechnice Wrocławskiej*, [w:] *Transfer wyników badań naukowych do gospodarki*, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2012.
- Badania i rozwój w Polsce. Raport 2013, Deloitte, <http://www.deloitte.com> [28.02.2015].
- Deloitte 2013A.: *Przegląd zachęt na działalność B + R na świecie w 2013 roku*, <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland.pdf> [28.02.2015].
- Hausner J. i inni: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Kraków 2013, <http://www.fundacja.e-gap.pl/publikacje> [28.02.2015].
- Piontek F., Piontek B.: *Zarządzanie rozwojem niszowym dla zapewnienia spójności społeczno-ekonomicznej, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 24, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.*
- Schumpeter J.A.: *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Słodowa-Hełpa M.: *Inteligentna specjalizacja polskich regionów. Warunki, wyzwania i dylematy*, „*Roczniki Nauk Społecznych*” 2013, tom 5(41), nr 1.
- Słodowa-Hełpa M.: *Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania*, Wydawnictwo CeDeWu.PL, Warszawa 2014.
- Trott P.: *Innovation management and new product development*, 4 th edition, Essex 2008.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365), <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051641365> [28.02.2015].

### **Cooperation of science with enterprises as an essential condition for stimulating smart region development**

**Summary:** The current economic situation puts a strong emphasis on cooperation between science and business. Commercialization of knowledge and technology has become crucial, which in the long term view will lead to the economic development of the country. This cooperation takes place in a specific regional economic environment and has a direct effect on initiating and strengthening a culture of innovation in the region. Therefore, the aim of this paper is to present factors that contribute to the processes of commercialization of research results to the economy, because they are essential to stimulate smart development.

**Keywords:** cooperation of science and enterprise, R&D, commercialization, transfer of knowledge





Roman Kisiel, Donata Sawulska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## Uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet w województwie warmińsko-mazurskim

**Streszczenie:** W niniejszym opracowaniu przedstawiono działalność przedsiębiorczą kobiet ze szczególnym uwzględnieniem powodów zakładania i prowadzenia firmy oraz związanych z tym trudności. Zawarto charakterystykę kobiet przedsiębiorczych i prowadzonych przez nie firm, przeanalizowano sytuację zawodową badanych przed założeniem działalności gospodarczej oraz łączenie przez nie prowadzenia przedsiębiorstwa z obowiązkami rodzinnymi. Przyczyny zakładania przez respondentki własnej działalności gospodarczej są heterogeniczne – część z nich zdecydowała się na samozatrudnienie pod wpływem czynników pozytywnych (np. potrzeby niezależności), a część – negatywnych (np. poprawy warunków finansowych). Do najczęściej wskazywanych ogólnych barier przy prowadzeniu firmy należą wysokie podatki oraz nadmierna biurokracja, z kolei do trudności odnoszących się przede wszystkim do kobiet – problemy z dostępem do urlopów i zasiłków (m.in. macierzyńskich).

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość kobiet, przyczyny, bariery

### Wstęp

Przedsiębiorczość jest jednym z głównych filarów gospodarki rynkowej<sup>1</sup>. W literaturze definiowana jest jako proces gospodarczy, polegający przede wszystkim na tworzeniu małych i średnich przedsiębiorstw, będących podstawowymi podmiotami funkcjonującymi na rynku pracy, a brak ich dynamicznego rozwoju znacznie zmniejsza możliwość zatrudnienia bezrobotnych. Zjawisko to ma swój wymiar gospodarczy i społeczny, należy zatem pilnie podjąć działania na rzecz zniesienia barier rozwoju przedsiębiorczości. Jak wynika z danych statystycznych, małe i średnie przedsiębiorstwa są coraz częściej zakładane przez kobiety<sup>2</sup>. Sektor MSP wykorzystuje przestrzenne warunki i potrzeby regionów oraz lokalne szanse, a także uwzględnia tradycje i specyfikę miejsca, więc jego rozwój powinien stać się przedmiotem aktywnej polityki regionalnej<sup>3</sup>. Budowanie, tworzenie oraz podtrzymywanie przewagi konkurencyjnej jest możliwe dzięki wykorzy-

<sup>1</sup> A. Organiściak-Krzykowska, R. Marks: Małe i średnie przedsiębiorstwa wobec problemów rynku pracy, [w:] Wybrane problemy małych i średnich firm, Zeszyt Naukowy Wydziału Ekonomii i Zarządzania, Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa 2002, nr 1, s. 117–127.

<sup>2</sup> J. Sawicka: Przedsiębiorczość kobiet wiejskich w Polsce i w Południowej Dakocie – badania porównawcze, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 2007, nr 4(6), Wyd. SGGW, Warszawa 2007, s. 63.

<sup>3</sup> K. Babuchowska, R. Marks-Bielska: Wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze środków PROW 2007–2013, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010, nr 9(2), s. 7.

staniu walorów konkretnej lokalizacji<sup>4</sup>, ponadto region, w którym działa firma, istotnie wpływa na jej funkcjonowanie, dlatego w próbie badawczej wyszczególniono przedsiębiorstwa działające w dużym mieście (powyżej 70 tys. mieszkańców), małym (do 70 tys. mieszkańców) oraz na wsi.

Małe i średnie przedsiębiorstwa powstają głównie w regionach zurbanizowanych, w okolicach dużych miast. Wynika to między innymi z większych możliwości popytu na produkty i usługi oraz lepiej rozwiniętej infrastruktury technicznej<sup>5</sup>, dlatego udział respondentek pochodzących ze wsi wyniósł jedynie 21,2%. Na obszarach wiejskich MSP to głównie mikroprzedsiębiorstwa działające w sferze usług i handlu, w dużej mierze uzależnione od rynku lokalnego, a tym samym od poziomu siły nabywczej ludności lokalnej. Ze względu na liczne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich o charakterze peryferyjnym, występuje na dużą skalę zjawisko sezonowości, polegające na wyrejestrowywaniu firm pod koniec sezonu i na ponownej rejestracji w następnym roku na początku sezonu<sup>6</sup>.

Rozwój przedsiębiorczości kobiet ma istotne znaczenie dla wzrostu społeczno-gospodarczego oraz wpływa na poprawę sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza w takim województwie jak warmińsko-mazurskie, w którym występuje bardzo duże bezrobocie<sup>7, 8</sup>. Ze społecznego punktu widzenia przedsiębiorcze postawy Polek dowodzą, że stopniowo przezwyciężają one bariery społeczno-kulturowe i są gotowe na aktywne uczestnictwo na rynku pracy<sup>9</sup>.

Za cel artykułu przyjęto przedstawienie zjawiska przedsiębiorczości kobiet w województwie warmińsko-mazurskim, ze szczególnym uwzględnieniem motywów zakładania przez kobiety działalności gospodarczej oraz utrudnień związanych z jej prowadzeniem, a także scharakteryzowanie kobiet przedsiębiorczych i prowadzonych przez nie firm.

Przeciwdziałanie stereotypowemu postrzeganiu kobiet jest jedną z wielu przyczyn zakładania i prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Poza tą grupą powodów istnieją również inne, odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców bez względu na płeć. Najogólniej jednak przyczyny zakładania firmy można podzielić na wypychające (nega-

---

<sup>4</sup> W. Kosiedowski i in.: Konkurencyjność przedsiębiorstw jako czynnik konkurencyjności regionu (na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego), [w:] Funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej. Wybrane problemy. Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie, Olsztyn 2003, s. 230–242.

<sup>5</sup> D.G. Zuzek: Małe i średnie przedsiębiorstwa w polityce rozwoju regionalnego, [w:] Przedsiębiorczość rozwoju obszarów wiejskich, A.M. Rak (red.), Wyd. Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Siedlce 2006, s. 110–116.

<sup>6</sup> J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> J. Rykowska, J. Sawicka, P. Stolarczyk: Przedsiębiorczość na obszarach Mazowsza z perspektywy gender, [w:] Rynek pracy na obszarach wiejskich Mazowsza – perspektywa gender, J. Sawicka (red.), Wyd. SGGW, Warszawa 2013, s. 181–182.

<sup>8</sup> L. Szczepiot-Knoblach, R. Kisiel: Podaż siły roboczej na rynku pracy na obszarach wiejskich w Polsce, *Oeconomia Copernicana* 2014, nr 1, s. 97–115.

<sup>9</sup> E. Rollnik-Sadowska, *Przedsiębiorczość kobiet w Polsce*, Difin, Warszawa 2010.

tywne – *push factors*) oraz przyciągające (pozytywne – *pull factors*)<sup>10</sup>. Do pierwszej grupy zalicza się między innymi: konieczność dorobienia i zadbania o rodzinę, trudności ze znalezieniem zatrudnienia, dyskryminację oraz niezadowolenie z poprzedniej pracy. Do czynników pozytywnych zalicza się natomiast między innymi zdolności przedsiębiorcze oraz potrzebę niezależności i samorealizacji. W przypadku utrudnień sytuacja wygląda podobnie, gdyż część z nich dotyczy wszystkich właścicieli firm, a część wyłącznie kobiet. Dzieli się je na występujące przed założeniem firmy oraz na te pojawiające się już w trakcie jej prowadzenia<sup>11</sup>.

### **Metodyka badań**

Do zgromadzenia danych wykorzystano sporządzony przez autorów kwestionariusz badawczy, który od lipca do września 2013 roku skierowano do 257 kobiet przedsiębiorczych prowadzących własną firmę na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, a wyniki opracowano na podstawie 85 kwestionariuszy zwrotnych, które stanowiły 33% wszystkich rozprawdzonych kwestionariuszy.

Kwestionariusz badawczy został przeprowadzony metodą „kuli śnieżnej”. Na początku przeprowadzono badanie z przedsiębiorczyniami znanymi osobiście, przez rodzinę lub znajomych, a następnie proszono badane o wskazanie kolejnych potencjalnych respondentek.

Większość pytań zawartych w kwestionariuszu ankietowym było zamkniętych. Respondentkom umożliwiono także wyrażenie własnej opinii przez zamieszczenie w kwestionariuszu pytań półotwartych z odpowiedziami „Inne (jakie?)”.

### **Charakterystyka kobiet przedsiębiorczych i prowadzonych przez nie firm**

Badanie ankietowe przeprowadzono w Olsztynie (miasto powyżej 70 tys. mieszkańców) i Działdowie (miasto do 70 tys. mieszkańców) oraz we wsiach na terenie gminy Płośnica, które zlokalizowane są w województwie warmińsko-mazurskim. Z uwagi na fakt, że mieszkanki wsi pracują w gospodarstwach rolnych, których właścicielami są głównie mężczyźni, oraz ze względu na niższą wśród nich (w porównaniu do mieszkanki miast) popularność postaw przedsiębiorczych, udział respondentek deklarujących wieś jako miejsce zamieszkania wyniósł 21,2%. Z Działdowa pochodziło 42,4% badanych, z Olsztyna natomiast – 36,4%.

W badaniu uczestniczyły głównie osoby w wieku średnim, 38,8% respondentek znajdowało się w grupie wiekowej 36–45 lat, a 29,4% w wieku 26–35 lat. Udział kobiet w przedziale wiekowym 45–55 lat wynosił 18,8%. Najniższy udział kobiet przedsiębiorczych wystąpił wśród najmłodszych i najstarszych respondentek, jedynie co siedemnasta kobieta w wieku od 18 do 25 lat i co czternasta z grupy wiekowej tworzonej przez osoby powyżej 55. roku życia prowadziła własną firmę.

---

<sup>10</sup> M. Gawrycka, J. Wasilczuk, P. Zwiech: Szklany sufit i ruchome schody – kobiety na rynku pracy, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.

<sup>11</sup> T. Kupczyk: Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesów, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009.

Struktura wykształcenia respondentek może wynikać z przekonania społeczeństwa, że przedsiębiorca to osoba, która zarówno do założenia, jak i prowadzenia własnej działalności gospodarczej potrzebuje wysokich kwalifikacji zawodowych. Aż 45,9% ankietowanych legitymowało się wykształceniem wyższym, a 44,7% – średnim. Wykształcenie zawodowe miało 8,2% kobiet, a podstawowe jedynie 1,2% respondentek. W badaniu nie uczestniczyła żadna osoba z wykształceniem gimnazjalnym.

Wśród ankietowanych dominującą grupą były kobiety zamężne, które stanowiły aż 78,8% ogółu badanych. Udział panien wyniósł 16,4%, a kobiet rozwiedzionych lub wdów po 2,4%.

Z koniecznością łączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi zmagano się aż 70,6% właścielek firm. Najwięcej respondentek (aż 42,4% ogółu) było matkami dwójki dzieci, 24,7% – jednego, a jedynie 3,5% trójki lub więcej, bezdzietna (lub z dziećmi prowadzącymi własne gospodarstwa domowe) była co trzecia właścicielka firmy.

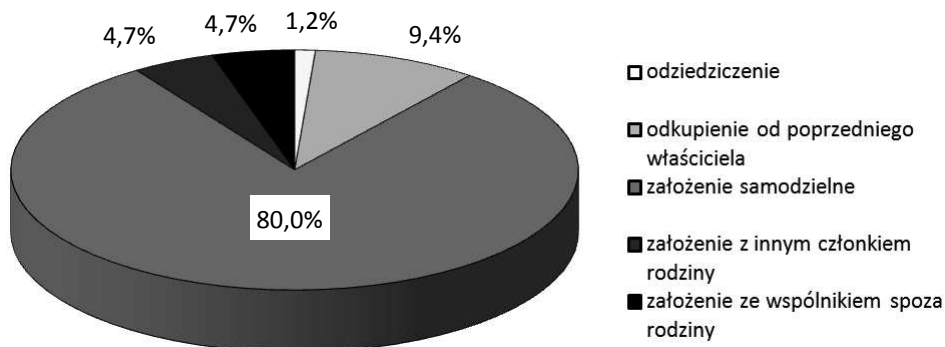
Branżą, w której najczęściej działały kobiety, był handel i naprawy oraz pozostała działalność usługowa, do której zaliczają się głównie usługi fryzjerskie i kosmetyczne (w każdej z branż działało po 36,5% badanych). Mimo rolniczego charakteru województwa warmińsko-mazurskiego w branży związanej z rolnictwem, leśnictwem, łowiectwem i rybactwem działało jedynie 2,4% respondentek. W budownictwie, edukacji oraz działalności związanej z gastronomią i zakwaterowaniem aktywność kobiet była znikoma – w każdej z tych branż działało zaledwie po jednej ankietowanej (1,2%). Przetwórstwem przemysłowym czy kulturą, rozrywką i rekreacją nie zajmowała się żadna z przedsiębiorczyń.

Polska pod względem odsetka kobiet prowadzących własną działalność gospodarczą, który wynosi obecnie około 35%, należy do liderów kobiecego biznesu w Europie. Tak więc, mimo że w Polsce kobiety są właścicielkami tylko co trzeciej firmy, mają silnie wykształcone postawy przedsiębiorcze, których przejawem jest między innymi zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji oraz ryzyka. O wysokim poziomie postaw przedsiębiorczych badanych kobiet świadczy fakt, że aż 90,6% z nich samodzielnie zdecydowało się prowadzić własną firmę, w tym 88,3% założyło działalność od początku do końca bez niczyjej pomocy, 10,4% odkupiło istniejący już podmiot gospodarczy od poprzedniego właściciela, a 1,2% poprowadziło firmę odziedziczoną. Zaledwie 9,4% badanych potrzebowało pomocy innego członka rodziny lub wspólnika z zewnątrz przy zakładaniu przedsiębiorstwa (wykres 1).

Głównym źródłem finansowania działalności są środki własne. W początkowym okresie funkcjonowania przedsiębiorstwa pozyskanie obcych środków jest trudne ze względu na duże ryzyko. Do zalet finansowania z własnych oszczędności zalicza się możliwość korzystania w całości z wypracowanego zysku i brak zależności od wierzycieli<sup>12</sup>. Aż 87,1% badanych zadeklarowało, że zakładając firmę, korzystało przynajmniej w 11% właśnie z tego źródła (ankietowane miały możliwość zaznaczenia kilku źródeł

---

<sup>12</sup> R. Marks-Bielska, R. Krzywiec: Uwarunkowania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, [w:] Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1980–2007), R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), Wyd. MaltArtGraf-Jeziński, Olsztyn 2009, s. 114.



**Wykres 1.** Sposób, w jaki ankietowane stały się właścicielkami przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

finansowania i mogły oszacować udział każdego z nich). Warto zaznaczyć, że wśród ankietowanych finansujących założenie działalności wyłącznie z jednego źródła, aż 81,1% zadeklarowało wykorzystanie nagromadzonego wcześniej kapitału własnego. Ze zwrotnych źródeł skorzystało 38,8% kobiet (w tym 54,5% – kredyt bankowy, 33,3% – pożyczka od znajomych lub rodziny, a 12,2% skorzystało z obu tych źródeł). Z kolei 3,5% ogółu respondentek cały kapitał na rozpoczęcie działalności pozyskało wyłącznie ze środków z Unii Europejskiej, a 1,2% ze środków budżetowych.

Mimo że udział kobiet przedsiębiorczych decydujących się na sfinansowanie swojej działalności gospodarczej w całości ze środków pochodzących z dofinansowania był stosunkowo niewielki (wyniósł zaledwie 4,7%), to przy częściowym finansowaniu źródło to cieszyło się relatywnie dużą popularnością, gdyż co najmniej w małym stopniu skorzystało z niego 30,6% respondentek.

Wielkość firm prowadzonych przez kobiety w województwie warmińsko-mazurskim została określona liczbą zatrudnionych pracowników. Dominowały mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników, których udział wyniósł aż 98,8% (w tym 40,5% stanowiły firmy jednoosobowe, 41,6% – podmioty zatrudniające 1 lub 2 pracowników, 13,1% od 3 do 5 pracowników i 4,8% od 6 do 9 pracowników), pozostałe natomiast, stanowiące zaledwie 1,2% przedsiębiorstw, było małe i zatrudniało od 10 do 49 pracowników. Sytuacja ta może wynikać ze specyfiki branż, w których respondentki głównie prowadziły swoją działalność, a także z wysokich płacowych i pozapłacowych kosztów pracy.

W celu scharakteryzowania przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety zadano ankietowanym pytanie o czas działania ich firm na rynku. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że aż 35,3% kobiet prowadziło podmiot od ponad 10 lat, z kolei firm funkcjonujących na rynku niecały rok było tylko 14,1%. Udział przedsiębiorstw, które działały od 1 roku do 5 lat oraz od 5 do 10 lat, był podobny i oscylował wokół 25%.

### **Sytuacja zawodowa kobiet przed założeniem działalności gospodarczej**

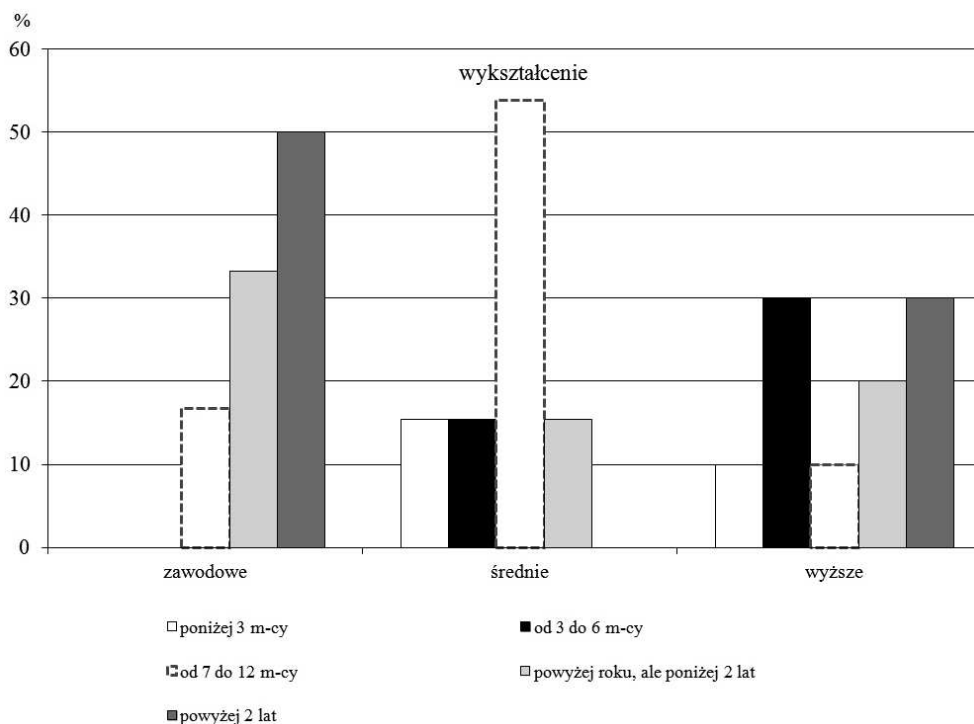
Sytuacja zawodowa zależy od wielu czynników, które najogólniej można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do czynników wewnętrznych zalicza się przede wszystkim osobowość, motywacje, priorytety, umiejętności, zainteresowania oraz wykształcenie, a do czynników zewnętrznych: miejsce zamieszkania, posiadane zasoby, tendencje występujące na rynku pracy oraz dostęp do kursów i szkoleń.

Sytuacja zawodowa badanych przedsiębiorczyń przed rozpoczęciem prowadzenia działalności na własny rachunek była zróżnicowana. Prawie połowa respondentek (49,4%) przed założeniem przedsiębiorstwa była zatrudniona w innej firmie (14% badanych jako przyczynę rezygnacji z pracy najemnej podało właśnie chęć założenia własnej działalności), natomiast 34,1% ankietowanych było bezrobotnych. Tylko 7,1% respondentek zdecydowało się poprowadzić przedsiębiorstwo bezpośrednio po zakończeniu kształcenia, natomiast jednoczesne kształcenie i zatrudnienie w innej firmie poprzedzało otwarcie firmy u 3,5% badanych. Doświadczeniem wynikającym z wcześniejszego prowadzenia działalności mogła się pochwalić co siedemnasta badana.

Czynnikiem wewnętrznym istotnie wpływającym na pozycję zajmowaną na rynku pracy jest wykształcenie. Im jest ono wyższe, tym wyższe są nie tylko szanse danej osoby na znalezienie zatrudnienia, ale również na zajmowane przez nią stanowisko. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych badań, z których wynika, że przed założeniem działalności gospodarczej na najwyższym stanowisku, czyli dyrektorskim lub kierowniczym pracowało 28,9% respondentek z wykształceniem wyższym, 15,4% ze średnim oraz 14,3% z zawodowym. Funkcję menedżera pełniło po około 10% przedsiębiorczyń, które miały wykształcenie średnie i wyższe. Posady tej nie zajmowała żadna respondentka z najniższymi kwalifikacjami zawodowymi. Pracę fizyczną wykonywało aż 85,7% respondentek legitymujących się wykształceniem zawodowym, 56,4% – średnim, a tylko 21,1% wyższym. Kobiety mające najwyższe i średnie wykształcenie pełniły także odpowiednio w 39,5 i 15,4% przypadków inne funkcje, które ogólnie określić można jako pracę umysłową, ponieważ respondentki podały, że pracowały na stanowiskach takich jak: księgowa, *supervisor*, asystentka, współwłaścicielka, kadrowa, przedstawiciel, sekretarka, właścicielka, główna księgowa oraz skarbnik w banku. Wykształcenie podstawowe miała tylko jedna respondentka, która przed założeniem firmy wykonywała pracę fizyczną.

Przed rozpoczęciem prowadzenia działalności na własny rachunek ankietowane pełniły w pracy różne funkcje. Mimo że aż 56,5% z nich zajmowało wysokie stanowiska (kierownik, dyrektor, menedżer, pracownik umysłowy), a jedynie 43,5% było zatrudnionych w charakterze pracownika fizycznego, to w głównej mierze (85,5% wszystkich wskazań) jako powody rezygnacji z pracy wskazywały one te czynniki, które można określić jako dobrowolne, między innymi niskie zarobki, brak możliwości rozwoju, nieodpowiedni tryb pracy czy zła atmosfera. Konieczność odejścia z pracy spowodowana upadkiem firmy lub zwolnieniem ze stanowiska została wskazana jako co najmniej jeden powód rezygnacji z pracy przez 23,5% kobiet, przy czym warto zaznaczyć, że dużo częściej te powody wskazywały respondentki z wykształceniem zawodowym (26,7% wszystkich wskazań w tej grupie) niż średnim i wyższym (13,6 i 12,5% wszystkich wskazań w tych grupach).

W celu dokładniejszego przeanalizowania sytuacji zawodowej kobiet przed rozpoczęciem prowadzenia przez nie firm zestawiono czas pozostawania bez pracy przez respondenci z poziomem ich wykształcenia (wykres 2).



**Wykres 2.** Czas pozostawania bez pracy przed założeniem działalności gospodarczej według wykształcenia

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Z informacji zawartych na wykresie 2 wynika, że krócej niż 6 miesięcy bez pracy pozostawało 30% ankietowanych z najwyższymi kwalifikacjami zawodowymi, 30,8% ze średnimi, tak krótko bezrobotna nie była natomiast żadna z badanych kobiet z wykształceniem zawodowym. Przez okres od 7 do 12 miesięcy pracy nie miało 53,8% respondentek z wykształceniem średnim, 16,7% z zawodowym oraz 10% z wyższym. Długotrwałym brakiem zatrudnienia, trwającym powyżej jednego roku, najczęściej dotknięte były kobiety z wykształceniem zawodowym (83,3%), najkrócej ze średnim (15,4%), natomiast badanych z wykształceniem wyższym bezrobocie to dotyczyło w 50% przypadków.

Do czynników zewnętrznych mających istotny wpływ na kształtowanie postaw przedsiębiorczych należy między innymi dostęp do szkoleń, kursów oraz innych projektów przygotowujących do prowadzenia działalności gospodarczej. Projekty te obecnie stają się coraz popularniejszą formą aktywizacji zawodowej, a ich organizowaniem zajmują

się już nie tylko powołane do tego instytucje państwowe, ale także firmy prywatne, które mają możliwość finansowania ich ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Mimo rosnącego znaczenia tych ostatnich, wciąż największą popularnością cieszą się kursy organizowane przez urzędy pracy. Skorzystało z nich 41,6% respondentek z tych, które deklarowały udział w jakichkolwiek szkoleniach (24 osoby). Z projektów oferowanych przez firmy prywatne skorzystało 29,1% przedsiębiorczyń z ogółu doszkalających się, natomiast z obu tych form – 4,1% ankietowanych z tej grupy. Prawie 25% z kobiet biorących udział w szkoleniach zdecydowało się na uczestnictwo w projektach organizowanych przez takie instytucje, jak: Związek Doskonalenia Zawodowego w Olsztynie, Fundacja ATUT w Ostródzie oraz Zrzeszenie Prywatnego Handlu i Usług w Olsztynie.

### **Życie rodzinne a praca zawodowa kobiet przedsiębiorczych**

Z przeprowadzonych badań wynika, że kobiety przedsiębiorcze w 95,3% przypadków decydowały się na założenie działalności gospodarczej w wieku 18–45 lat, czyli w wieku, w którym potencjalnie występuje konieczność łączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Prawie co druga ankietowana otworzyła przedsiębiorstwo w wieku 26–35 lat, a w 25% przypadków zdecydowały się na to najmłodsze respondentki. Decyzję o prowadzeniu firmy podjęła co piąta badana w wieku 36–45 lat, z kolei w wieku 46–55 lat jedynie 4,7% badanych. Warto zaznaczyć, że żadna z ankietowanych nie rozpoczęła prowadzenia działalności gospodarczej po ukończeniu 55. roku życia.

Życie zawodowe z rodzinnym łączyło aż 97,6% respondentek (72,3% z nich prowadziło gospodarstwo domowe z co najmniej jednym dzieckiem, a z bezdzietnych respondentek 22,9% było zamężnych, 4,8% tworzyło natomiast gospodarstwo domowe z mężem oraz inną dorosłą osobą zależną). Najczęściej realizowanym przez badane modelem rodziny wciąż pozostaje model tradycyjny (42,4%), czego przyczyną mogą być omawiane wcześniej uwarunkowania społeczno-kulturowe. Ankietowane stosunkowo często deklarowały także, że ich rodziny są bezdzietne (29,3%) lub nowoczesne (21,2%), niewiele z nich (3,6%) określiło je jako wielodzietne – można je podzielić na rodziny tworzone przez rodziców i dzieci (2,4% wszystkich rodzin) oraz rodziny, w skład których poza rodzicami i dziećmi wchodzi jeszcze jedna dorosła osoba zależna (1,2% wszystkich rodzin). Może to wynikać z faktu, że wychowanie dzieci jest zajęciem bardzo absorbującym i trudnym do pogodzenia z wykonywaniem pracy zawodowej, zwłaszcza przy niskiej i niedostosowanej podaży usług opiekuńczych świadczonych przez instytucje opieki nad dziećmi oraz coraz mniejszej możliwości świadczenia tych usług przez dziadków (ze względu na wejście w życie od 1 stycznia 2013 roku ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw stopniowo podnoszącej wiek emerytalny do 67 lat). Warto wspomnieć, że wśród respondentek były również matki samotnie wychowujące dziecko, jednak ich udział wyniósł jedynie 3,5% (tab. 1).

Zakładanie i prowadzenie przez kobiety działalności gospodarczej na własny rachunek, poza korzyściami takimi jak możliwość zburzenia „szklanych” barier, poczucie swobody działania, możliwość uzyskiwania odpowiedniego wynagrodzenia za pracę, satysfakcja z wykonywanej pracy czy zmniejszenie bezrobocia, pozwala również na elastyczną



Tabela 1. Modele rodzin respondentek [%]

Rodziny bezdzietne			Matki samotnie wychowujące dzieci (1 + 1)	Rodziny nowoczesne (2 + 1)	Rodziny tradycyjne (2 + 2)	Rodziny wielodzietne	
1 + 0	2 + 0	3 + 0				2 + 3	3 + 3
2,4	22,3	4,6	3,5	21,2	42,4	2,4	1,2

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

organizację czasu pracy, a tym samym na lepsze łączenie przez przedsiębiorczynie życia zawodowego z prywatnym.

W 97,6% przypadków ankietowane potrafiły pogodzić swoje życie zawodowe i prywatne (47% z nich nie miało z tym żadnych trudności, natomiast w pozostałych 53% przypadków odbywało się to z drobnymi problemami), a jedynie 2,4% respondentek, mimo możliwości elastycznego zorganizowania czasu pracy, odpowiedziało, że nie udaje im się to w najmniejszym stopniu.

Należy zauważyć, że z łączeniem obowiązków domowych i zawodowych bez problemu radziły sobie kobiety z największą liczbą dzieci – aż 66,7%, a niewielkie trudności występowały jedynie u 33,3% respondentek. Wśród matek dwójki dzieci, podobnie jak wśród kobiet z rodzin wielodzietnych, nie było ani jednej respondentki niepotrafiącej pogodzić życia rodzinnego z zawodowym, jednak w tej grupie (w przeciwieństwie do grupy poprzedniej) większość kobiet (58,3%) łączyła rolę matki i żywicielki rodziny z pewnymi kłopotami. Nieco gorzej z tym zadaniem radziły sobie respondentki bezdzietne oraz mające jedno dziecko, gdyż wśród nich udział nieradzących sobie z podwójnym obciążeniem był największy i wynosił odpowiednio 4 i 4,8%.

### Przyczyny i bariery przedsiębiorczości kobiet

Przyczyny zakładania przez przedsiębiorcze kobiety własnej działalności gospodarczej były różne, część z nich zdecydowała się na to pod wpływem czynników pozytywnych (50,6% wskazań), a część – negatywnych (49,4% wskazań). Z grupy czynników przyciągających respondentki najczęściej wskazywały na potrzebę niezależności (33,1% odpowiedzi), natomiast z grupy czynników wypychających na dążenie do poprawy warunków finansowych (21,9% odpowiedzi). Mimo że 34,1% badanych miało trudności ze znalezieniem pracy (w tym aż 41,4% zmagало się z bezrobociem chronicznym, trwającym ponad 12 miesięcy), tylko 13 kobiet podało to jako przyczynę założenia przedsiębiorstwa. Taka sama liczba kobiet wskazała, że jednym z powodów ich przedsiębiorczości było niezadowolenie z poprzednio wykonywanej pracy. Relatywnie mała liczba wskazań na tę odpowiedź może wynikać z faktu, że aż 85,5% ankietowanych zadeklarowało, że z poprzedniej pracy zrezygnowało dobrowolnie, a nie z konieczności. Niewiele badanych jako powód założenia firmy wskazało dyskryminację i stereotypowe postrzeganie kobiety (3,9% wskazań), chęć dostosowania trybu pracy do rodziny (3,4% wskazań), kontynuowanie rodzinnej tradycji lub przejęcie firmy po rodzicach (2,8% wskazań) czy inne przyczyny, do których zaliczyć można utratę pracy przez męża, chęć założenia firmy konkurencyjnej oraz zmianę formy własności (2,8% wskazań).

Liczba wskazań pozytywnych przyczyn zakładania działalności gospodarczej rosła wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia respondentek. Z ogółu odpowiedzi udzielonych przez ankietowane z wykształceniem zawodowym czynniki przyciągające wskazywane były w 31,4% przypadków, z wykształceniem średnim w 47,7%, natomiast z wyższym aż w 58,5%. Dlatego też przedsiębiorstwa kobiet z najwyższymi kwalifikacjami zawodowymi mają największe szanse rozwoju, gdyż zakładają one firmy nie tylko w celu zapewnienia sobie odpowiedniego miejsca pracy, ale także ze względu na potrzebę samorealizacji.

W kwestionariuszu badawczym zamieszczono również pytanie o bariery występujące przy zakładaniu oraz w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej.

Najczęściej wskazywane przez respondentki bariery związane z zakładaniem firmy to: nadmierna biurokracja (26,4% wskazań), obawa przed podjęciem ryzyka (23,6% wskazań) oraz niski poziom wiedzy nt. zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej (17,1% wskazań), co może być spowodowane niskim zainteresowaniem kursami i szkoleniami do tego przygotowującymi, organizowanymi przez różne instytucje (skorzystało z nich zaledwie 28,2% respondentek). Jako co najmniej jedną barierę przedsiębiorczości 28,2% respondentek wskazywało brak środków finansowych (15% ogółu wskazań), mimo że aż 87,1% z nich deklarowało, że sfinansowało założenie firmy co najmniej w 11% ze środków własnych, a ponadto z 43,5% respondentek finansujących działalność gospodarczą wyłącznie z jednego źródła aż 81,1% zadeklarowało, że korzystało z nagromadzonego wcześniej kapitału własnego.

Najrzadziej wskazywanymi przez kobiety utrudnieniami występującymi przed otwarciem przedsiębiorstwa były problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników (11,4% wskazań), brak posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych (5% wskazań) oraz inne, do których zalicza się brak odpowiedniego lokalu oraz spodziewane trudności z pozyskaniem potencjalnych klientów (1,5% wskazań). Niewielka liczba wskazań na brak odpowiednich kwalifikacji może wynikać z faktu, że aż 90,6% respondentek legitymowało się wykształceniem średnim lub wyższym i dodatkowo w 68,3% przypadków pokrywało się ono całkowicie lub częściowo z profilem prowadzonej działalności.

Problemy występujące w trakcie prowadzenia przedsiębiorstwa można podzielić na te, które dotyczą wszystkich przedsiębiorców oraz na te, które dotyczą głównie kobiet. Z barier odnoszących się do wszystkich przedsiębiorców respondentki najczęściej wskazywały wysokie podatki (32,8% wskazań) i nadmierną biurokrację (20,3% wskazań), w dalszej kolejności niski popyt na oferowane towary lub usługi (10,8% wskazań) oraz trudności z uzyskaniem kredytu (9,5% wskazań). Najmniejszym problemem były dla ankietowanych: brak odpowiednich kwalifikacji (3,2% wskazań) oraz inne utrudnienia, do których zalicza się: nieład administracyjny, niskie zasiłki, brak możliwości skorzystania z dofinansowania oraz silna konkurencja (2,5% wskazań).

38,8% respondentek (20,9% wszystkich wskazań) wskazało przynajmniej jedną przeszkodę utrudniającą głównie kobietom prowadzenie działalności gospodarczej, przy czym 60,6% z nich (12,7% wszystkich wskazań) sygnalizowało utrudnienia związane z dostępem do urlopów macierzyńskich, wychowawczych, chorobowych itp., a dla pozostałych 8,2% przeszkodę stanowiła mała dostępność taniej, instytucjonalnej opieki nad dziećmi oraz dorosłymi osobami zależnymi.

## Wnioski

W celu pełnego zaprezentowania przedsiębiorczości kobiet oraz określenia jej głównych przyczyn i barier konieczne było przeprowadzenie badania ankietowego. Po przeanalizowaniu uzyskanych wyników sformułowano następujące wnioski:

1. Mimo że część kobiet decyduje się na założenie własnej firmy w celu zburzenia „szklanych barier”, przeciwdziałania stereotypom i dyskryminacji ze względu na płeć, to z racji swojego dotychczasowego doświadczenia zawodowego, wykształcenia oraz małej siły przebicia decydują się one na działanie w sektorach typowo kobiecych. Potwierdzają to wyniki badań, według których aż po 36,5% kobiet prowadziło działalność w handlu i naprawach lub usługach (głównie kosmetyka i fryzjerstwo).
2. Respondentki mają silnie rozwinięte postawy przedsiębiorcze, gdyż są zdolne do podejmowania samodzielnych decyzji oraz ryzyka. Aż 90,6% respondentek zdecydowało samodzielnie o prowadzeniu własnej firmy (przeważająca część z nich założyła działalność od początku do końca bez niczyjej pomocy, a jedynie niewielki odsetek odkupił istniejący już podmiot gospodarczy od poprzedniego właściciela lub zdecydował się poprowadzić firmę odziedziczoną).
3. Głównym źródłem finansowania działalności gospodarczej były środki własne.
4. Z punktu widzenia liczby zatrudnianych pracowników, kobiety prowadziły mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników (aż 98,8% ogółu firm), tylko jedno przedsiębiorstwo było małe i zatrudniało od 10 do 49 pracowników.
5. Przyczyny zakładania przez respondentki własnej działalności gospodarczej są heterogeniczne – część z nich zdecydowała się na prowadzenie firmy pod wpływem czynników pozytywnych (50,6% wskazań), a część – negatywnych (49,4% wskazań).
6. Najczęściej wskazywanymi przez respondentki barierami występującymi przed założeniem firmy były nadmierna biurokracja oraz obawa przed podjęciem ryzyka. Z problemów ogólnych pojawiających się w trakcie prowadzenia przedsiębiorstwa badane najczęściej wskazywały wysokie podatki obciążające firmę oraz nadmierną biurokrację. W grupie barier dotyczących wyłącznie kobiet wskazano na utrudnienia związane z dostępem do urlopów macierzyńskich, wychowawczych, chorobowych, opiekuńczych itp. (12,7% wskazań) i na niską dostępność taniej, instytucjonalnej opieki nad osobami zależnymi (8,2% wskazań).

## Literatura

- Babuchowska K., Marks-Bielska R.: Wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ze środków PROW 2007–2013, Wyd. SGGW, Warszawa 2010, nr 9(2).
- Gawrycka M., Wasilczuk J., Zwiech P.: Szklany sufit i ruchome schody – kobiety na rynku pracy, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Kosiedowski W. i in.: Konkurencyjność przedsiębiorstw jako czynnik konkurencyjności regionu (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego), [w:] Funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej. Wybrane problemy, Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie, Olsztyn 2003.
- Kupczyk T.: Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesów, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009.
- Marks-Bielska R., Krzywiec R.: Uwarunkowania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, [w:] Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1980–2007), Kisiel R., Marks-Bielska R. (red.), Wyd. MaltArtGraf-Jeziński, Olsztyn 2009.

- Organiściak-Krzykowska A., Marks R.: Małe i średnie przedsiębiorstwa wobec problemów rynku pracy, [w:] Wybrane problemy małych i średnich firm, Zeszyt Naukowy Wydziału Ekonomii i Zarządzania, Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa 2002, nr 1.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Rollnik-Sadowska E.: Przedsiębiorczość kobiet w Polsce, Difin, Warszawa 2010.
- Rykowska J., Sawicka J., Stolarczyk P.: Przedsiębiorczość na obszarach Mazowsza z perspektywy gender, [w:] Rynek pracy na obszarach wiejskich Mazowsza – perspektywa gender, Sawicka J. (red.), Wyd. SGGW, Warszawa 2013.
- Sawicka J., Przedsiębiorczość kobiet wiejskich w Polsce i w Południowej Dakocie – badania porównawcze, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 2007, nr 4(6), Wyd. SGGW, Warszawa 2007.
- Szczebiot-Knoblach L., Kisiel R.: Podaż siły roboczej na rynku pracy na obszarach wiejskich w Polsce, Oeconomia Copernicana 2014, nr 1.
- Zuzek D.G.: Małe i średnie przedsiębiorstwa w polityce rozwoju regionalnego, [w:] Przedsiębiorczość rozwoju obszarów wiejskich, Rak A.M. (red.), Wyd. Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Siedlce 2006.

### **Conditionings concerning entrepreneurship of women in the Warminsko-Mazurskie Voivodeship**

**Summary:** This document presents entrepreneurial activity of women, with particular emphasis on reasons and barriers relating to establishing and running companies. It includes characteristics of entrepreneurial women and their companies, and analyses the professional situation of respondents prior to commencement of business activity as well as combining the business with family life. The reasons for respondents to commence business activity are heterogenic – some of them decided to go self-employed due to positive factors (e.g. need for independence), while others due to negative reasons (e.g. improvement of the financial situation). Most often indicated general barriers relating to running a company include: high taxes and excessive bureaucracy, while difficulties concerning mainly women include: problems with access to annual leaves and benefits (such as maternity benefits).

**Keywords:** entrepreneurship of women, reasons, barriers

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## Edukacja na rzecz rozwoju regionu – ocena założeń wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w RPO województwa mazowieckiego

**Streszczenie:** Głównym celem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014–2020 (RPO WM) jest inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy. Program stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Polityka ta obejmuje również rozwój w obszarze edukacji. Warto zatem podjąć się wstępnej oceny założeń wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w RPO WM w części dotyczącej edukacji. Celem artykułu jest próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów:

- zakresu przedmiotowego w konfrontacji z zapisami RPO WM 2007–2013, obszarem inteligentnych specjalizacji dla Mazowsza 2014–2020 oraz z założeniami Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER);
- procedury pozyskania wsparcia finansowego (konkurencyjność *versus* preferencje programowe);
- nakłady i instrumenty finansowe (środki bezzwrotne *versus* środki zwrotne).

W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych Komisji Europejskiej, krajowych dokumentów dotyczących strategii rozwoju oraz literatury przedmiotu dotyczącej absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

**Słowa kluczowe:** finanse, edukacja, region, UE, ramy finansowe 2014–2020

### Wstęp

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020 (RP WM) jest dokumentem opracowanym na podstawie pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014–2020, przedstawionego przez Komisję Europejską w 2011 roku oraz dokumentów europejskich i krajowych o charakterze strategicznym (Strategia Europa 2020, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030, Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 wraz z dziewięcioma strategiami horyzontalnymi). RPO WM 2014–2020 jest programem finansowanym z dwóch funduszy europejskich: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Podstawą do wyznaczenia obszarów wsparcia dla dwufunduszowego RPO WM na lata

2014–2020 jest przede wszystkim Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku, Innowacyjne Mazowsze, a także ustalenia przyjęte w projekcie aktualizacji Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

RPO WM 2014–2020, którego głównym celem jest inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy, stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Działania Programu zaprojektowane zostały w taki sposób, aby zapewnić efektywność i skuteczność przedsięwzięć oraz komplementarność projektów infrastrukturalnych i projektów miękkich. Jednym z priorytetowych obszarów alokacji finansowej jest obszar edukacji na rzecz rozwoju regionu. Województwo mazowieckie charakteryzuje bowiem wiele problemów dotyczących poszczególnych etapów edukacji<sup>1</sup>:

1. Przedszkola – poziom uprzedzszkolnienia jest silnie zróżnicowany przestrzennie. Najwyższy jest w Warszawie i okolicach (ok. 90%), a najniższy w gminach rolniczych (ok. 40%). Zgodnie z danymi GUS, w 2010 roku na 314 gmin województwa mazowieckiego w 135 poziom upowszechnienia edukacji przedszkolnej nie przekraczał 40%, jednocześnie w 40 gminach wynosił nie więcej niż 20%. Poza tym widoczny jest ograniczony udział dzieci z rodzin o niskim statusie ekonomicznym w płatnych zajęciach dodatkowych. Należy pamiętać, że europejska współpraca w zakresie edukacji i szkoleń wyznacza objęcie edukacją przedszkolną 95% dzieci w wieku od 4. roku życia do rozpoczęcia edukacji szkolnej.
2. Szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne – wielkość miejscowości, w której zlokalizowana jest szkoła, różnicuje wyniki uczniów, co zagraża spójności społecznej. Zasadniczym problemem są zatem nierówności w dostępie do edukacji między młodzieżą z miast i wsi oraz uwarunkowania społeczne. Kwestia dopasowania oferty szkół i placówek kształcenia zawodowego do popytu na lokalnym rynku pracy determinowana jest niewystarczającym przepływem informacji o potrzebach i wymaganiach w obszarze kwalifikacji i umiejętności lokalnego rynku, niewystarczającą współpracą szkół i pracodawców (zaledwie co dziesiątej szkole patronuje przedsiębiorca), a także przestarzałymi kwalifikacjami kadry dydaktycznej oraz niedostosowaniem zaplecza do praktycznej nauki zawodu (pracowni i warsztatów szkolnych) do wymagań rynku pracy. Wszystkie te czynniki potęgują nieatrakcyjność zatrudnieniową absolwentów. Pracodawcy zwracają także uwagę na niedostosowanie lub brak u absolwentów kompetencji miękkich, kluczowych na rynku pracy, czyli m.in. umiejętności językowych, wykorzystania nowych technologii, umiejętności pracy zespołowej.
3. Kształcenie i szkolenie osób dorosłych – niski (6,9%) wskaźnik uczestniczenia osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu, podczas gdy z treści dokumentu strategicznego: Perspektywa uczenia się przez całe życie do 2020 roku co najmniej 15% osób w wieku 24–65 lat powinno uczestniczyć w Life Long Learning (LLL).

---

<sup>1</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE). Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku, s. 23–24.

Zakres regionalnego programu operacyjnego powinien być zatem odpowiedzią na wyzwania rozwojowe oraz narzędziem do rozwiązywania problemów w obszarze edukacji. Uwzględniając zatem fakt, iż, po pierwsze, RPO WM w części dotyczącej edukacji nawiązuje do założeń Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (w szczególności do celu szczegółowego 5: Podniesienie poziomu kompetencji okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych); po drugie, oś priorytetowa dotycząca edukacji jest spójna z pierwszym celem Strategii Europa 2020 (rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji) i jego projektem przewodnim Mobilna Młodzież oraz celem 3: Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną i jego dwoma projektami przewodnimi, tzn. Programem na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejskim programem walki z ubóstwem, warto podjąć się wstępnej oceny założeń perspektywy finansowej 2014–2020 w RPO WM w części dotyczącej edukacji. Celem artykułu jest zatem próba dokonania tej oceny z uwzględnieniem trzech aspektów:

- zakresu przedmiotowego w konfrontacji z zapisami RPO Województwa Mazowieckiego 2007–2013, obszarem inteligentnych specjalizacji dla Mazowsza 2014–2020 oraz z założeniami Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWER);
- procedury uzyskania wsparcia finansowego (konkurencyjność *versus* preferencje programowe);
- nakłady i instrumenty finansowe (środki bezzwrotne *versus* środki zwrotne).

W artykule poddano weryfikacji następującą hipotezę: zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). Przy opracowaniu artykułu wykorzystano z materiałów źródłowych KE, krajowych dokumentów dotyczących strategii rozwoju oraz literatury przedmiotu dotyczącej absorpcji środków unijnych na projekty społeczne.

### **Zakres przedmiotowy RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja na rzecz rozwoju regionu**

Zakres przedmiotowy RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja na rzecz rozwoju regionu obejmuje trzy priorytety inwestycyjne:

1. 10i – ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnienie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia;
2. 10iii – wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych

ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji;

3. 10iv – lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10i przewidziano do realizacji dwa cele szczegółowe:

- X1: Podniesienie u uczniów kompetencji kluczowych, właściwych postaw i umiejętności niezbędnych na rynku pracy oraz rozwój indywidualnego podejścia do ucznia, szczególnie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi;
- X2: Wzrost dostępności do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

Realizacja celu szczegółowego X1 ma służyć przygotowaniu uczniów do przyszłego zatrudnienia oraz funkcjonowania w społeczeństwie przez nabycie i rozwój kompetencji i postaw potrzebnych na rynku pracy.

Planowane są do realizacji przedsięwzięcia wspierające kształcenie ogólne zwłaszcza przez:

- dostosowanie do przyszłego zatrudnienia przez budowanie i rozwój kompetencji kluczowych, tj. matematyczno-przyrodniczych, języków obcych, kompetencji ICT;
- rozwój kompetencji uczniów w zakresie kreatywności, innowacyjności, pracy zespołowej i postaw przedsiębiorczych;
- kontynuację działań realizowanych w ramach rządowego programu „Cyfrowa szkoła” i rozwijania kompetencji w zakresie stosowania TIK (w modułach e-szkoła i e-nauczyciel);
- nauczanie eksperymentalne;
- indywidualne podejście do pracy z uczniem;
- realizacja programów stypendialnych;
- wsparcie rozwoju zawodowego nauczycieli, w tym w szczególności przez rozwijanie umiejętności korzystania z nowych technologii i nowoczesnych pomocy dydaktycznych.

Z kolei realizacja celu szczegółowego X2 ma służyć zwiększeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej i wzrostowi jej jakości. W edukacji przedszkolnej uczestniczy 79,6% dzieci w wieku 3–5 lat, w tym w miastach – 93,1%, na wsi – 55,2%. Dzieci z więcej niż jedną niepełnosprawnością posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego stanowią 0,24% wszystkich uczestniczących w edukacji przedszkolnej, a o orzeczonej jednej niepełnosprawności – 1,39%. Objęcie edukacją przedszkolną dzieci niepełnosprawnych przede wszystkim zwiększa ich szanse prorozwojowe, poprawiając rokowania na zdolność do niezależności w przyszłości, przeciwdziałając wykluczeniu. Planowane są do realizacji przedsięwzięcia zwiększające dostępność do edukacji przedszkolnej poprzez:

- tworzenie miejsc edukacji przedszkolnej;



- prowadzenie zajęć dodatkowych;
- wsparcie nauczycieli edukacji przedszkolnej (jako element projektu).

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10iii przewidziano do realizacji jeden cel szczegółowy X3: Wsparcie osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie przez nabywanie i/ lub podwyższanie kompetencji. Istotny wpływ na kształcenie osób dorosłych będą miały zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa). Szacuje się, że do 2020 roku najliczniejszą grupę uczących się stanowią będą osoby w przedziale wiekowym 30–45/50 lat (a mniej będzie osób w wieku 20/24–30 lat)<sup>2</sup>. W analizie sytuacji w obszarze kształcenia i szkolenia osób dorosłych uwagę zwraca sytuacja osób w wieku 50+. W 2010 roku co trzecia badana firma dostrzegła bariery w zatrudnianiu osób w wieku 50+ (wskazywano m.in. na mniejszą zdolność adaptacji do zmian). Podaje się, że na zwiększanie atrakcyjności osób starszych jako pracowników, ma wpływ wsparcie w zakresie podnoszenia kwalifikacji poprzez odpowiednie dopasowanie oferty szkoleniowej. Planuje się zatem do realizacji przedsięwzięcia dotyczące podnoszenia kompetencji kluczowych osób dorosłych, w tym przeprowadzenie formalnej oceny i certyfikacji umiejętności i kompetencji osiągniętych przez uczestników wsparcia.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 10iv przewidziano do realizacji dwa cele szczegółowe:

- X4: Zwiększenie zdolności do zatrudnienia uczniów szkół i placówek oświatowych kształcenia zawodowego;
- X5: Zwiększenie szans osób dorosłych na rynku pracy przez uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

Realizacja celu szczegółowego X4 ma służyć wzrostowi efektywności i skuteczności kształcenia zawodowego, tak aby odpowiadało na potrzeby przeobrażającego się rynku pracy i wyzwania gospodarki opartej na wiedzy. Planowana jest zatem modernizacja oferty kształcenia zawodowego, w szczególności przez:

- rozwój współpracy szkół zawodowych z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym realizacja staży i praktyk;
- wyposażenie szkół i placówek kształcenia zawodowego w sprzęt i materiały dydaktyczne do realizacji kształcenia zawodowego;
- prowadzenie doradztwa zawodowego (w szkołach gimnazjalnych i zawodowych) i rozwój współpracy z rynkiem pracy;
- realizacja programów stypendialnych (projekt pozakonkursowy);
- wsparcie rozwoju nauczycieli zawodu i instruktorów praktycznej nauki zawodu.

Z kolei realizacja celu szczegółowego X5 ma służyć wzmocnieniu pozycji zawodowej osób dorosłych w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Stąd realizowane będzie przedsięwzięcie w zakresie wsparcia kształcenia i szkolenia zawodowego osób dorosłych. Wsparcie może być realizowane w trybie pozaformalnym (w formach pozaszkolnych, np. przez realizację kwalifikacyjnych kursów zawodowych i kursów umiejętności zawodowych) umożliwiającym podniesienie kwalifikacji i umiejętności zawodowych

---

<sup>2</sup> Dane z seminarium bolońskiego, Uniwersytet Jagielloński, 25.03.2013 r., [www.ekspercibolonscy.org.pl](http://www.ekspercibolonscy.org.pl).

oraz w trybie formalnym (szkolnym), tj. przez zdobywanie/uzupełnianie przez osoby dorosłe wykształcenia w szkołach dla dorosłych na szczeblu podstawowym, gimnazjalnym, ponadgimnazjalnym oraz w szkołach policealnych.

Na podstawie wyżej wymienionego zakresu przedmiotowego w obszarze edukacji można stwierdzić, iż:

1. RPO WM 2014–2020 proponuje znacznie szerszą paletę obszarów wsparcia edukacji w porównaniu z zapisami RPO WM 2007–2013. W poprzedniej perspektywie bowiem zagadnieniom edukacji poświęcono jedynie działanie 7.2. Infrastruktura służąca edukacji w ramach Priorytetu VII – Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego. Alokacja finansowa dotyczyła wówczas budowy nowych, rozbudowy i modernizacji istniejących obiektów dydaktycznych takich jak m.in. przedszkola, szkoły, placówki służące wyrównywaniu szans (CKU/CKP), młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, Ochotnicze Hufce Pracy, szkoły wyższe; infrastruktury pomocniczej (np. biblioteki) czy też zakupu niezbędnego wyposażenia do obiektów sportowych. Można zatem stwierdzić, że w perspektywie 2014–2020, choć będą kontynuowane niektóre priorytety inwestycyjne, np. w zakresie edukacji przedszkolnej, to jednak nacisk zostanie położony na realizację projektów miękkich. Może to skutkować pełniejszą realizacją strategii rozwoju województwa mazowieckiego.
2. RPO WM 2014–2020 w obszarze edukacji wpisuje się w zakres Inteligentnych Specjalizacji Województwa Mazowieckiego (tab. 1).

**Tabela 1.** Wysoka jakość życia – obszar inteligentnej specjalizacji regionalnej na Mazowszu

Potencjał	Zasoby kapitałowe, infrastrukturalne i intelektualne Warszawy
Specyficzne wyzwania regionalne	Polaryzacja regionu, rozwarstwienie pomiędzy obszarem centralnym o wysokiej dostępności infrastruktury i usług dla mieszkańców a terenami peryferyjnymi.
Proces zmiany	Dywersyfikacja rozumiana jako rozszerzenie oferty usług tworzących powiązania synergiczne z różnymi sektorami działalności gospodarczej
Cel	Wzrost atrakcyjności województwa jako miejsca do życia i rozwoju mieszkańców. Zmniejszenie dysproporcji społecznych. Rozwój kapitału społecznego.

Źródło: Inteligentna Specjalizacja Województwa Mazowieckiego – Załącznik nr 2 do Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego 2013–2020, Warszawa 2013, s. 7.

Jest to bardzo ważne stwierdzenie, gdyż środki finansowe na lata 2014–2020 są głównie przeznaczone na rozwój w obszarze B + R + I. Dane przedsięwzięcie, także edukacyjne, musi być zatem przyporządkowane do inteligentnej specjalizacji, by móc być sfinansowane z udziałem funduszy strukturalnych. Inteligentne specjalizacje mają przyczyniać się do transformacji gospodarki krajowej poprzez jej unowocześnianie, przekształcanie strukturalne, zróżnicowanie produktów i usług oraz tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, również wspierających transformację w kierunku gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, w tym surowce naturalne. Przy tak pojmowanej definicji celu inteligentnej specjalizacji należy stwierdzić, iż ten cel nie miałby szans na realizację bez implementacji zadań z obszaru edukacji.

3. RPO WM 2014–2020 w obszarze edukacji stanowić będzie uzupełniającą ofertę w stosunku do zakresu wsparcia edukacji w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) 2014–2020 (głównie reprezentowanym w osi priorytetowej I: Osoby młode na rynku pracy oraz II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji). W POWER alokacja finansowa jest bowiem skoncentrowana na realizacji projektów edukacyjnych o zasięgu ogólnokrajowym oraz służącym wypracowywaniu systemowych rozwiązań w obszarze edukacji (np. rozwiązania dotyczące usprawnienia współpracy szkół z otoczeniem instytucjonalnym oraz dostępności wysokiej jakości informacji o różnych aspektach funkcjonowania szkół; mechanizmy systemowego monitorowania, ewaluacji i wspierania rozwoju edukacji, np. podstawy programowe, egzaminy, system nadzoru i ewaluacji, badania i analizy). Można zatem stwierdzić, iż nie ma ryzyka dublowania zakresu przedmiotowego wsparcia unijnego w obszarze edukacji na terenie Mazowsza z POWER, co skutkować powinno wyższą efektywnością poniesionych nakładów finansowych na rozwój edukacji w regionie.

### **Procedura pozyskania wsparcia finansowego na edukację w ramach RPO WM 2014–2020**

Analizę procedury pozyskania wsparcia finansowego na edukację w ramach RPO WM 2014–2020 warto jest przeprowadzić, uwzględniając szczególnie dwa jej aspekty: konkurencyjności przyjętych trybów oraz preferencyjności wyboru beneficjenta. W zakresie konkurencyjności istotne jest wskazanie trybu wyłonienia beneficjenta. Interwencje zaplanowane w ramach dwóch z trzech wcześniej zaprezentowanych priorytetów inwestycyjnych (PI): 10i i 10iv wskazują, iż stosowane będą dwa tryby wyboru projektów:

- 1) tryb konkursowy – jest trybem podstawowym i stosowany będzie w obszarach, gdzie rozwiązanie danego problemu następuje poprzez realizację różnych projektów przynoszących porównywalne rezultaty (tzn. ten sam cel może zostać osiągnięty w wyniku realizacji różnych interwencji);
- 2) tryb pozakonkursowy – jest trybem przyporządkowanym do wyboru projektów o kluczowym znaczeniu dla realizacji RPO WM, polegającym na świadczeniu usług edukacji na rzecz ostatecznych odbiorców wsparcia. Przykładowo w trybie pozakonkursowym realizowane będą projekty stypendialne, adresowane do uczniów z wysokimi wynikami/osiągnięciami edukacyjnymi w zakresie przedmiotów ogólnych. Projekt w trybie pozakonkursowym realizowany będzie przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

PI 10iii będzie natomiast obsługiwany wyłącznie w trybie konkursowym wyboru projektów. Można zatem uznać, iż faktycznie przeważającym trybem wyboru jest tryb konkursowy, co powinno wzmocnić konkurencyjność wśród głównych grup beneficjentów, do których zaliczono wszystkie podmioty – z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych). Będzie to z pewnością bardzo zróżnicowana grupa podmiotów pod względem formy organizacyjno-prawnej, sytuacji finansowej oraz głównego profilu działalności. Obszarem edukacji interesuje się wiele podmiotów na rynku, dla których obszar ten nie musi i najczęściej nie jest jedynym obszarem branżowym absorpcji środków unijnych.

Szerokie ujęcie grup docelowych zapisane w priorytecie X RPO WM: Edukacja na rzecz regionu zdaje się potwierdzać przypuszczenie o dość wysokim poziomie zainteresowania aplikowaniem o środki unijne w obszarze edukacji. Przykładowo w PI 10i zestawienie grupy docelowej obejmuje:

- uczniów i wychowanków szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne i zawodowe (w tym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi);
- nauczycieli i pracowników pedagogicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych;
- dzieci w wieku przedszkolnym, określonym w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty<sup>3</sup>;
- istniejące przedszkola;
- funkcjonujące inne formy wychowania przedszkolnego;
- oddziały przedszkolne w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne.

Jeżeli do tej grupy docelowej dodać:

- osoby w wieku od 25. roku życia uczestniczące z własnej inicjatywy w szkoleniach i kursach (w szczególności osoby z grup najbardziej potrzebujących, np. o niskich kwalifikacjach, osoby powyżej 50. roku życia) zainteresowane kształceniem pozaformalnym (PI 10iii);
- młodocianych pracowników (PI 10iv);
- instruktorów praktycznej nauki zawodu (PI 10iv);
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki doskonalenia i doskonalenia zawodowego, centra kształcenia zawodowego i ustawicznego (PI 10iv);

to konkurencyjność w zakresie liczebnym składanych projektów, oryginalności rozwiązań problemów oraz doświadczeń w zakresie aplikowania o środki unijne będzie bardzo wysoka. Fakt ten może napawać optymizmem, gdyż z dużej konkurencyjności powinny wynikać dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, obsługującego RPO WM, korzyści w postaci racjonalnie wydatkowanych środków publicznych na naprawdę najlepsze projekty edukacyjne. Z tak dużej konkurencyjności mogą z kolei nie do końca być zadowoleni kandydaci na beneficjentów, gdyż oznacza to, że pula środków zostanie rozdysponowana w poszczególnych edycjach konkursowych pomiędzy „graczy” z najwyższą punktacją po ocenie merytorycznej (nierazko oscylującej wokół maksymalnej punktacji), a błędów formalnych już prawie nikt nie będzie popełniać (wartość dodana uczestniczenia w absorpcji środków unijnych w poprzednich perspektywach unijnych).

Kandydaci na beneficjentów powinni pamiętać, że proces oceny i wyboru projektów w ramach RPO WM 2014–2020 będzie przebiegał zgodnie z procedurami zatwierdzonymi przez Instytucję Zarządzającą (IZ), tj. z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- efektywności kosztowej w powiązaniu z osiąganymi efektami (planowane nakłady finansowe a efekty) i potrzebami rynku pracy;
- adekwatności wybranych działań do potrzeb wskazanych w diagnozie;

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.

- wdrażania założeń poszczególnych rodzajów polityki horyzontalnych, tj. polityki równych szans, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju adekwatnie do obszaru merytorycznego osi;
- zindywidualizowanego, kompleksowego i długofalowego charakteru podejmowanych interwencji;
- analizy i uwzględnienia sytuacji demograficznej.

Projekty wybierane w trybie pozakonkursowym, tak jak projekty konkursowe, w celu otrzymania wsparcia będą musiały otrzymać pozytywną ocenę zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Komitet Monitorujący. Oceny projektów będą dokonywać eksperci z listy Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury.

Kryterium konkurencyjności w aplikowaniu o środki unijne w RPO WM może być jednak osłabione wskutek stosowania preferencji w zależności od specyfiki konkursu. Do przykładowych preferencji w ramach trzech priorytetów inwestycyjnych w obszarze edukacji zaliczyć można:

- projekty zgodne z celami regionalnej strategii innowacji (RIS);
- projekty realizowane na obszarach wiejskich (silniejsza koncentracja środków na szkołach i placówkach z obszarów cechujących się największymi potrzebami w zakresie edukacji jest niezbędna w kontekście zróżnicowań wewnątrzregionalnych i potrzeby osiągnięcia większej spójności społeczno-gospodarczej);
- projekty realizowane na obszarach z ograniczonym dostępem do infrastruktury podstawowej i usług publicznych;
- projekty ukierunkowane na szkoły podstawowe z najniższym udziałem uczniów dodatkowo uczących się języka obcego;
- objęcie wsparciem dzieci wyłącznie z obszarów wiejskich dotychczas nieuczestniczących w edukacji przedszkolnej;
- projekty angażujące kapitał prywatny;
- projekty realizowane w partnerstwie, w tym w szczególności szkół i placówek z pracodawcami/przedsiębiorcami (w skład którego wchodzi co najmniej jedna szkoła i jeden przedsiębiorca);
- projekty zapewniające sieciowanie szkół.

Ze względu na dużą liczbę preferencji obszarowych przy aplikowaniu o środki unijne można spodziewać się zdecydowanej przewagi wniosków opracowanych wyłącznie pod spełnienie kryterium tej preferencji. Na etapie oceny projektu może to oznaczać niebezpieczeństwo marginalizacji rozwiązań niespełniających przesłanki preferencyjności, a jednak obejmujących przedstawicieli grup docelowych ujętych w trzech priorytetach inwestycyjnych w obszarze Edukacja dla rozwoju regionu.

### **Nakłady finansowe i instrumenty finansowe w ramach RPO WM 2014–2020 w obszarze Edukacja dla rozwoju regionu**

Podział środków pomiędzy kraj a region zapewnia udział w ramach RPO WM 2014–2020 59% środków EFRR oraz 47% środków EFS. Środki na Program stanowią około 55% alokacji dla regionu, co oznacza odpowiednio wysokość alokacji EFRR w kwocie 1 544 686 317 euro oraz EFS w kwocie 545 153 821 euro. Ogółem w ramach RPO WM

2014–2020 przewidywana alokacja wynosi 2 089 840 138 euro. Relacja EFRR do EFS to odpowiednio: 74 do 26%, poziom współfinansowania ze środków unijnych wynosi zaś do 80% na oś priorytetową. W realizację programu zaangażowane będą środki krajowe publiczne i prywatne. Jednak w przypadku realizacji Osi Priorytetowej X: Edukacja dla rozwoju regionu sytuacja jest odmienna.

Po pierwsze, zasilanie finansowe nie będzie dwufunduszowe tylko jednofunduszowe z EFS<sup>4</sup>. EFS jest co prawda jednym z głównych narzędzi finansowym Unii Europejskiej, wspierającym zatrudnienie w państwach członkowskich oraz promującym spójność gospodarczą i społeczną, ale wydatki EFS wynoszą tylko około 10% całkowitego budżetu UE. Z tej perspektywy należy zatem oceniać zaplanowaną wysokość kwot ram wykonania interwencji Osi Priorytetowej X RPO WM (tab. 2–6).

**Tabela 2.** Wymiar 1 – zakres interwencji

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	115*	78 706 309
			117**	19 538 189
			118***	63 657 488

\* Ograniczanie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia.

\*\* Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i pozaformalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji.

\*\*\* Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Źródło: RPO WM 2014–2020. /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE). Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku, s. 248–249.

**Tabela 3.** Wymiar 2 – forma finansowania

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	161 901 986

\* Dotacja bezzwrotna.

Źródło: jak w tabeli 2.

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

**Tabela 4.** Wymiar 3 – typ obszaru

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	57 564 663
			02**	82 235 233
			03***	22 102 090

\* Duże obszary miejskie (o ludności > 50 000 i dużej gęstości zaludnienia).

\*\* Małe obszary miejskie (o ludności > 5 000 i średniej gęstości zaludnienia).

\*\*\* Obszary wiejskie (o małej gęstości zaludnienia).

Źródło: jak w tabeli 2.

**Tabela 5.** Wymiar 4 – terytorialne mechanizmy wdrażania

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	01*	10 923 086
			07**	150 978 900

\* Zintegrowane inwestycje terytorialne – miejskie.

\*\* Nie dotyczy.

Źródło: jak w tabeli 2.

**Tabela 6.** Wymiar 6 – temat uzupełniający EFS (wyłącznie EFS)

Fundusz	Kategoria regionu	Oś priorytetowa	Kod	Kwota [EUR]
EFS	Region lepiej rozwinięty	X Edukacja dla rozwoju regionu	05*	12 337 552
			06**	161 901 986
			07***	161 901 986

\* Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

\*\* Niedyskryminacja.

\*\*\* Równość płci.

Źródło: jak w tabeli 2.

Po drugie, z faktu, że Oś priorytetowa X jest planowana do finansowania z EFS, wynika, iż zgodnie z art. 13, pkt 4 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013 zakup infrastruktury, gruntów i nieruchomości nie kwalifikuje się do wsparcia z EFS. Wyjątkiem od tej zasady jest finansowanie w ramach *cross-financingu*, tzn. dopuszczalny jest zakup sprzętu lub infrastruktury w szkołach i placówkach edukacyjnych wyłącznie wówczas, jeżeli zostanie zagwarantowana trwałość inwestycji z EFS. Kryteria oceny kwalifikowalności takich wydatków w ramach *cross-financingu* będą uwzględniać wyniki szkół i premiovac szkoły położone na terenach wiejskich. Ponadto należy pamiętać, iż możliwość finansowania projektu w ramach *cross-financingu* jest limitowana – do 10% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej programu operacyjnego, część operacji, w przypadku której koszty kwalifikują się do wsparcia z drugiego funduszu na podstawie

zasad kwalifikowalności stosowanych do tego funduszu (pod warunkiem, że koszty te są konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią związane).

Po trzecie, pomoc finansowa w obszarze Edukacja dla regionu będzie miała charakter bezzwrotny (dotacja), co oznacza wysokie prawdopodobieństwo braku konieczności wniesienia wkładu własnego przez projektodawcę w procesie aplikowania o środki unijne oraz, co za tym idzie, wnioskowanie o 100% kwalifikowalności zaplanowanych kosztów w budżecie projektu. I choć Komisja Europejska (KE) oczekuje, że państwa członkowskie w perspektywie lat 2014–2020 będą rozszerzały zarówno zakres, jak i skalę instrumentów inżynierii finansowej, to jednak przykład RPO WM pokazuje, że w obszarze edukacji występuje kontynuacja podejścia do instrumentów finansowych z okresu perspektywy unijnej 2007–2013. Projektodawców taka sytuacja może ucieszyć, niemniej przyznawanie dotacji bezzwrotnych nie uczy zasadniczej kwestii, jaką jest dbałość o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, czyli ich reinwestowanie. Okres perspektywy 2014–2020, jako ostatniej z tak wysoką alokacją dla Polski, powinien być raczej wykorzystany na mentalne przygotowanie społeczeństwa do zmiany źródeł finansowania przedsięwzięć społecznych z bezzwrotnych na zwrotne.

### **Podsumowanie i wnioski**

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż zakres przedmiotowy finansowania Osi Priorytetowej X: Edukacja dla regionu w RPO WM 2014–2020 nie pokrywa się z zakresami innych programów operacyjnych w tej perspektywie, wpisuje się za to w obszar inteligentnej specjalizacji województwa mazowieckiego, a kwestia konkurencyjności jest osłabiona szeroką skalą preferencyjności w wyborze projektów przy zastosowaniu bezzwrotnych instrumentów finansowych (dotacji). W związku z powyższym warto byłoby podczas działań ewaluacyjnych tego programu zwrócić uwagę na:

- 1) relację nakładów do efektów;
- 2) ograniczenie skali preferencyjności w wyborze projektów, gdyż zbyt duża skala tego zjawiska obniża konkurencyjność podmiotów ubiegających się o środki unijne;
- 3) uświadamianie, poprzez przykłady, konieczności zmiany podejścia projektodawców do form wsparcia unijnego z dotacji na środki zwrotne;
- 4) systematyczne pogłębianie wiedzy społeczeństwa z zakresu konstrukcji instrumentów zwrotnych (np. poprzez rozszerzenie oferty dydaktycznej uczelni o te zagadnienia).

### **Literatura**

- Analiza różnicowania się systemu oświaty w Polsce na poziomie szkół podstawowych i gimnazjów, Edycja 2011.
- Bilans Kapitału Ludzkiego, PARP, Warszawa 2012. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 11 stycznia 2013 roku.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 – rozwój kapitału ludzkiego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 6 października 2010 roku.
- Europejski Program Walki z Ubóstwem. SEK (2010) 1564 wersja ostateczna, Bruksela 16 grudnia 2010 roku.
- Inteligentna Specjalizacja Województwa Mazowieckiego – Załącznik nr 2 do Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego 2013–2020, Warszawa 2013.



- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).  
Krajowa Inteligentna Specjalizacja, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.  
Krajowy Program Reform Europa 2020, Rada Ministrów, 22 kwietnia 2014 roku (aktualizacja 2014/2015).  
Młodzi 2011, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.  
Nowakowska A. (red.): Budowanie zdolności innowacyjnych regionów, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.  
Perspektywa uczenia się przez całe życie, Międzyresortowy Zespół do spraw Uczenia się Przez Całe Życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, projekt 2011-02-04. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 PO WER 2014–2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, wersja z dnia 8 stycznia 2014 roku.  
Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 /PROJEKT – wersja 1.4/ (wersja na podstawie Template KE), Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 9 grudnia 2014 roku.  
Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) NR 215/2014 z dnia 7 marca 2014 roku ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.  
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.  
Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji EUROPA 2020, Bruksela 3 marca 2010 roku, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.  
Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 wraz z 9 strategiami horyzontalnymi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2012 roku.  
Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013.  
Szczepański M.: Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 – wymiar wspólnotowy i krajowy. Analiza propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej w Polityce Spójności po 2013 roku, Materiał MRR, 2011.  
Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 roku (CSR) nr 3.

### **Education for Regional Development – assessment of multiannual financial framework in Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020**

**Summary:** The main objective of the Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2014–2020 (ROP MV) is a smart, sustainable development enhancing social and territorial cohesion and using the potential of Mazowieckie labour market. The programme is the tool for the implementation of development policies by the Mazowieckie Voivodeship Self-Government. This policy also covers developments in the field of education. Therefore, it seems valuable to review the assumptions

of the financial perspective 2014–2020 in the ROP MV set out in the section on education. The aim of this paper is to carry out this assessment with regard to three aspects:

- the substantive scope confronted with the provisions of Regional Operational Programme for Mazowieckie Voivodeship 2007–2013, Smart Specialization for Mazowieckie Region 2014–2020 and the assumptions of the Operational Programme Knowledge, Education Development 2014–2020 (POWER);
- the procedures for obtaining financial support (competitiveness versus programme preferences);
- the investments and financial instruments (non-repayable funds versus repayable funds).

The article verifies the following hypothesis: the scope of the funding of Priority Axis X: Education for the Region in the ROP MV 2014–2020 does not overlap with the scopes of other operational programs in this perspective, the issue of competitiveness is weakened by a wide scale of preference in the selection of projects using non-repayable financial instruments (subsidies). The study used the source materials of the European Commission, the National Development Strategy and literature on the absorption of EU funds for social projects.

**Keywords:** finance, education, region, EU, financial framework 2014–2020

**Małgorzata Leszczyńska**

Uniwersytet Rzeszowski

## Dochodowy wymiar nierówności regionalnych w Polsce

**Streszczenie:** W artykule dokonano oceny sytuacji dochodowej gospodarstw domowych w ujęciu czasowym (retrospektywa z lat 2009–2012) w skali regionalnej. Jako punkt odniesienia przyjęto bowiem, że zróżnicowanie dochodów uzależnione jest od geograficznej przestrzeni zamieszkiwania. W analizie i porównaniach wykorzystano dane GUS dotyczące 16 województw Polski. Przyjęto, że makroekonomiczny schemat tworzenia PKB „przekłada się” na rozporządzalne dochody gospodarstw domowych (na poziomie mikroekonomicznym). Jak się okazuje, skala regionalna istotnie różnicuje relacje tych kategorii w Polsce, gdyż nadal wskazuje na istnienie ich relatywnie dużych odchyień.

**Słowa kluczowe:** dochody, zróżnicowanie dochodów, spójność społeczno-ekonomiczna, rozwój zrównoważony

### Wstęp

Pojęcie nierówności społecznych stanowi złożoną kategorię analityczną, gdyż można ją odnosić do wielu elementów funkcjonowania społeczeństwa<sup>1</sup>. Jednym z ważnych ich wymiarów są nierówności dochodowe.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że nierówności dochodów nie są nowym zjawiskiem, lecz trwale i niejako strukturalnie związanym z procesem globalizacji i z różnym nasileniem występującym na każdym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego<sup>2</sup>. Będąc poważną kwestią społeczną, stanowiąc jednak barierę w procesach osiągania spójności społeczno-ekonomicznej<sup>3</sup>. Niebezpieczeństwa dotychczasowych trendów globalnych, takich jak wzrost nierówności dochodów i szans życiowych, są też zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Por. np.: Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybucyjna, S. Kot, A. Malawski, A. Węgrzecki (red.), Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

<sup>2</sup> Szerzej: R. Piasecki: *Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa 2011, s. 32–54; *Rozwój w dobie globalizacji*, A. Bąkiewicz, U. Żuławska (red.), Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> M. Leszczyńska: *Dylematy osiągania spójności społeczno-ekonomicznej z perspektywy nierówności zmian dochodów w regionach Polski Wschodniej*, [w:] *Spójność ekonomiczno-społeczna regionów Unii Europejskiej. Monografia, Tom I, Europejski wymiar spójności ekonomiczno-społecznej*, B. Józwick, P. Zalewa (red.), Wyd. KUL, Lublin 2010, s. 143–159.

<sup>4</sup> Por. H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, (przet.) J. Gilewicz, Zysk i S-ka, Poznań 2010.

Współcześnie prowadzone badania w zakresie problematyki nierówności dochodowych koncentrują się na dwóch nurtach. Pierwszy z nich, o charakterze objaśniającym, bazuje na osiągnięciach nauk społeczno-ekonomicznych i wyjaśnia je w kategoriach przyczynowo-skutkowych. Drugi zaś, o charakterze ilościowym, koncentruje się na ich pomiarze. W tym ostatnim zakresie wykorzystywany jest szeroki zestaw miar w skali międzynarodowej<sup>5</sup>. W artykule jednak przedstawiono i poddano ocenie tylko wybrane mierniki dochodów.

Celem artykułu jest dokonanie oceny regionalnego zróżnicowania sytuacji dochodowej w Polsce w ujęciu czasowym (retrospektywa z lat 2009–2012) w świetle danych o charakterze makro- i mikroekonomicznym. Istotny bowiem staje się nie tyle obiektywny poziom dochodów, ale ich relacje w Polsce, wskazujące na skalę dysproporcji rozwojowych w skali regionalnej. Skala rozpiętości dochodów wskazuje bowiem na efekty zachodzących zmian rozwojowych. Ważnym wątkiem rozważań jest wskazanie znaczenia dochodowego wymiaru nierówności społecznych dla rozwoju zrównoważonego i spójności społeczno-ekonomicznej w układzie regionalnym w Polsce.

Konieczność godzenia efektywności ekonomicznej ze „sprawiedliwymi nierównościami społecznymi” wynika z idei spójności społeczno-ekonomicznej wpisanej w strategię rozwoju Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Współczesne teorie ekonomiczne odnoszą te procesy rozwojowe do wymiaru regionalnego<sup>7</sup>. Jest to szczególnie ważne w kontekście konieczności odrabiania dystansu rozwojowego przez Polskę. W polityce regionalnej Unii Europejskiej chodzi nie tyle nawet o rozwiązanie problemów nierówności regionalnych, co ich rażących dysproporcji. Same zróżnicowania regionalne są bowiem zjawiskiem naturalnym i wynikają z działania regionów w warunkach mechanizmu wzmagającego konkurencyjność. Region powinien być jednak zdolny do tworzenia takich efektów rozwojowych, które zapewniają poprawę relacji w zakresie poziomu dochodów rozporządzalnych w długim okresie. Korzystne efekty gospodarcze powinny więc przekształcać się w efekty społeczne, co dla gospodarstw domowych oznacza wyższy poziom ich ogólnego dobrobytu.

### **Metodyka badań**

PKB *per capita* to powszechnie znana, lecz tylko pośrednia i bardzo ogólna miara spójności gospodarczej o charakterze makroekonomicznym, wykorzystywana w porównaniach regionalnych. Jest to miara o dobrze ugruntowanych podstawach pojęciowych i statystycznych, przy tym podlegająca standardom międzynarodowym, umożliwiającą porównawcze analizy w czasie i przestrzeni. Informuje tylko o przeciętnych zróżnicowaniach występujących w danym kraju. Okazuje się jednak, że miara ta wpływa też

---

<sup>5</sup> Vide: B. Kasprzyk: Wybrane aspekty oceny dobrobytu ekonomicznego i jakości życia (ujęcie regionalne – Podkarpacie), Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 10–52.

<sup>6</sup> EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu, Komunikat Komisji UE, Bruksela, 03.03.2010 rok.

<sup>7</sup> Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne, A. Kojder (red.), Wyd. WAM PAN, Kraków 2007, s. 305–342.

na wymiar społeczno-ekonomiczny ujmowany w skali mikroekonomicznej. Dla bardziej wiarygodnego obrazu należy więc przyjąć też perspektywę gospodarstwa domowego<sup>8</sup>, ponieważ zmiany w materialnym poziomie życia ludzi bardziej odzwierciedlają mierniki o charakterze mikroekonomicznym oparte na dochodach gospodarstw domowych<sup>9</sup>. Należy tu stosować ich względne miary (relacje), gdyż wzrost przeciętnego dochodu może być rozłożony nierówno między różnymi regionami<sup>10</sup>. Z drugiej strony stosowanie kategorii dochodu na poziomie makro- i mikroekonomicznym w analizie ich zróżnicowania pozwala na ocenę zjawisk o różnym charakterze (nie tylko gospodarczym, ale i społeczno-ekonomicznym)<sup>11</sup>. W analizach warto stosować więc – jako uzupełniające się – te dwa podejścia. Nie tyle bowiem makroekonomiczny schemat tworzenia PKB, co jego podział przekłada się ostatecznie na dochody rozporządzone gospodarstw domowych<sup>12</sup>. W mikroekonomicznych badaniach ich budżetów przyjmuje się, że dywersyfikują one swe dochody, uzyskując je nie tylko z głównego źródła utrzymania, ale i innych źródeł: pracy najemnej, pracy na własny rachunek w gospodarstwie rolnym lub poza nim, świadczeń społecznych itp., co niweluje niekorzystne zmiany w zakresie głównego źródła dochodu.

Za punkt odniesienia przyjęto, że polaryzacja dochodów, będąc podstawowym wyznacznikiem nierówności, uzależniona jest przede wszystkim od geograficznej przestrzeni zamieszkiwania. Weryfikacja prawdziwości tej hipotezy na podstawie danych empirycznych dotyczy skali wojewódzkiej. W artykule przyjęto też, że miernik braku spójności gospodarczej, przejawiający się w silnym zróżnicowaniu PKB na mieszkańca w ujęciu województw, przekłada się na sytuację społeczno-ekonomiczną gospodarstw domowych w zakresie ich dochodów rozporządzalnych na osobę. Stąd porównano relacje w zakresie PKB oraz kondycję dochodową polskich gospodarstw domowych w różnych województwach. Wychodzi się z założenia, że zmiany w zakresie relacji analizowanych kategorii są jednym z wymiarów zaawansowania procesów spójności społeczno-ekonomicznej.

Analizę dochodów jako istotnego wymiaru nierówności w ujęciu regionalnym oraz wnioski dotyczące ich oceny zróżnicowania oparto na danych uzyskanych z rachunków

---

<sup>8</sup> Podstawowy miernik w tym zakresie stanowi dochód rozporządzalny na 1 osobę.

<sup>9</sup> Wśród celów ekonomicznych zrównoważonego rozwoju na poziomie mikroekonomicznym można bowiem wymienić odpowiednie dochody rozporządzone gospodarstw domowych.

<sup>10</sup> J. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi: Błąd pomiaru: dlaczego PKB nie wystarcza? Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

<sup>11</sup> Por. B. Szopa, M.A. Dąbrowski, P. Kawa: Rola europejskiej integracji gospodarczej w kształtowaniu dochodu na poziomie makro- i mikroekonomicznym, Wyd. UE, Kraków 2008; B. Szopa, P. Kawa, J. Kultys: Oszczędności i rozpiętości dochodowe a dynamika gospodarcza. Interakcje na przykładzie Polski, Wyd. AE, Kraków 2007.

<sup>12</sup> W analizie wpływu podstawowego efektu gospodarczego w skali makro, tj. PKB na kształtowanie się dochodów społeczeństwa w skali mikro należy uwzględnić nie tylko PKB na 1 mieszkańca, ale i jego relacje oraz powiązanie z przestrzennym rozkładem kształtowania się dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych. Vide: Cz. Bywalec: Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 69.

narodowych i badań budżetów gospodarstw domowych prowadzonych przez GUS. Wykorzystano podejście retrospektywne, pokazując zmiany relacji analizowanych kategorii w czasie. Rozwój jest bowiem pojęciem dynamicznym i zmiennym. Za obiekt badań na poziomie mikroekonomicznym przyjęto gospodarstwo domowe klasyfikowane przez GUS. Pokazano kształtowanie się wybranych mierników na tle Polski, a także przedstawiono pozycje poszczególnych województw w rankingu. Mimo że na dogłębną analizę zróżnicowania sytuacji dochodowej w ujęciu przestrzennym pozwalają porównania danych w czasie (analiza dynamiczna), to należy zaznaczyć, że zastosowanie tego podejścia napotyka barierę braku informacji statystycznych, które często publikowane są z dużym opóźnieniem.

### Wyniki badań

Miernik zróżnicowania ładu gospodarczego o syntetycznym charakterze (PKB na mieszkańca), wpływający w szerokim ujęciu na ład ekonomiczny w wymiarze przestrzennym warunkuje też spójność społeczną (oceniającą na poziomie mikroekonomicznym). W tabeli 1 przedstawiono indeksy pokazujące skalę zróżnicowania polskich województw pod względem PKB na mieszkańca oraz dochodu rozporządzalnego na 1 osobę.

**Tabela 1.** Sytuacja dochodowa polskich gospodarstw domowych na tle zmian PKB/mieszkańca w latach 2009–2012 – ujęcie wojewódzkie [%]

Województwo	PKB/mieszkańca						Dochody rozporządzalne/osobę			
	2009		2011		2010–2012		2009		2012	
	Polska= =100	pozycja	Polska= =100	pozycja	Polska= =100	pozycja	Polska= =100	pozycja	Polska= =100	pozycja
Dolnośląskie	109,0	2	113,4	2	113,3	2	105,4	2	106,5	2
Kujawsko-pomorskie	84,7	10	82,2	10	82,0	10	91,1	13	88,4	12
Lubelskie	67,2	16	67,9	15	69,8	16	81,6	15	83,1	15
Lubuskie	85,4	9	82,7	9	83,6	9	99,0	7	96,1	9
Łódzkie	91,3	6	92,6	6	92,9	6	100,1	5	99,0	7
Małopolskie	85,8	8	86,0	7	88,2	7	93,5	11	93,5	10
Mazowieckie	160,1	1	163,3	1	158,7	1	129,1	1	133,5	1
Opolskie	81,7	11	80,1	11	81,6	11	97,1	10	101,0	4
Podkarpackie	68,5	15	67,6	16	69,9	15	74,9	16	75,5	16
Podlaskie	73,7	14	71,8	14	72,6	13	91,4	12	97,2	8
Pomorskie	97,3	5	95,4	5	96,7	5	104,5	3	105,7	3
Śląskie	107,2	3	108,0	3	106,7	3	100,0	6	99,4	5
Świętokrzyskie	77,6	12	74,5	12	76,2	12	84,2	14	87,9	13
Warmińsko-mazurskie	73,8	13	72,2	13	72,1	14	97,3	9	86,9	14
Wielkopolskie	106,3	4	104,1	4	105,6	4	98,5	8	90,5	11
Zachodniopomorskie	87,9	7	84,4	8	84,7	8	102,3	4	99,1	6

Źródło: opracowanie na podstawie <http://www.stat.gov.pl>; <http://www.mir.gov.pl>; <http://www.forsal.pl> [20.02.2015].

Na podstawie analizy skali utrzymywania się dysproporcji regionalnych w wymiarze PKB na mieszkańca i dochodów rozporządzalnych na 1 osobę w polskich województwach, biorąc pod uwagę pozycje polskich województw w rankingu, można przedstawić następujące wnioski:

1. W 2009 roku najwyższy PKB na mieszkańca miało województwo mazowieckie – 160,1% średniej dla Polski, a powyżej przeciętnego poziomu znajdowały się także województwa: śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie (ale w ich przypadku było to tylko kilka punktów procentowych)<sup>13</sup>. Co ciekawe, pod względem tych relacji pozycje ww. województw niewiele się zmieniły od 2004 roku<sup>14</sup>. Z kolei w 2011 roku PKB na mieszkańca w województwie mazowieckim stanowiło 163,3% średniej krajowej, a powyżej niej uplasowały się jeszcze te same trzy województwa, co w 2009 roku (z tym, że w Śląskiem i w Wielkopolsce miernik ten przewyższał średnią o mniej niż w 2004 roku). Najniższy wskaźnik dotyczył Lubelszczyzny i Podkarpacia, gdzie wynosił zaledwie ok. 67% przeciętnej w kraju. W 2011 roku województwo mazowieckie utrzymało pozycję lidera<sup>15</sup>, a Podkarpacie spadło z 15. na 16. pozycję. Różnica między tymi regionami wydaje się ogromna, gdyż mazowiecki PKB *per capita* wynosił 64 790 zł i był 2,41 razy większy niż na Podkarpaciu, gdzie wynosił 26 801 zł<sup>16</sup>. W tym okresie przewagę w stosunku do średniej ogólnopolskiej poprawiło tylko 5 regionów. Obok najzamożniejszych – Mazowsza i Dolnego Śląska – także województwo śląskie, łódzkie i małopolskie (w tym ostatnim przełożyło się to na awans o jedno miejsce w rankingu). Tylko w Lubelskim dystans utrzymał się na tym samym poziomie, co w 2009 roku (jego pozycja rankingowa jednak z 16. zmieniła się na 15.), choć region ten z PKB *per capita* na poziomie 26 919 zł nadal należy do najuboższych w kraju. Wszystkie pozostałe regiony oddalają się od średniej, choć nie tylko nominalnie, ale i realnie ich PKB na mieszkańca wzrastał<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Silna asymetria dodatnia rozkładu wojewódzkiego tego miernika oznacza jednak, że w Polsce zdecydowanie przeważają województwa o stosunkowo niskim PKB/mieszkańca. W 2009 roku najgorsza sytuacja pod tym względem wystąpiła w województwach określanych mianem Polski Wschodniej: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim. Por. T. Słaby: Konwergencja ładu gospodarczego i społecznego, [w:] O nowy ład gospodarczy w Polsce, R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>14</sup> W skali Polski w latach 2004–2011 PKB *per capita* wzrósł z 24 181 do 39 665 zł, a jego dynamika wynosiła 64% nominalnie, ale tylko 36,2% realnie, za: P. Aleksandrowicz, Siedem lat tłustych zwłaszcza dla już tłustych, <http://www.obserwatorfinansowy.pl> [15.02.2015].

<sup>15</sup> Pozycja ta wynika z tego, że na jego terenie znajduje się miasto stołeczne Warszawa, dla którego PKB/mieszkańca znacznie przekracza średnią krajową (gdyż stanowi aż 302,1% tej średniej), co rzutuje na ogólny, korzystny obraz województwa. Warto tu zaznaczyć, że np. dla podregionu radomskiego ten sam wskaźnik wynosił zaledwie 74,6%.

<sup>16</sup> Regiony dzieli przepaść w PKB *per capita*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/regiony-dzieli-przepasc-w-pkb-per-capita.html> [25.02.2015].

<sup>17</sup> Warto dodać, że w regionie podkarpackim w latach 2009–2011 wzrost analizowanego miernika wyniósł 12,2% (i był tylko o ok. 3% niższy niż na Mazowszu). Dynamika wyrażana w % nie pokazuje jednak tego, co faktycznie dotyczy gospodarstw domowych z danego terenu, ponieważ 1-procentowa zmiana w regionie ubogim nie oznacza tej samej sytuacji, co 1-procentowa zmiana w regionie zamożnym.

2. Wśród 20 najbiedniejszych regionów w Unii Europejskiej w rankingu pod względem PKB na mieszkańca znajduje się pięć polskich województw ze wschodniej części kraju. W 2010 roku ich PKB *per capita* wynosił od 42–47% średniej unijnej (UE-27). Lepsze było tylko województwo mazowieckie (jednak tylko z poziomem 102% średniej). Pozostałe województwa uplasowały się poniżej. Jednak warto podkreślić, że najmniejszy dystans w tym względzie wśród województw odnotowano w województwie dolnośląskim, gdzie wskaźnik stanowił 70% średniej unijnej<sup>18</sup>.
3. Duże kontrasty są też widoczne przy porównaniu tempa wzrostu PKB na mieszkańca w polskich województwach<sup>19</sup>. Pomimo szybkiego rozwoju Polski na tle innych państw europejskich, w latach 2004–2010 wskaźnik ten w niektórych regionach rósł względem średniej bardzo wolno. Stąd, w relacji do średniej unijnej (UE-27 = 100) województwa podkarpackie i warmińsko-mazurskie wspięły się jedynie o 7%, kujawsko-pomorskie, lubelskie, podlaskie i zachodniopomorskie o 8%, gdy w tym samym czasie dolnośląskie o 20%, a mazowieckie o 26%<sup>20</sup>.
4. Dochód rozporządzalny na 1 osobę koresponduje ze zróżnicowaniem PKB/mieszkańca. W 2009 roku tylko w czterech województwach gospodarstwa domowe dysponowały dochodami wyższymi od przeciętnych w kraju (mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie i zachodniopomorskie), a w dwóch województwach – śląskim i łódzkim dochód kształtował się na poziomie średniej. Najwyższe dochody rozporządzalne na osobę były w województwie mazowieckim (ok. 1439 zł), najniższe zaś w podkarpackim (ok. 835 zł). Na Podkarpaciu były one niższe o ok. 25% od średniej krajowej i o 42% od przeciętnych w województwie mazowieckim<sup>21</sup>. Z kolei w 2012 roku oprócz województw mazowieckiego, dolnośląskiego i pomorskiego najwyższe dochody osiągnęły jeszcze gospodarstwa domowe z województwa opolskiego (odnotowano tu wzrost pozycji w rankingu w stosunku do roku 2009 z 10. na 4.). Warto podkreślić, że w analizowanym okresie wzrost w klasyfikacji odnotowało województwo podlaskie, choć dochody nadal sytuują je poniżej przeciętnej (zmiana z 12. na 8. miejsce). Dochody w województwie mazowieckim były wyższe o 33,5% od średniej ogólnopolskiej, a województwo podkarpackie utrzymało w stosunku do niej już wcześniej

---

Dyspersję w tym zakresie bardzo jednoznacznie określają więc absolutne wahania. Jak się okazuje, różnica międzyregionalna wyrażona w złotych jest tu nadal znacząca, ponieważ na Podkarpaciu wzrost wyniósł niecałe 3 tysiące złotych, na Mazowszu zaś ponad 8,5 tysiąca. Por. <http://www.obserwatorfinansowy.pl> [15.02.2015].

<sup>18</sup> Vide: <http://www.stat.gov.pl>; <http://www.mir.gov.pl>; <http://www.forsal.pl> [20.02.2015].

<sup>19</sup> W Polsce zróżnicowanie na poziomie wojewódzkim mierzone PKB *per capita* powoli rośnie, ale pozostaje poniżej średniej unijnej. W kraju w 2012 roku stanowił on 66% średniej unijnej. Z kolei średnioroczne tempo wzrostu PKB na tle UE-27 w latach 2007–2010 było relatywnie wysokie, gdyż wynosiło 4% wobec 0,4% średnio w UE. Spowolnienie nastąpiło w 2012 roku, gdyż wynosiło 1,9% wobec 4,5% w 2011 roku. Vide: Przegląd Regionalny Polski 2012, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2013, s. 10–14, <http://mir.gov.pl> [24.02.2015].

<sup>20</sup> Vide: Jak rósł PKB województw w Polsce przez ostatnich 10 lat; [forsal.pl](http://forsal.pl) [20.02.2015].

<sup>21</sup> Vide: Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 roku, GUS, Warszawa 2010, s. 3–13, za: <http://www.stat.gov.pl> [06.05.2015].



istniejący 25% dystans. Rozpiętość między najwyższym a najniższym dochodem wyniosła 58% i była wyższa nie tylko w stosunku do 2009 roku, ale także w porównaniu z rokiem poprzednim (wyższa niż w 2011 roku o ok. 2%)<sup>22</sup>.

5. Warto zaznaczyć, że w Polsce w ostatnich latach roczne tempo zmian realnego dochodu rozporządzalnego na osobę oscyloowało wokół 3–4%. Było więc w miarę zadowalające, gdyż generowało popyt wewnętrzny, a przez to wzrost spożycia dóbr i usług konsumpcyjnych. Przekładało się to też na wzrost dobrobytu gospodarstw domowych w wymiarze czysto ekonomicznym<sup>23</sup>.
6. W przedstawionych klasyfikacjach wschodnie województwa niezmiennie zajmowały końcowe pozycje. Ich dochody były bowiem niższe od przeciętnych w kraju w całej grupie województw<sup>24</sup>. Zwraca uwagę wyraźny dystans, który dzieli województwo mazowieckie od pozostałych polskich regionów.

Wyniki badań wskazują, że brak wyrównanych struktur ładu gospodarczego na poziomie makroekonomicznym nie sprzyja też spójności społeczno-ekonomicznej na poziomie mikroekonomicznym. Niepokojące jest to, iż nierównomierny rozkład potencjału gospodarczego i społeczno-ekonomicznego dochodów jest w Polsce stosunkowo trwały.

Występują nadal znaczne gospodarcze dysproporcje wojewódzkie ilustrowane PKB/mieszkańca, co w większości województw przekłada się na dysproporcje w zakresie dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych. Porządek województw, biorąc pod uwagę PKB na mieszkańca, różni się nieco od ich hierarchii ze względu na dochód rozporządzalny. Tym nie mniej, wiążąc te dwa mierniki (tzn. wskaźnik zróżnicowania PKB/mieszkańca i relacje w zakresie dochodu rozporządzalnego na osobę) widać, że województwa odznaczające się stosunkowo niskim poziomem makrowskaźnika, odznaczają się też relatywnie niższymi dochodami rozporządzalnymi. Warto tu podkreślić, że w województwach: małopolskim, łódzkim i wielkopolskim korzystne zmiany w zakresie PKB nadal słabo przekładały się na poprawę relacji w zakresie dochodów ujmowanych na poziomie mikroekonomicznym<sup>25</sup>. Warto też podkreślić, że odchylenia w zakresie do-

---

<sup>22</sup> Vide: Sytuacja gospodarstw domowych w 2012 roku, s. 9–10; Regiony Polski, GUS, Warszawa, kolejne wydania 2011–2012, <http://www.stat.gov.pl> [06.05.2015].

<sup>23</sup> Na przestrzeni pierwszej dekady XXI wieku dochód na 1 osobę nominalnie wzrósł prawie dwukrotnie, jednak realnie tylko niespełna o 29% (średnie roczne nominalne tempo wzrostu osiągało poziom 7,7%). Vide: B. Kasprzyk, M. Leszczyńska: Dochody i wydatki jako determinanty dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych w Polsce – ujęcie regionalne, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Determinanty rozwoju regionalnego w kontekście procesów globalizacji. M.G. Woźniak (red.), Zeszyt nr 28, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 263–273.

<sup>24</sup> Wyraźnie rysuje się niekorzystna sytuacja gospodarstw domowych z województw podkarpackiego oraz lubelskiego. Są to obszary nie tylko o relatywnie najniższym poziomie dochodów rozporządzalnych, ale także o najniższej dynamice ich zmian. W rezultacie zwiększa to dysproporcje dochodowe pomiędzy gospodarstwami domowymi z tych terenów a średnią krajową. Vide: M. Leszczyńska, M. Wosiek: Dochodowe uwarunkowania inwestycji w kapitał ludzki gospodarstw domowych w województwach Polski Wschodniej, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47), s. 69–88.

<sup>25</sup> Widać więc, że choć zmiany w zakresie indeksów PKB na mieszkańca w badanym okresie w Polsce można uznać za umiarkowane, to nie przekładały się one jednakowo na poprawę sytuacji w zakresie dochodów rozporządzalnych wszystkich gospodarstw.

chodów rozporządzalnych gospodarstw domowych nie były jednak tak duże, jak to wynika z kształtowania się analizowanych makrowskaźników.

Dane empirycznie bezsprzecznie wskazują na fakt, iż także przeciętna sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych, mierzona miesięcznym dochodem na 1 osobę, zależy od regionu zamieszkania. W Polsce nadal istnieją w tym zakresie relatywnie duże odchylenia. Stratyfikuje to nadal polskie gospodarstwa domowe i układa je w strukturę hierarchiczną. Zaprezentowane w ujęciu makro- i mikroekonomicznym agregaty ujawniają problemy rozwojowe gospodarstw domowych zwłaszcza z regionu wschodniego. W regionie tym, obejmującym województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie, występują najwyższe ujemne odchylenia dochodów w stosunku do skali ogólnopolskiej i innych regionów. Z kolei regionem zdecydowanie „wybijającym się in plus” w regionalnej analizie porównawczej jest Mazowsze. Warto też podkreślić, że w skali regionalnej rośnie zróżnicowanie w zakresie dochodów rozporządzalnych, ponieważ w 2012 roku rozpiętość między najwyższym a najniższym dochodem wynosiła prawie 60% i była wyższa niż w 2009 roku.

### **Podsumowanie**

Można powiedzieć, że nadal efektem realizowanego w Polsce rozwoju społeczno-ekonomicznego są procesy polaryzacji i ekсклюzji regionalnej, a na „dawne” nakładają się „nowe” zróżnicowania społeczne. Poprzez to ujawniają się wewnętrzne bariery rozwoju cywilizacyjnego Polski. Pojawiają się więc obawy o perspektywy trwałego, zrównoważonego rozwoju, nawiązującego do spójności społeczno-ekonomicznej i „sprawiedliwych nierówności społecznych”. Rozwój oparty na większym zróżnicowaniu społecznym w skali regionalnej wskazuje, że nie jest możliwa realizacja konwergencyjnego modelu spójności społeczno-ekonomicznej. Potwierdza to krytyczna analiza retrospektywna sytuacji dochodowej polskich gospodarstw domowych na poziomie regionalnym. Należy więc nadal poszukiwać alternatywnego modelu rozwoju, dającego szansę na lepsze efekty (poprzez harmonizowanie kwestii ekonomicznych ze społecznymi).

Przyszłościowa wizja zrównoważonej polityki regionalnej musi więc wykorzystywać równolegle dwie strategie: efektywności ekonomicznej i spójności społecznej. Ważne jest bowiem równoczesne osiągnięcie zarówno celów ekonomicznych, jak i społecznych. Chodzi tu nie tylko o zaspokajanie podstawowych potrzeb, ale i tworzenie warunków niezależności życiowej, ograniczanie ubóstwa, wzrost integracji społecznej i sprawiedliwszy podział szans życiowych.

Należy jednak podkreślić, że dotychczasowy model pomocy regionalnej zorientowany na wyrównywanie szans zastępowany jest przez nowy, akcentujący rozwój głównych ośrodków wzrostu (stolic regionów), a następnie rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych na pozostały obszar<sup>26</sup>. Choć można zgodzić się z poglądem, że nierównomierność tempa rozwoju regionalnego są naturalnym elementem procesów gospodarczych,

---

<sup>26</sup> Jest to polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju, który przedstawili członkowie zespołu przygotowującego raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, pod kierownictwem M. Boniego; <http://www.zds.kprm.gov.pl/raport-polska-2013-wyzwania-rozwojowe> [10.02.2015].

to jednak wspieranie biegunów wzrostu jeszcze bardziej potęguje procesy polaryzacyjne. W słabszych regionach trzeba więc stworzyć warunki dla dyfuzji wiedzy, innowacji i innych osiągnięć, gdyż to właśnie wspiera ich rozwój społeczno-ekonomiczny<sup>27</sup>. Działania w ramach polityki regionalnej mające na względzie zrównoważony rozwój są możliwe też do urzeczywistnienia tylko przez sprawne sieci współpracy międzyregionalnej<sup>28</sup>.

Mimo 11-letniego członkostwa w UE widoczne nadal znaczne dysproporcje regionalne w zakresie dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych wskazują, iż środki unijne lokowane w tereny słabiej rozwinięte w Polsce z pewnością hamują ten proces, ale go nie odwracają. Nadmierne nierówności dochodowe, a zwłaszcza ich utrzymywanie się w wymiarze regionalnym, staje się barierą spójności społeczno-ekonomicznej, co utrudnia zmniejszanie dystansu rozwojowego całego kraju, a także nie sprzyja rozwojowi społecznemu. W ramach ekonomii zrównoważonego rozwoju, cele i zadania polityki regionalnej powinny być w większym stopniu podporządkowane strategii zrównoważenia. Uwzględniając szerokie spektrum uwarunkowań, ważne są tu zwłaszcza takie działania, które przyczyniają się do poprawy sytuacji na poziomie mikroekonomicznym, co przejawia się w sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

Równoczesne rozpatrywanie współczesnego problemu ekonomicznego – społeczne zrównoważenie rozwoju czy rozwój bardziej zróżnicowany społecznie – wymaga wyboru polityki społeczno-ekonomicznej właściwej dla tych dróg rozwoju. Wydaje się, że społeczne zrównoważenie rozwoju jest jednak bardziej pożądane nie tyle nawet z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, co wagi regionalnej polityki spójności społeczno-ekonomicznej realizowanej w ramach koncepcji trwałego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

### Literatura

- Aleksandrowicz P.: Siedem lat tłustych zwłaszcza dla już tłustych, <http://www.obserwatorfinansowy.pl> [15.02.20015]
- Batóg B., Batóg J.: Analiza przestrzennych zmian regionalnego produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1995–2008, [http://www.zif.wor.pl/pim/2011\\_4\\_8\\_2.pdf](http://www.zif.wor.pl/pim/2011_4_8_2.pdf) [15.02.2015].
- Bywalec Cz.: Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybucyjna, S. Kot, A. Małowski, A. Węgrzecki (red.), Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Ekonomia rozwoju, R. Piasecki (red.), Wyd. PWE, Warszawa 2011.
- EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu, Komunikat Komisji UE, Bruksela, 03.03.2010 rok.
- <http://www.stat.gov.pl>
- Jak rósł PKB województw w Polsce przez ostatnich 10 lat, <http://forsal.pl> [20.02.2015].
- Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne, A. Kojder (red.), Wyd. WAM PAN, Kraków.

---

<sup>27</sup> B. Batóg, J. Batóg, Analiza przestrzennych zmian regionalnego produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1995–2008, [http://www.zif.wor.pl/pim/2011\\_4\\_8\\_2.pdf](http://www.zif.wor.pl/pim/2011_4_8_2.pdf) [15.02.2015].

<sup>28</sup> Szansy wyrównywania dysproporcji dochodowych i przyspieszenia rozwoju regionów słabiej rozwiniętych należy upatrywać już nie tylko w absorpcji środków pomocowych UE, ale i współpracy między regionami w likwidacji istniejących barier.

- Kasprzyk B., Leszczyńska M.: Dochody i wydatki jako determinanty dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych w Polsce – ujęcie regionalne, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Determinanty rozwoju regionalnego w kontekście procesów globalizacji, M.G. Woźniak (red.), Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego nr 28, Rzeszów 2012, s. 263–273.
- Kasprzyk B.: Wybrane aspekty oceny dobrobytu ekonomicznego i jakości życia (ujęcie regionalne – Podkarpacie), Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Leszczyńska M., Wosiek M.: Dochodowe uwarunkowania inwestycji w kapitał ludzki gospodarstw domowych w województwach Polski Wschodniej, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47).
- Leszczyńska M.: Dylematy osiągania spójności społeczno-ekonomicznej z perspektywy nierówności zmian dochodów w regionach Polski Wschodniej, [w:] Spójność ekonomiczno-społeczna regionów Unii Europejskiej. Monografia, Tom I, Europejski wymiar spójności ekonomiczno-społecznej, B. Jóźwik, P. Zalewa (red.), Wyd. KUL, Lublin 2010.
- Przegląd Regionalny Polski 2012, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2013, <http://mir.gov.pl> [20.02.2015].
- Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” pod kierownictwem M. Boniego, <http://www.zds.kprm.gov.pl/raport-polska-2013-wyzwania-rozwojowe> [10.02.2015].
- Regiony dzieli przepaść w PKB *per capita*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/regiony-dzieli-przepasc-w-pkb-per-capita.html> [25.02.2015].
- Rogall H.: Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka, (przeł.) J. Gilewicz, Wyd. Zys i S-ka, Poznań 2010.
- Rozwój w dobie globalizacji, A. Bąkiewicz, U. Żuławska (red.), Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 2010.
- Słaby T.: Konwergencja ładu gospodarczego i społecznego, [w:] O nowy ład gospodarczy w Polsce, R. Bartkowiak i J. Ostaszewski (red.), SGH W Warszawie, Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P.: Błąd pomiaru: dlaczego PKB nie wystarcza? Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Szopa B., Dąbrowski M.A., Kawa P.: Rola europejskiej integracji gospodarczej w kształtowaniu dochodu na poziomie makro- i mikroekonomicznym. Wyd. UE, Kraków 2008.
- Szopa B., Kawa P., Kultys J.: Oszczędności i rozpiętości dochodowe a dynamika gospodarcza. Interakcje na przykładzie Polski, Wyd. AE, Kraków 2007.

### Income dimension of regional inequalities in Poland

**Summary:** The article assesses the income position of households between 2009 and 2012 on a regional scale. The fact that income inequality is dependent on the geographical area of residence serves as a analytical frame of the research. The analysis uses data on 16 voivodships provided by GUS. It was assumed that the macroeconomic GDP creation scheme “translates to” disposable household income (at the microeconomic level). It turns out, that the location of an region significantly differentiates these categories in Poland as it points out their relatively large deviations.

**Keywords:** income, diversity of incomes, social and economic cohesion, sustainable development

**Marcin Łuszczuk**

Politechnika Opolska

## Współczesna użyteczność doktryny ordoliberalnej

**Streszczenie:** Artykuł zawiera rozważania na temat współczesnej przydatności doktryny ordoliberalnej, do oceny której zastosowano analizę porównawczą wybranych doktryn ekonomicznych. Artykuł wpisuje się również w nurt poszukiwań modelu ustroju gospodarczego zapewniającego rozwój społeczno-gospodarczy w postkryzysowej rzeczywistości. Zdaniem autora, w ordoliberalizmie w stopniu najwyższym zakorzenione są podstawowe zasady życia społecznego, a te stanowią istotną determinantę jakości życia, także w wymiarze regionalnym i lokalnym.

**Słowa kluczowe:** ordoliberalizm, polityka gospodarcza, zasady życia społecznego

### Wstęp

Oslabienie gospodarcze, z jakim boryka się świat, skłania do uznania za słuszną tezę o nieskuteczności dotychczas prowadzonej polityki gospodarczej. Niektóre z dominujących wcześniej ideologii<sup>1</sup>, np. socjalizm, uległy wyraźnej dewaluacji i nie gwarantują już rozwoju cywilizacyjnego na miarę XXI wieku. Inne, np. keynesizm, wprawdzie są motorem krótkookresowego wzrostu gospodarczego, ale w długiej perspektywie przyczyniają się do osłabienia sektora publicznego. Są też takie, jak np. neoliberalizm, które promują wyłącznie dobrobyt materialny i eliminują człowieka jako podmiot procesów rozwojowych, dopuszczając nadmierny wzrost nierówności społecznych. Żadna z wymienionych doktryn gospodarczych nie sprawdza się współcześnie ani w wymiarze krajowym, ani nawet regionalnym.

W poszukiwaniach skutecznych rozwiązań w sferze gospodarczej i społecznej warto zatem wrócić do dorobku niemieckich ekonomistów związanych ze szkołą freiburską. Oparta na zasadach ordoliberalizmu społeczna gospodarka rynkowa (SGR) jest formą polityki gospodarczej, zatem jej skutki należy oceniać przede wszystkim w skali makro – całej gospodarki. Jednak z podstawowych zasad SGR wynika, że jej wdrożenie przynieść może wymierne korzyści również w skali mezo – regionalnej. Celem artykułu jest

---

<sup>1</sup> Termin ideologia wzbudza współcześnie wśród czytelników z reguły negatywne odczucia, często też usuwany jest na boczny tor badań naukowych w ekonomii głównego nurtu. Jednak ideologia rozumiana jako zbiór norm i poglądów dotyczących funkcjonowania systemu gospodarczego kształtuje wybory ekonomiczne społeczeństwa i stanowi podstawę tworzenia oraz przekształcania się instytucji. Ideologie powinny być zatem ważnym przedmiotem badań ekonomistów (J. Godłów-Legiędź: Ideologiczne i teoretyczne problemy ładu rynkowego, [w:] Ład gospodarczy a współczesna ekonomia, P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 14–15).

próba potwierdzenia współczesnej użyteczności doktryny ordoliberalnej. Stawiam przy tym hipotezę, że wysoki stopień użyteczności wynika z implementacji w ordoliberalnym porządku gospodarczym podstawowych zasad życia społecznego. Artykuł wpisuje się również w nurt poszukiwań modelu ustroju gospodarczego zapewniającego rozwój społeczno-gospodarczy w postkryzysowej rzeczywistości. A rzeczywisty i pełny rozwój, jak pisał papież Paweł VI, „nie ogranicza się jedynie do postępu gospodarczego. Aby był prawdziwy, powinien on być zupełny, to znaczy winien przyczyniać się do rozwoju każdego człowieka i całego człowieka”<sup>2</sup>.

### Rozwiązanie fałszywe – socjalizm

Tytuł rozdziału bezpośrednio nawiązuje do encykliki *Rerum Novarum*. Jej autor – papież Leon XIII – jako jeden z pierwszych publicznie i jednoznacznie skrytykował szerzącą się wówczas myśl socjalistyczną, która w sferze gospodarki opierała się na społecznej własności środków produkcji i centralnym sterowaniu. Zdaniem papieża, „Socjaliści, wznieciwszy zazdrość (ubogich do bogatych), mniemają, że dla usunięcia przepaści między nimi znieść trzeba prywatną własność, a zastąpić ją wspólnym wszystkim posiadaniem dóbr materialnych”<sup>3</sup>. Kolektywna własność dóbr, jak dowodził Leon XIII, sprzeciwia się prawom natury, jest niebezpieczna dla robotników i rodziny oraz grozi poważnym rozstrojem społeczeństwa. Później Pius XI stwierdził nawet, że socjalizm doradza lekarstwo, które jest stokroć gorsze od choroby i ludzkość wtrąciłoby w większe jeszcze niebezpieczeństwa<sup>4</sup>.

Mimo napomnień papieży musiał minąć jeszcze wiek od opublikowania *Rerum Novarum*, aby w Europie Środkowej i Wschodniej ostatecznie upadł socjalizm. Po latach gospodarczych eksperymentów w Europie Środkowej i Wschodniej idea centralnego sterowania rynkiem i kolektywnej własności środków produkcji ostatecznie została uznana przecież za nieskuteczną i niesprawiedliwą społecznie<sup>5</sup>. Pozostały niespełnione obietnice i poważne różnicowanie gospodarcze pomiędzy krajami postsocjalistycznymi a krajami, w których dominował wolny rynek. Nie sprawdziło się rozpowszechnione przez Karola Marksa hasło: „każdy według swych zdolności, każdemu według jego potrzeb”. W rzeczywistości oznaczało ono manipulację realną gospodarką zapewniającą podział dochodu zgodny z wizją socjalistycznej sprawiedliwości społecznej<sup>6</sup>. Realizacja tej idei miała w konsekwencji sprawić, że „wszystkie źródła zbiorowego bogactwa popłyną obficie”<sup>7</sup>. Socjalistyczny porządek miał być nieuchronny, niezależnie od ludzkiej woli i dążeń, w przeciwieństwie do kapitalizmu, któremu, zdaniem socjalistycznych ideologów, groziło wówczas załamanie i samounicestwienie<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Paweł VI: Enc. *Populorum progressio*, 14.

<sup>3</sup> Leon XIII: Enc. *Rerum Novarum*, 3.

<sup>4</sup> Pius XI: Enc. *Quadragesimo Anno*, Wstęp.

<sup>5</sup> Leon XIII, Enc. *Rerum...*, op. cit., 3.

<sup>6</sup> F.A. Hayek: *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 254.

<sup>7</sup> K. Marks: *Krytyka programu gotajskiego*, Książka i Wiedza, Warszawa 1949, s. 22.

<sup>8</sup> J. Schumpeter: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 69.

Milton Friedman przyczyn porażki socjalistycznego ustroju poszukuje między innymi w powszechnej niechęci do rezygnacji z własności prywatnej i politycznych implikacjach centralnego planowania – socjalistyczna organizacja produkcji okazała się mniej wydajna niż działalność sektora prywatnego<sup>9</sup>. Zdaniem Friedricha Augusta Hayeka, „socjalizm w starym określonym sensie jest dziś w świecie zachodnim martwy”. Słowa te potwierdzały rozczarowanie i rosnącą świadomość socjalistycznych intelektualistów dostrzegających, że „socjalizm oznacza zniszczenie wolności jednostki”<sup>10</sup>. Rzeczywiście, historia XX wieku wskazuje, że to wolny rynek, a nie socjalistyczny porządek, jest „bezalternatywnym rozwiązaniem instytucjonalnym dla wolnych i demokratycznych społeczeństw. Alternatywy wobec rynku nie ma i w wyobraźalnej przyszłości nie będzie”<sup>11</sup>. Swobodna wymiana jest warunkiem koniecznym pomyślności ekonomicznej społeczeństwa i jego wolności<sup>12</sup>. W połowie XX wieku ordoliberal Walter Eucken również podkreślał znaczenie sprawnie działającego wolnego rynku i konieczność eliminacji wszelkich zakłóceń jego funkcjonowania. Dowodził, że „gospodarka wolnorynkowa może dać człowiekowi ekonomiczną pewność tylko wtedy, gdy nic nie będzie zakłócało jej biegu”<sup>13</sup>.

Okazuje się, że część zwłaszcza zachodnich społeczeństw nie zna wystarczająco współczesnej historii Europy Środkowej i Wschodniej. Dokonywane wybory polityczne wskazują, że populistyczne hasła zyskują coraz to nowych zwolenników. Zdaniem części zachodnich społeczeństw, opiekuńczy model państwa i większe zaangażowanie państwa w sterowanie procesami gospodarczymi stanowi dobrą alternatywę dla podejmowanych prób równoważenia budżetu. Odczuwane w dalszym ciągu skutki kryzysu ostatnich lat są źródłem złudnych nadziei, że porządek gospodarczy ukształtowany zgodnie z lewicowymi poglądami przyniesie oczekiwaną poprawę.

### **Keynesizm – droga do krótkookresowych sukcesów gospodarczych**

Keynesizm jako pogląd ekonomiczny uzyskał światowy rozgłos już w latach 30. XX wieku. W czasie wielkiego kryzysu John Maynard Keynes promował aktywną politykę państwa na rynku. Zdaniem ekonomisty, źródłem osłabienia koniunktury są niezdolność rynku do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział dochodów. W celu złagodzenia negatywnych skutków niesprawności rynku Keynes proponował wzrost wydatków państwa. Miało się to odbywać nawet kosztem wzrostu długu publicznego. Dowodził on, że jedynie łagodna polityka fiskalna państwa może rozwiązać problem niepełnego zatrudnienia. W latach 30. XX wieku poglądy te rzeczywiście były trafione. Przewycięzenie recesji wymagało wówczas interwencji państwa w postaci podniesienia poziomu wydatków i wydatkowania ich na cele publiczne. Zdaniem Josepha Schumpetera, „tylko to mogło przełamać równowagę przy niepełnym zatrudnieniu:

---

<sup>9</sup> M. Friedman: *Kapitalizm i wolność*, Wyd. Helion, Gliwice 2008, s. 44.

<sup>10</sup> F.A. Hayek: *Konstytucja...*, op. cit., s. 252–253.

<sup>11</sup> E. Mączyńska, P. Pysz: *Liberalizm – neoliberalizm – ordoliberalizm*, „*Ekonomista*” 2014, nr 2, s. 221.

<sup>12</sup> M. Friedman, R. Friedman: *Free to Choose. A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, New York–London 1980, s. 11.

<sup>13</sup> W. Eucken: *Podstawy polityki gospodarczej*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2005, s. 358.

faktyczne, rozmyślne wydatkowanie niewydanych oszczędności prywatnego sektora”<sup>14</sup>. Sam Keynes przestrzegał przed nadmierną zapobiegliwością i ostrożnością: „zrobiliśmy się tak ostrożni, dobrze się zastanawiając, zanim obarczymy potomnych ciężarami finansowymi, budując im domy mieszkalne, że niełatwo nam już uniknąć plagi bezrobocia”<sup>15</sup>. Poglądy Keynesa należy uznać za słuszne w krótkiej perspektywie. Większe wydatki państwa spowodują wzrost popytu, co sprzyjać będzie poprawie koniunktury. Konsekwencją wzmożonej aktywności państwa na rynku może być jednak niezrównoważenie budżetu i narastanie długu publicznego, którego obsługa w przyszłości będzie dodatkowo obciążała budżet. I rzeczywiście, jednym z negatywnych efektów popularności keynesizmu jest obecnie poważne zadłużenie sektora finansów publicznych wielu państw, które nie przyniosło jednak radykalnej poprawy koniunktury gospodarczej – w dalszym ciągu mówi się o trwającym osłabieniu gospodarczym (tab. 1).

**Tabela 1.** Deficyt, dług publiczny i dynamika PKB w latach 2007 i 2013 w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Deficyt/nadwyżka <sup>a)</sup>		Dług publiczny <sup>a)</sup>		Dynamika PKB <sup>b)</sup>	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Grecja	-6,7	-12,3	103,1	175,0	3,5	-3,9
Hiszpania	2,0	-6,8	35,5	92,1	3,8	-1,2
Irlandia	0,3	-5,8	24,0	123,2	4,9	0,2
Niemcy	0,3	0,1	63,7	77,1	3,3	0,1
Polska	-1,9	-4,0	44,2	55,7	7,2	1,7
Włochy	-1,5	-2,9	99,7	128,5	1,5	-1,7

<sup>a)</sup> w % w relacji do PKB; <sup>b)</sup> w % w cenach stałych z 2010 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistical Annex of European Union. Spring 2015, European Commission, s. 28–29, 160–165 oraz Dług publiczny. Raport Roczny 2007, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 5.

Na usprawiedliwienie należy wyraźnie stwierdzić, że to nie poglądy Keynesa są źródłem problemów sektora publicznego, ale samo postępowanie polityków. Często, w celu uzasadnienia podejmowanych działań, wykorzystuje się „liberalną albo keynesowską retorykę, a stosowana polityka jest realizowana głównie pod naciskiem bieżącej sytuacji i sprzecznych żądań najsilniejszych graczy politycznych i ekonomicznych”<sup>16</sup>. Mimo napomnień Keynesa o konieczności zrównoważenia budżetu w warunkach lepszej koniunktury gospodarczej, zapomina się o zaciągniętych zobowiązaniach. Skutkiem permanentnych deficytów jest obserwowany wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych i jego silne uzależnienie od instytucji finansowych.

<sup>14</sup> J.K. Galbraith: *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, PWE, Warszawa 1992, s. 248.

<sup>15</sup> J.M. Keynes: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 117.

<sup>16</sup> J. Godłów-Legiędź: *Ideologia...*, op. cit., s. 29.



### Dewaluacja zasad neoliberalnych – wybrane przykłady

Oslabienie gospodarcze z jakim współcześnie boryka się świat skłania do uznania za słuszną tezę, że neoliberalizm lata świetności ma już za sobą. Za rządów Margaret Thatcher w Anglii w myśl koncepcji Friedricha Augusta Hayeka i Miltona Friedmana ograniczono rolę związków zawodowych i wpływ państwa na rynek, co przyniosło początkowo pozytywne rezultaty gospodarcze. Na skutek podjętych reform w sektorze finansowym Londyn, obok Nowego Jorku, Tokio i Frankfurtu, stał się światowym centrum finansowym. Niestety, nadmierny liberalizm w myśl głoszonych wolności przyczynił się do narastania nierówności społecznych, nie gwarantował stabilności światowej gospodarki i w konsekwencji stał się przyczyną kryzysu finansowanego<sup>17</sup>.

Neoliberalizm w imię „wolności od” spowodował również niemal zupełne odejście od wartości moralnych w życiu społeczno-gospodarczym. Zdaniem Friedricha Augusta Hayeka, „wolność oznacza nie tylko, że człowiek ma zarówno możliwość wyboru, jak i niesie jego brzemień; oznacza także, że musi on ponieść konsekwencje swoich czynów, otrzymywać za nie pochwały lub spotykać się z potępieniem”<sup>18</sup>. Friedrich August Hayek rozumie z kolei odpowiedzialność bardziej jako bodziec do racjonalnego postępowania niż wartość moralną. „Obarczanie odpowiedzialnością zakłada więc zdolność ludzi do racjonalnego działania i ma na celu spowodowanie, żeby działali bardziej racjonalnie niż bez tego bodźca”<sup>19</sup>. Kategorycznie negatywnie wypowiada się on na temat odpowiedzialności zbiorowej. „Powszechny altruizm jest jednak pojęciem pustym. Nikt nie jest w stanie skutecznie dbać o wszystkich ludzi: odpowiedzialność, którą przyjmujemy, musi być zawsze indywidualna i może obejmować tylko tych, o których mamy konkretną wiedzę oraz z którymi wiąże nas wybór albo szczególna sytuacja”. „Odpowiedzialność, aby była realna, musi być odpowiedzialnością indywidualną. W wolnym społeczeństwie nie może istnieć żadna zbiorowa odpowiedzialność członków grupy jako takiej”. Przyjęcie wspólnej odpowiedzialności, zdaniem Hayeka, może ograniczać możliwości każdej z osób, a ponadto jeśli za te same zadania odpowiada wiele osób, jednak bez określenia podziału wspólnych obowiązków, to w rezultacie nikt nie przyjmuje rzeczywistej odpowiedzialności<sup>20</sup>.

Nie bez powodu źródła powstawania nierówności społecznych poszukuje się właśnie w funkcjonowaniu rynku zgodnie z zasadami neoliberalizmu oraz postępującej globalizacji. Procesy te jeszcze nigdy w historii nie prowadziły do powstawania takich napięć i zagrożeń dla przyszłości, jakie obserwowane są obecnie. Nie sprawdzają się też wcześniejsze poglądy o zdolności rynku do rozwiązywania problemów społecznych na świecie, a przede wszystkim ograniczenia zasięgu ubóstwa. Zawodna jest również zasada głosząca, że „przyptyw unosi wszystkie łódzie” – świat wyraźnie podzielony został na

---

<sup>17</sup> K. Górka: Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w kształtowaniu wyzwań rozwojowych, [w:] *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, P.P. Małecki (red.), Fundacja UEK w Krakowie, Kraków 2012, s. 37 i 40–41.

<sup>18</sup> F.A. Hayek: *Konstytucja...*, op. cit., s. 81.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 93.

bogatą północ i biedne południe, a wzrost bogactwa w jednych krajach rzadko prowadzi do łagodzenia problemów ubóstwa wśród najbiedniejszych<sup>21</sup> (tab. 2). Już w 1931 roku papież Pius XI wyraźnie stwierdził, że nadmierny liberalizm gospodarczy „okazał się niezgodny do sprawiedliwego rozwiązania kwestii społecznej”<sup>22</sup>.

**Tabela 2.** Wybrane kraje i odpowiadające im wskaźniki Giniego oraz ubóstwa w 2012 roku

Kraj	Wskaźnik Giniego	Udział populacji o dochodach poniżej granicy ubóstwa w relacji do ogółu ludności
Szwecja	0,250	–
Norwegia	0,258	–
Niemcy	0,283	–
Polska	0,327	–
Namibia	0,639	31,9%
Liberia	0,382	83,8%
Demokratyczna Republika Konga	0,444	87,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, United Nations, New York 2014, s. 168–171 i 180–181.

*Post factum* Milton Friedman dostrzegł negatywne skutki neoliberalnej swobody, unikania odpowiedzialności i gospodarczego egoizmu. O ile jeszcze na początku lat 90. XX wieku krajom, w których dokonywała się transformacja ustrojowa i gospodarcza, zalecał przyjęcie neoliberalnych zasad i szybką prywatyzację, o tyle już dekadę później wycofywał się z wcześniejszych pomysłów, przyznając się do popełnionych błędów: „Myliłem się. Okazuje się, że rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji”<sup>23</sup>.

### Skuteczna alternatywa w warunkach osłabienia gospodarczego

Niedomagania ustrojów gospodarczych opartych na opisanych wcześniej doktrynach ekonomicznych skłaniają do zwrócenia szczególnej uwagi na ordoliberalizm. Porządek gospodarczy oparty na zasadach ordoliberalnych był bowiem źródłem sukcesów niemieckiej gospodarki w latach 1948–1966. W społecznej gospodarce rynkowej, stanowiącej praktyczną realizację myśli ordoliberalnej, wszelkie zdarzenia gospodarcze podlegają zasadom wolnorynkowym. W warunkach funkcjonowania wolnych cen i pełnej konkurencyjności ład gospodarczy zapewniają ustanowione przez państwo normy konstytuujące i regulujące (tab. 3)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> E. Mączyńska: Polska transformacja i jej przyszłość. Wprowadzenie, Referat na VIII Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju”, Warszawa 29–30.11.2007 roku, s. 9, [http://www.pte.pl/1253\\_materiały\\_kongresowe.html](http://www.pte.pl/1253_materiały_kongresowe.html) [ 20.02.2015].

<sup>22</sup> Pius XI: Enc. Quadragesimo..., op. cit., Wstęp.

<sup>23</sup> E. Benedyk: Kolacja u Friedmana, „Polityka” 2006, nr 48(2582), s. 44–46.

<sup>24</sup> Szersze omówienie zasad ordoliberalnego porządku gospodarczego czytelnik znajdzie np. w publikacji W. Euckena: Podstawy polityki gospodarczej.

**Tabela 3.** Zasady ordoliberalnego porządku gospodarczego Waltera Euckena

Zasady	
konstituujące	regulujące
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sprawny system cen rynkowych i doskonała konkurencja</li> <li>2. Stabilny i niezależny system monetarny</li> <li>3. Swoboda przepływu dóbr i usług</li> <li>4. Prywatna własność czynników produkcji</li> <li>5. Swoboda zawierania umów</li> <li>6. Odpowiedzialność uczestników rynku za rezultaty prowadzonej działalności gospodarczej</li> <li>7. Przewidywalna polityka gospodarcza państwa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demonopolizacja gospodarki</li> <li>2. Kształtowanie polityki dochodowej</li> <li>3. Rozliczenia w gospodarce, a w szczególności internalizacja kosztów zewnętrznych</li> <li>4. Łagodzenie niewłaściwych reakcji rynków pracy po stronie podażowej</li> </ol>

Źródło: W. Eucken: Podstawy polityki gospodarczej, Wyd. Poznańskie, Poznań 2005, s. 295–344.

O wysokiej użyteczności doktryny ordoliberalnej świadczyć mogą nie tylko funkcjonalny system cen oparty na wolnej konkurencji, będący podstawową zasadą prawnego ładu w gospodarce, poszanowanie własności prywatnej i zapewnienia bezpieczeństwa, w tym ochrony przed totalitaryzmem<sup>25</sup>, ale również przyjęte w doktrynie ordoliberalnej i konsekwentnie przestrzegane w społecznej gospodarce rynkowej zasady życia społecznego: wolność, odpowiedzialność, sprawiedliwość, równość, subsydiarność, solidarność i mechanizmy promujące przedsiębiorczość.

Wolność (wolność do) i odpowiedzialność (społeczna) człowieka odgrywa w ordoliberalizmie fundamentalną rolę. Wolność ta oznacza prawo człowieka do samodzielnego decydowania o jego egzystencji i jest nierozzerwalnie związana z odpowiedzialnością, bowiem: „wolność bez poczucia więzi i odpowiedzialności prowadzi do wynaturzenia i chaosu”<sup>26</sup>. Tak określona wolność umożliwia każdemu uczestnikowi rynku swobodne prowadzenie działalności, pod warunkiem jednak, że dostarcza on dóbr użytecznych dla innych. Z kolei według Wilhelma Röpkego, wolność to pojęcie najwyższej rangi, jednak nadużyciem byłaby taka interpretacja, która pozwala człowiekowi na dowolność działania i uwalnia go od powszechnie przyjętych reguł. Wolność nie może istnieć bez respektowania zasad moralnych, bez których staje się niewolą<sup>27</sup>. Ordoliberalna „wolność do” jest zatem przeciwieństwem neoliberalnej, pełnej egoizmu „wolności od”.

W społecznej gospodarce rynkowej nawiązanie do zasad równości i subsydiarności wyraża się przede wszystkim poprzez dążenie do stworzenia wszystkim równych szans na rynku. Takie nastawienie pozwoli na ograniczenie liczby członków społeczeństwa wykluczonych z procesu gospodarowania<sup>28</sup>. Dopiero w dalszej kolejności w życiu społecznym i gospodarczym zastosowanie będzie miała zasada solidarności.

<sup>25</sup> W. Eucken: Podstawy..., op. cit., s. 296 i 358.

<sup>26</sup> L. Erhard: Wohlstand für Alle, Econ Verlag, Düsseldorf Erhard, 2000, s. 214.

<sup>27</sup> W. Röpke: Wirrniss und Wahrheit. Ausgewählte Aufsätze, Erlenbach-Zürich, Stuttgart 1962, s. 8.

<sup>28</sup> P. Pysz: Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 109.

Charakter ordoliberalnej odpowiedzialności człowieka za siebie i solidarności z drugim można poznać na przykładzie poglądów w kwestiach socjalnych. Otóż zdaniem Waltera Euckena, stanowiony ład gospodarczy jest warunkiem koniecznym do rozwiązywania problemów natury socjalnej, chociaż w pewnych sytuacjach może on jednak nie wystarczyć. Zdarza się, że nawet opiekuńcza polityka państwa pomija niektóre indywidualne przypadki. Niezbędne są wówczas działania wykraczające poza politykę kształtowania porządku gospodarczego, które łagodziłyby szczególnie trudne przypadki.

Uzasadniając słuszność takiego podejścia, Eucken przywołuje słowa carycy Katarzyny II: „my nie pracujemy na papierze, ale na wrażliwej ludzkiej skórze”<sup>29</sup>. Nie oznaczają one jednak powrotu do państwa opiekuńczego w rozumieniu socjalistów. W pierwszej kolejności należałoby, poprzez odpowiednie kształtowanie polityki gospodarczej, stworzyć warunki do tego, aby każdy człowiek sam sobie zapewnił bezpieczeństwo materialne. W uzasadnieniu takiej tezy Eucken napisał: „Podnoszenie płac, zapobieganie wypadkom w zakładach pracy albo tworzenie instytucji dobroczynnych jest wprawdzie słuszne, ale niewystarczające. Takie wycinkowe podejście do zagadnienia musi zejść na dalszy plan, ale bynajmniej nie dlatego, iżby zadania polityki socjalnej w dotychczasowym jej rozumieniu straciły na znaczeniu. Przeciwnie, ze względu na swoją pilność, muszą one wpływać na całokształt myślenia o ustroju gospodarczym. Pewne formy polityki społecznej mogą bowiem spowodować, że człowiek znajdzie się w niegodnym go położeniu. Pracownicy i wszyscy, którzy znajdują się w stanie zależności albo cierpią niedostatek, mogą domagać się czegoś więcej niż tylko współczucia, dobroczynności albo pomocy socjalnej od przypadku do przypadku”<sup>30</sup>. Preferowanie w sferze socjalnej działań *ex ante* zmierzających do włączenia wszystkich w proces gospodarowania zamiast redystrybucji dochodów wyróżnia społeczną gospodarkę rynkową od koncepcji państwa opiekuńczego. Socjaliści z reguły proponowali bowiem działania *ex post*, zgodne z zasadą „każdemu według jego potrzeb”.

Zdecydowanie łagodniej w kwestiach polityki socjalnej wypowiadał się inny ordoliberal Alfred Müller-Armack, który głosił, że „zasada prywatnej własności i wolności rynku musi być połączona z zasadą społecznej sprawiedliwości, czy też społecznego »wyrównania«”<sup>31</sup>. Ponadto, „rynkowy proces uzyskiwania dochodów oferuje polityce społecznej wytrzymały fundament dla realokacji dochodów, korygując ich podział rynkowy przy pomocy zasiłków, płac rentowych i wyrównań, dotacji na budowę mieszkania, subwencji itd.”<sup>32</sup>. Z tak sformułowanymi tezami nie zgadzał się jednak Ludwig Erhard, który wykluczał finansowanie świadczeń socjalnych powodujących jednocześnie zadłużanie państwa: „głęboki sens społecznej gospodarki rynkowej polega na połączeniu za-

---

<sup>29</sup> W. Eucken: Podstawy..., op. cit., s. 358.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 353.

<sup>31</sup> B. Fiedor: Ekologiczny wymiar rozwoju trwałego a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, [w:] Ład gospodarczy a współczesna ekonomia, P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 219.

<sup>32</sup> S. Behrends: Znaczenie zasad ordoliberalnych Waltera Euckena dla społecznej gospodarki rynkowej, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 4, s. 7.

sady wolności na rynku z równością społeczną i moralną odpowiedzialnością każdego za całość społeczeństwa”<sup>33</sup>. Walter Eucken również był zwolennikiem sprawiedliwości społecznej i podjęcia przez człowieka odpowiedzialności za samego siebie. „Żądanie bezpieczeństwa socjalnego jest, tak jak żądanie wolności, tylko wtedy uzasadnione, gdy nie odbywa się kosztem innych”<sup>34</sup> – twierdził.

Powróćmy jeszcze do poglądów Johna Maynarda Keynesa. Można byłoby sądzić, że aktywność państwa będzie sprzyjała równości i sprawiedliwości społecznej. Keynes proponował przeciw inwestycje finansowane ze środków publicznych jako panaceum na spadek popytu i zatrudnienia. Co więcej, z taką polityką, prowadzoną w warunkach osłabienia gospodarczego, zgadzał się Ludwig Erhard<sup>35</sup>. Jego zdaniem, w warunkach stabilizacji i długotrwałego rozwoju należałoby jednak doprowadzić do zrównoważenia budżetu – co postulował ojciec niemieckiego cudu gospodarczego – nie godząc się nawet na finansowanie pomocy społecznej za cenę wzrostu długu publicznego. Ordoliberalne podejście Ludwiga Erharda do kwestii sprawiedliwości społecznej należy uznać za słuszne i korzystniejsze z punktu widzenia całego społeczeństwa niż poglądy zwolenników aktywnej i opiekuńczej polityki państwa. W warunkach osłabienia gospodarczego można pobudzać gospodarkę na koszt przyszłych pokoleń, jednak w okresie dobrej koniunktury należałoby zaciągnięte zobowiązanie spłacić – wymagają tego bowiem zasady sprawiedliwości społecznej.

O potrzebie myślenia na temat przyszłości przypomina Elżbieta Mączyńska. Niestety, takiej perspektywy brakuje współczesnym politykom, którzy podejmują często krótkowzroczne decyzje i myślą bardziej o wynikach najbliższych wyborów niż o losach przyszłych pokoleń. A przecież, jak podkreślał Henry Hazlitt: „Sztuka ekonomii polega na tym, by spoglądać nie tylko na bezpośrednie, ale i na odległe skutki danego działania czy programu; by śledzić nie tylko konsekwencje, jakie dany program ma dla jednej grupy, ale jakie przynosi wszystkim”<sup>36</sup>.

Jeśli nawet kogoś nie przekonują zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej, może odszukać uzasadnienie odnośnie do potrzeby ograniczenia długu publicznego w naukach ekonomicznych, na przykład w teorii dochodu permanentnego Milтона Friedmana. Otóż teoria ta zakłada, że wielkość konsumpcji powinna być uzależniona od przeciętnego dochodu uzyskiwanego w długim okresie<sup>37</sup>. Współcześnie jednak ani politycy,

---

<sup>33</sup> H.F. Wünsche: Aktualność koncepcji społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda, [w:] Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa wobec wyzwań współczesności, E. Mączyńska, P. Pysz, (red.), PTE, Warszawa 2013, s. 154–156.

<sup>34</sup> W. Eucken: Podstawy..., op. cit., s. 358.

<sup>35</sup> M.G. Woźniak, Ordoliberalna społeczna gospodarka rynkowa czy państwo minimalne, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki, M.G. Woźniak (red.), Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, nr 17, s. 34.

<sup>36</sup> E. Mączyńska: Przemysłana przyszłość. W poszukiwaniu nowego paradygmatu – dzieło Antoniego Kuklińskiego, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61), s. 46, za: H. Hazlitt: *Economics in One Lesson*, Crown Publications 1981.

<sup>37</sup> M. Friedman: *A Theory of the Consumption Function*, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi–Calcutta–Bombay 1970, s. 20–37.

ani nawet niektórzy ekonomiści nie są skłonni, w imię partykularnych interesów, nawet w warunkach koniunktury gospodarczej ograniczać wydatków państwa, pozostawiając niespłacone długi przyszłym pokoleniom.

### **Bliskie związki ordoliberalnego ładu gospodarczego z nauką społeczną Kościoła**

Począwszy od papieża Leona XIII, Kościół katolicki jednoznacznie krytykuje socjalistyczny ustrój gospodarczy. Następca Leona XIII Pius XI dostrzega również wady liberalizmu, który powoduje nasilanie się problemów społecznych. Zdaniem Piusa XI, pełna swoboda działalności gospodarczej – bliska współczesnym poglądom neoliberalnym – powoduje, że tracony jest społeczny i moralny charakter życia gospodarczego. Dlatego też istnieje „konieczność poddania życia gospodarczego prawdziwej i skutecznej zasadzie kierowniczej”<sup>38</sup>. Rolę tę powinno spełnić państwo, jednak ani jednostka, ani rodzina nie może być wchłonięta przez państwo. „Jest więc rzeczą słuszną, by i jednostka, i rodzina miała swobodę działania, jak długo nie zagraża dobru powszechnemu lub nie wyrządza krzywdy bliźniemu. Niemniej obowiązkiem rządów jest czuwać nad społeczeństwem i nad jego częściami składowymi”<sup>39</sup>. Owo ograniczenie ingerencji państwa w swobodę działania jednostki ma współcześnie silny związek z zasadą subsydiarności (pomocniczości). Leon XIII w encyklice *Rerum Novarum* argumentował: „nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>40</sup>.

Ordoliberalna koncepcja ładu stanowiącego wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznej nauki Kościoła. Traktuje państwo jako podmiot stanowiący reguły gry rynkowej i stojący na straży ich przestrzegania. Ustanowione zasady konstytuujące jasno określają przeciwieństwo zakresu swobody działalności gospodarczej. W społecznej gospodarce rynkowej również występują silne nawiązania do zasady subsydiarności. Ponadto, przyjęte normy regulujące ustanowiony porządek konkurencyjny świadczą o tym, że w szczególnych przypadkach nie wyklucza się zastosowania zasady solidarności – charakterystycznej raczej dla modelu państwa opiekuńczego. Walter Eucken dowodził, że w pierwszej kolejności, obowiązkiem państwa jest „stworzenie wszelkich warunków po temu, aby człowiek mógł sobie sam zapewnić bezpieczeństwo. Tam, gdzie to tylko możliwe, należy wzmacniać aktywność gospodarczą człowieka”<sup>41</sup>. Również Ludwig Erhard jednoznacznie opowiada się za budowaniem klasy średniej, tj. tej grupy społecznej, która „jest skłonna przejść i przejmuje, w poczuciu własnej odpowiedzialności i siły własnych osiągnięć,

---

<sup>38</sup> Pius XI: Enc. *Quadragesimo...*, op. cit., II. 5.

<sup>39</sup> Leon XIII: Enc. *Rerum...*, op. cit., 28.

<sup>40</sup> Pius XI: Enc. *Quadragesimo...*, op. cit., II. 5.

<sup>41</sup> W. Eucken: *Podstawy...*, op. cit., s. 359.

obowiązek zapewnienia swojej egzystencji. Cechami klasy średniej są odpowiedzialność oraz odwaga istnienia w wolnym społeczeństwie i wolnym świecie<sup>42</sup>. Bezpośrednia pomoc socjalna wpływa demoralizująco na jej odbiorców, przynosząc szkodę nie tylko społeczeństwu, ale i samym beneficjentom pomocy: „można egzystować całymi latami na koszt czynnych w gospodarce ludzi, płacących podatki i składki na świadczenia społeczne”<sup>43</sup>. Z kolei obowiązująca w społecznej gospodarce rynkowej zasada subsydiarności zapewnia długookresowe pozytywne rezultaty, które sprawiają, że jednostki słabsze i niezaradne stają się zdolne do samodzielnego rozwiązywania problemów<sup>44</sup>.

### Podsumowanie

Analiza porównawcza współczesnych doktryn ekonomicznych wskazuje, że w ordoliberalizmie w stopniu najwyższym zakorzenione są podstawowe zasady życia społecznego. O ile ich przestrzeganie nie wpływa bezpośrednio na krótkookresowe rezultaty gospodarcze – nie mają one wprost przełożenia na wartość PKB, o tyle normy życia społecznego stanowią istotną determinantę jakości życia, w szczególności w wymiarze regionalnym i lokalnym. W mniejszych społecznościach relacje międzyludzkie odgrywają bowiem znaczącą rolę.

Warto również podkreślić, że nie ma żadnej poważnej sprzeczności między zasadami ordoliberalizmu a normami głoszonymi przez Kościół katolicki w kwestiach gospodarczych. Kościół w swojej nauce społecznej jednoznacznie opowiada się za własnością prywatną i krytykuje zarazem kolektywną własność promowaną w ustroju socjalistycznym. Uznając natomiast wiodącą rolę liberalizmu gospodarczego i własności prywatnej, nie ogranicza jednak roli państwa, jak to czynią zwolennicy neoliberalizmu, do roli „stróża nocnego”. Ordoliberalizm jest zatem trzecią drogą w kształtowaniu ustroju gospodarczego pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. Dla wielu jest to najlepsza alternatywa współczesnego porządku gospodarczego. Nie bez racji, skoro wprowadzenie w Niemczech społecznej gospodarki rynkowej było źródłem erhardowskiego „dobrobytu dla wszystkich”.

### Literatura

- Behrends S.: Znaczenie zasad ordoliberalnych Waltera Euckena dla społecznej gospodarki rynkowej, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 4.
- Benedyk E.: Kolacja u Friedmana, „Polityka” 2006, nr 48(2582).
- Erhard L.: Wohlstand für Alle, Econ Verlag, Düsseldorf Erhard, 2000.
- Eucken W.: Podstawy polityki gospodarczej, Wyd. Poznańskie, Poznań 2005.
- Fiedor B.: Ekologiczny wymiar rozwoju trwałego a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, [w:] Ład gospodarczy a współczesna ekonomia, P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Friedman M.: A Theory of the Consumption Function, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi–Calcutta–Bombay 1970.

---

<sup>42</sup> L. Erhard: Wohlstand für Alle, Econ Verlag, Düsseldorf 2000, s. 145.

<sup>43</sup> P. Pysz: Społeczna..., op. cit., s. 109.

<sup>44</sup> E. Mączyńska: Ład gospodarczy. Pochwała „ordo”, [w:] Liberalizm we współczesnej gospodarce, W. Jarmołowicz, M. Ratajczak (red.), Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 160.

- Friedman M.: Kapitalizm i wolność, Wyd. Helion, Gliwice 2008.
- Friedman M., Friedman R.: Free to Choose. A Personal Statement, Harcourt Brace Jovanovich, New York–London 1980.
- Galbraith J.K.: Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna, PWE, Warszawa 1992.
- Godłów-Legiędź J.: Ideologiczne i teoretyczne problemy ładu rynkowego, [w:] Ład gospodarczy a współczesna ekonomia, P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Górka K.: Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w kształtowaniu wyzwań rozwojowych, [w:] Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego, P.P. Małecki (red.), Fundacja UEK w Krakowie, Kraków 2012.
- Hayek F.A.: Konstytucja wolności, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience, United Nations, New York 2014.
- Keynes J.M.: Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Leon XIII: Enc. Rerum Novarum.
- Marks K.: Krytyka programu gotajskiego, Książka i Wiedza, Warszawa 1949.
- Mączyńska E.: Ład gospodarczy. Pochwała „ordo”, [w:] Liberalizm we współczesnej gospodarce, W. Jarmołowicz, M. Ratajczak (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Mączyńska E.: Polska transformacja i jej przyszłość. Wprowadzenie, Referat na VIII Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju”, Warszawa 29–30.11.2007 roku, s. 9, [http://www.pte.pl/1253\\_materialy\\_kongresowe.html](http://www.pte.pl/1253_materialy_kongresowe.html) [20.02.2015].
- Mączyńska E.: Przemysłana przyszłość. W poszukiwaniu nowego paradygmatu – dzieło Antoniego Kuklińskiego, „Biuletyn PTE” 2013, nr 2(61).
- Mączyńska E., Pysz P.: Liberalizm – neoliberalizm – ordoliberalizm, „Ekonomista” 2014, nr 2.
- Paweł VI: Enc. Populorum progressio.
- Pius XI: Enc. Quadragesimo Anno.
- Pysz P.: Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Röpke W.: Wirrniss und Wahrheit. Ausgewählte Aufsätze, Erlenbach-Zürich, Stuttgart 1962.
- Schumpeter J.: Kapitalizm, socjalizm, demokracja, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Woźniak M.G.: Ordoliberalna społeczna gospodarka rynkowa czy państwo minimalne, [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki, M.G. Woźniak (red.), Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010, nr 17.
- Wünsche H.F.: Aktualność koncepcji społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda, [w:] Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa wobec wyzwań współczesności, E. Mączyńska, P. Pysz (red.), PTE, Warszawa 2013.

### Contemporary usefulness of ordoliberal doctrine

**Summary:** The article contains deliberations about the usefulness of ordoliberalism in the regional scale. A comparative analysis of contemporary economic doctrines was used for evaluation of the usefulness incorporated in the title. The article is also becoming part of a course of the search of the model of the economic system guaranteeing the social-economic development in postcrisis reality. According to of the author, in ordoliberalism fundamentals of the social life are rooted in the highest rank, and the ones constitute the essential determinant of life quality, in particular in the regional and local scale.

**Keywords:** ordoliberalism, economic policy, fundamentals of the social life



**Adam Nalepka, Joanna Węgrzyn**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Rola projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji strategii rozwoju gminy**

**Streszczenie:** W artykule dokonano analizy danych na temat projektów PPP, które zostały zainicjowane w Polsce w latach 2009–2014. Opracowane dane pozwalają zauważyć, że w Polsce inicjatywy podejmowane są przede wszystkim na poziomie lokalnym. Dlatego też celem artykułu jest zaproponowanie modelu odzwierciedlającego mechanizm, na podstawie którego gminy podejmują decyzję o przystąpieniu do wykonania danego zadania w formule PPP. Punkt wyjścia oraz tło dla podejmowanych w pracy rozważań stanowi problem niedostatku środków finansowych w samorządach w stosunku do powierzanych im zadań, postrzegany jako bariera rozwoju lokalnego.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), rozwój lokalny, strategia rozwoju gminy, proces podejmowania decyzji

### **Wstęp**

Dorobek naukowy w zakresie problematyki rozwoju regionalnego i lokalnego jest bardzo bogaty. Znaczący problematyki, którzy podejmują próby usystematyzowania teorii rozwoju, wskazują, że, jak dotychczas, jest to zadanie trudne i brakuje pełnej systematyki dorobku w tej dziedzinie<sup>1</sup>. Niemniej wśród teorii rozwoju regionalnego wyróżnić można grupę teorii, w której za punkt wyjścia przy podejmowaniu wszelkich działań rozwojowych uznaje się podmiotowość i samowiedzę regionu oraz lokalnych jednostek osadniczych. Teorie te tworzą tzw. grupę teorii rozwoju regionalnego „od dołu” i opierają się na wspólnym założeniu mówiącym, że czynniki rozwoju są silnie zdeterminowane przez realizowane polityki rozwoju na szczeblu regionalnym oraz lokalnym.

W Polsce rola gmin w kreowaniu rozwoju lokalnego jest uwarunkowana ustawowo poprzez określenie zadań własnych, które samorządy powinny realizować w dobrze pojętym interesie społecznym. Jednocześnie dla sprawnego wdrażania przyjętej polityki rozwoju, o zakresie wyznaczanym przez powierzone gminom zadania, konieczne są odpowiednie środki, tj. zasoby oraz instrumenty pozwalające efektywnie korzystać z posiadanych zasobów.

---

<sup>1</sup> A. Gałązka: Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce, Z. Strzelecki (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 15–16.

Dotychczasowe doświadczenia samorządów w Polsce wskazują, iż ograniczony poziom dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do zmian zakresu zadań własnych oraz narzucone przepisami limity zobowiązań stanowią poważną barierę rozwoju regionalnego i lokalnego<sup>2</sup>. Dlatego też samorządy, dążąc do eliminacji powyższych ograniczeń, poszukują nowych form finansowania powierzanych im zadań. Świadczy o tym obserwowany w ostatnich latach wzrost popularności formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest zaproponowanie modelu pozwalającego ukazać mechanizm, na podstawie którego przeprowadzany jest w gminie proces podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji danego zadania w formule PPP.

### Metody badań

Przyjęto, że założony cel badawczy zostanie osiągnięty poprzez zastosowanie następujących metod badawczych: analizę treści publikacji oraz dokumentów poświęconych tematyce PPP, a także analizę danych statystycznych.

Badania zostały zrealizowane w dwóch etapach. W pierwszej kolejności dokonano analizy projektów PPP ogłoszonych w Polsce w latach 2009–2014 w celu ustalenia, jaki jest udział władz samorządowych w zakresie podejmowanych inicjatyw i czy faktycznie PPP stanowi dla gmin atrakcyjne narzędzie pozyskiwania środków finansowych na realizację powierzanych im zadań. Następnie, na podstawie dokonanego przeglądu literatury oraz własnych spostrzeżeń w zakresie stosowania formuły PPP<sup>4</sup>, podjęto próbę opracowania modelu, który w możliwie kompleksowy, a przy tym przejrzysty sposób pozwalałaby na odwzorowanie procesów decyzyjnych zachodzących podczas procedury wyboru zadań przeznaczonych do realizacji w formule PPP.

---

<sup>2</sup> Zob. K.S. Cichocki: Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 321/2013, s. 39–66; B. Marona, M. Głuszak, A. Nalepka: Atrakcyjność inwestycyjna polskich miast w kontekście aktywności samorządu terytorialnego wobec inwestorów, *Świat Nieruchomości* nr 4 (82)/2012; A. Telega, K. Kania, J. Węgrzyn: Uwarunkowania planistyczne prowadzenia działalności inwestycyjnej w Polsce, [w:] *Rynek nieruchomości finansowania rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wyd. CeDeWu, Warszawa 2013, s. 341–351.

<sup>3</sup> PPP oznacza pewien rodzaj długookresowej współpracy sektora publicznego z prywatnym, nawiązywany w ramach obowiązujących w danym kraju uregulowań prawnych dla osiągnięcia założonych celów (np. budowa i eksploatacja infrastruktury). Zob. J. Węgrzyn: Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego, *Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (155)/2013; A. Wojewnik-Filipkowska, D. Trojanowski: Principles of public-private partnership financing – Polish experience, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 31 Iss: 4/2013, pp. 329–344; I. Kowalska: Projekt Umowy Partnerstwa w kontekście wydatków rozwojowych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, *Marketing i Rynek* 2014, nr 2 (CD), s. 74–83.

<sup>4</sup> Por. J. Węgrzyn: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 2013, nr 913, s. 125–136.

## Wyniki badań

### PPP w Polsce

Przystępując do ilościowej charakterystyki zjawiska PPP w Polsce należy wskazać, że przedmiotem analizy są ogłoszenia zamieszczone w latach 2009–2014 dotyczące następujących procedur: koncesji na roboty budowlane, koncesji na usługi, partnerstwa publiczno-prywatne w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, partnerstwa publiczno-prywatne w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup>.

W latach 2009–2014 w skali całego kraju ogłoszono łącznie 363 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Według szacunkowych danych na koniec 2014 roku, sukcesem (wyborem partnera prywatnego/koncesjonariusza) zakończyły się 92 postępowania, co stanowi 25% wszystkich zainicjowanych w latach 2009–2014 procedur.

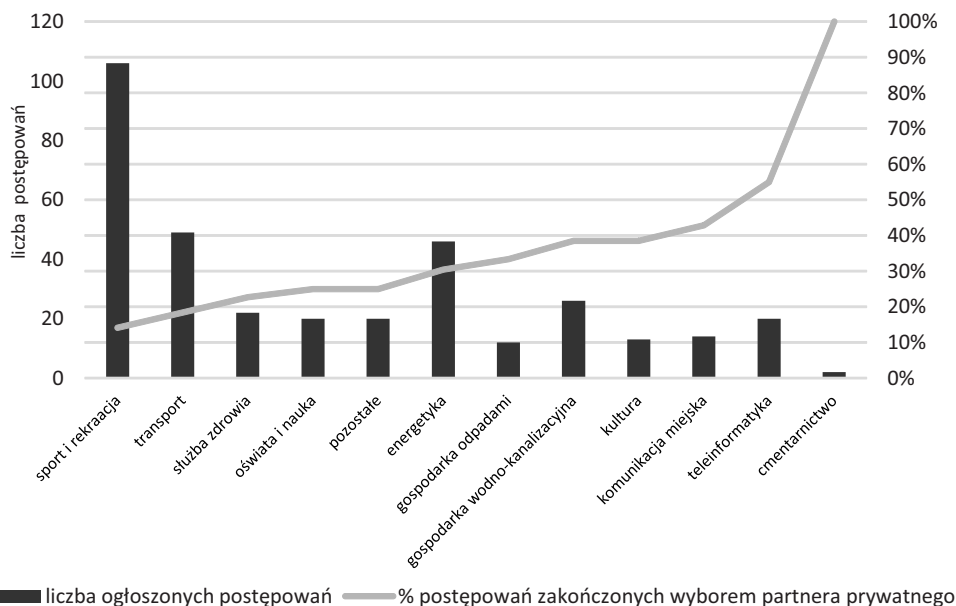
W badanym okresie największa liczba postępowań została zainicjowana w formułach koncesji na roboty budowlane (102) oraz koncesji na usługi (101). Kolejną grupę stanowią projekty przeznaczone do realizacji w formule PPP prowadzonej na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych (83), a następnie PPP w trybie koncesji na roboty budowlane (74).

Dane o projektach PPP w ujęciu sektorowym wskazują, że nadal największą popularnością wśród jednostek sektora publicznego cieszą się projekty w obszarze sportu i rekreacji (29% spośród wszystkich zainicjowanych procedur), a w dalszej kolejności projekty transportowe (13%), dotyczące przede wszystkim budowy parkingów oraz remontu dróg gminnych. Ważny udział w strukturze podejmowanych inicjatyw PPP zaczęły odgrywać projekty zorientowane na oszczędzanie kosztów energii, tzw. projekty energooszczędne (ESCO). Projekty tego typu zaklasyfikowane zostały do grupy projektów w branży energetyki (13%). Liczbę inicjatyw PPP z podziałem na obszary aktywności jednostek sektora publicznego obrazuje wykres 1.

W układzie regionalnym najliczniejszą grupę stanowią inicjatywy PPP podjęte w województwie małopolskim (61 postępowań), a następnie województwach mazowieckim (50), dolnośląskim (33) oraz śląskim (31). Niemniej pod względem liczby podpisanych umów z partnerami prywatnymi przodują następujące województwa: mazowieckie (16 podpisanych umów), śląskie (14) oraz wielkopolskie (13). Województwa śląskie oraz wielkopolskie charakteryzują się również najwyższym wskaźnikiem podpisanych umów w stosunku do ogółu projektów PPP zainicjowanych w danym województwie.

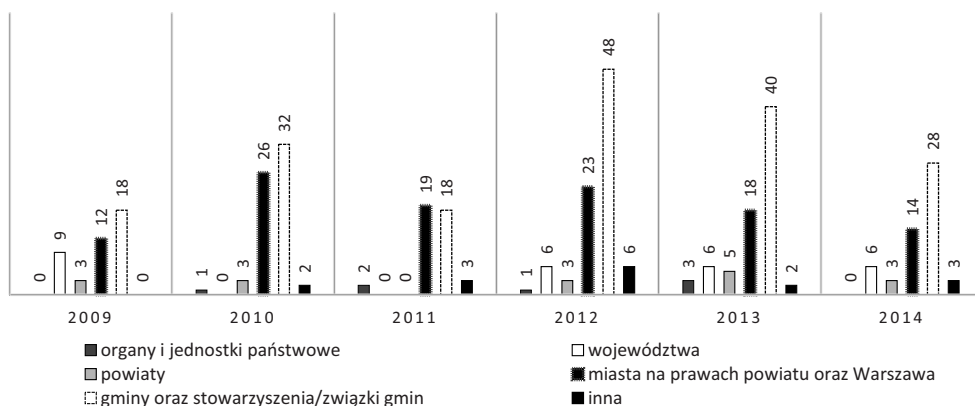
---

<sup>5</sup> W badaniach uwzględniono również jedno ogłoszenie z dnia 05.01.2009 roku dotyczące koncesji na roboty budowlane – prowadzonej na podstawie obowiązujących na początku 2009 roku przepisów Prawa zamówień publicznych – polegającej na zaprojektowaniu, sfinansowaniu i budowie zespołu 3 parkingów podziemnych w Gdańsku; Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 177, ze zm.).



**Wykres 1.** Inicjatywy PPP oraz wskaźnik skuteczności procedur według sektorów w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)) oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) [16.05.2015].



**Wykres 2.** Inicjatywy PPP według jednostek sektora publicznego w Polsce w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)) oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) [16.05.2015].

Rozpatrując podział na poszczególne szczeble administracji publicznej, najwięcej ogłoszeń zostało opublikowanych przez gminy<sup>6</sup> – blisko 51%, a także miasta na prawach powiatu oraz m.st. Warszawę – 31%. Udział sektora rządowego<sup>7</sup> w realizacji projektów PPP kształtuje się na poziomie 2%. Uzupelnienie powyższych danych prezentuje wykres 2.

Reasumując, w Polsce współpracę w ramach PPP charakteryzuje znaczny udział projektów, których inicjatorami są gminy oraz miasta na prawach powiatów. Ponadto porównanie otrzymanych wyników z danymi dotyczącymi projektów PPP realizowanych w innych regionach świata pozwala przyjąć, że specyfika PPP w Polsce polega właśnie na tym, że sektor publiczny angażuje się w małe lub bardzo małe projekty PPP (przeważają projekty o wartości do 2,5 mln zł) w obszarze infrastruktury lokalnej<sup>8</sup>. Wobec powyższego uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że w Polsce PPP stanowi atrakcyjną formę realizacji zadań przede wszystkim na poziomie lokalnym.

#### **Mechanizm wyłaniania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w gminach**

Wskazówek pozwalających zrozumieć mechanizm, w oparciu o który następuje wybór projektów przeznaczonych do realizacji w formule PPP dostarczają współczesne koncepcje odnoszące się do problematyki podejmowania decyzji w organizacjach.

Podejmowanie decyzji<sup>9</sup> to proces, w którym można wyróżnić następujące etapy: zbieranie informacji, projektowanie (rozwiązań) oraz wybór<sup>10</sup>. Istnieją zasadniczo dwie grupy modeli obrazujących relacje pomiędzy elementami całego procesu decyzyjnego. Opierają się one na racjonalnym bądź behawioralnym podejściu do procesu podejmowania decyzji<sup>11</sup>.

Niemniej próby racjonalnego postępowania podlegają pewnym ograniczeniom. Ze względu na przedmiot opracowania ważne są dwie konsekwencje ograniczonej racjonalności: niepewność i niejednoznaczność. Na dwóch przedstawionych powyżej konsekwencjach ograniczonej racjonalności opiera się koncepcja modeli decyzyjnych zaproponowana przez J. Thompsona. Autor, w formie macierzy, wyróżnił cztery sytuacje podejmowania decyzji (rys. 1). Każda z nich implikuje konieczność wdrożenia odmiennego procesu podejmowania decyzji.

---

<sup>6</sup> W tym podległe im jednostki budżetowe, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty posiadające osobowość prawną, dla których JST jest organem założycielskim lub jest ich głównym udziałowcem (np. spółki akcyjne), które zostały utworzone w celu realizacji zadań danej JST.

<sup>7</sup> Przyjęto, że sektor rządowy reprezentują organy administracji państwowej oraz państwowe jednostki organizacyjne powołane przez władzę rządową odrębnymi ustawami w celu realizacji zadań państwa.

<sup>8</sup> J. Węgrzyn: *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 246–358.

<sup>9</sup> „Za decyzje przyjęło się uważać wszelki świadomy wybór jednego z rozpatrzonych i uznanych za możliwe wariantów przyszłego działania”. Por. Decyzje. Analiza systemowa organizacji, A.K. Koźmiński (red.), PWN, Warszawa 1979, s. 5.

<sup>10</sup> „Model ten jest tożsamy z metodologią proponowaną w literaturze dotyczącej nauki planowania i zarządzania organizacjami”. Por. A. Drobnik: *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 50.

<sup>11</sup> A. Wiśniewska: *Podejmowanie decyzji*, [w:] *Zarządzanie*, M. Kugiel (red.), Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010, s. 63.

Zgoda i niezgoda w zakresie metod	Niezgoda	Model prób i błędów	Model kosza na śmieci
	Zgoda	Model racjonalny	Model koalicji
		Zgoda	Niezgoda

Zgoda i niezgoda w zakresie celów lub określenia problemu

**Rysunek 1.** Macierz przedstawiająca warunki uprzywilejowujące różne procesy podejmowania decyzji

Źródło: M.J. Hatch: Teoria organizacji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 274.

W przypadku, gdy zostanie osiągnięta zgoda odnośnie zakresu celów oraz zgoda w kwestii sposobu ich wypracowania, pojawiają się warunki odpowiednie do zastosowania racjonalnego (normatywnego) modelu podejmowania decyzji. Jednak tam, gdzie panuje niezgoda w kwestii celów lub też sposobów ich osiągania, tradycyjne modele podejmowania decyzji (modele maksymalizacyjne) stają się zawodne. Wtedy, jak twierdzi T. Szapiro, nabiera sensu odwoływanie się do koncepcji ograniczonej racjonalności<sup>12</sup>.

W przypadku gdy brak jest zgody w zakresie stosowanych metod, proces podejmowania decyzji przyjmuje postać uczenia się metodą prób i błędów. W takiej sytuacji osoby podejmujące decyzje postępują ostrożnie i kolejno podejmują drobne decyzje o niewielkim zasięgu, które z czasem można połączyć w pełne rozwiązanie lub plan działania.

Na kształt procesu podejmowania decyzji wpływa również brak zgody w kwestii celów, do których należy dążyć lub problemów do rozwiązania. W takich przypadkach zdarza się, że osoby podejmujące decyzje łączą się w koalicje i proponują rozwiązania przynoszące im korzyści jako grupie. W modelu koalicyjnym osoby podejmujące decyzje nie koncentrują się wyłącznie na poszukiwaniu informacji służących rozwiązywaniu problemu, lecz kładą nacisk na rozwiązania godzące różne interesy. Model ten jest podstawą podejmowania decyzji w przypadku, gdy interesy są tak różne, iż nie da się osiągnąć zgody w sprawie celów<sup>13</sup>.

W warunkach, gdy brak jest zgody odnośnie celów oraz środków ich osiągania, proces podejmowania decyzji najlepiej obrazuje model „kosza na śmieci”. Model ten

<sup>12</sup> T. Szapiro: Co decyduje o decyzji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 41.

<sup>13</sup> M.J. Hatch: Teoria organizacji..., op. cit., s. 276.

znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których występuje słabe zrozumienie otoczenia bądź technologii lub główne podmioty decyzyjne biorą udział w procesie podejmowania decyzji tylko dorywczo. W modelu „kosza na śmieci” problemy oraz sposoby ich rozwiązania pojawiają się przypadkowo. Zdarza się również, iż to rozwiązania „poszukują” problemów, a nie odwrotnie.

Nasuwa się zatem pytanie, który z omówionych modeli podejmowania decyzji może stać się najbardziej użyteczny do analizy procesu decyzyjnego, jakim jest wybór zadania do realizacji w formule PPP.

Wysoki odsetek projektów, które zakończyły się niepowodzeniem już na etapie procedury przetargowej, może sugerować, że racjonalny model podejmowania decyzji znajduje zastosowanie do analizy omawianych problemów jedynie w ograniczonym zakresie. Ponadto, jak wskazuje A. Frączkiewicz-Wronka, decyzje dotyczące inwestycji publicznych rzadko podejmowane są w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu<sup>14</sup>.

Przedstawione argumenty niewątpliwie przeważają szalę na korzyść behawioralnych modeli podejmowania decyzji. Niemniej model racjonalny posiada jedną podstawową zaletę, której nie posiadają trzy pozostałe warianty podejmowania decyzji. Model racjonalny może stanowić rozwiązanie pozwalające na strukturalne podejście do identyfikowania i rozwiązywania problemów organizacji na podstawie jej strategii, sformułowanych celów i kryteriów określających stopień ich realizacji. Ponadto szeroki zakres zadań przekazanych gminom oraz konieczność podejmowania kapitałochłonnych inwestycji w sferze infrastruktury sprawiają, że trudno jest odrzucić założenie, aby możliwe było, żeby gminy realizowały powierzone im zadania bez wcześniej opracowanych strategii i planów. Walorem strategicznego myślenia jest możliwość selekcji zakresów problemowych i koncentracji na sprawach przesądzających o kierunkach i tempie rozwoju jednostek terytorialnych<sup>15</sup>. Identyfikacja potrzeb w ujęciu strategicznym daje zatem podstawy do hierarchizacji zadań według zaplanowanych kryteriów, co w efekcie prowadzi do podejmowania projektów inwestycyjnych uznanych w danym momencie za najważniejsze.

Można zatem uznać, że w przypadku, gdy w strategii sprecyzowane zostają odpowiednio cele gminy oraz sposoby ich realizacji, istnieje możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do danej inwestycji, również tej w formie PPP, na podstawie racjonalnych przesłanek. W przeciwnej sytuacji projekt PPP może stać się efektem mniej lub bardziej przypadkowego układu różnych decyzji i działań.

Mając zatem na uwadze powyżej przedstawioną argumentację, przyjęto, że zainicjowane przez gminę projekty PPP mają swoje źródło w strategii gminy oraz powiązanych z nią dokumentach. Wobec powyższego, dokonując próby przedstawienia procesu

---

<sup>14</sup> A. Frączkiewicz-Wronka: Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym, *Organizacja i zarządzanie* 2010, nr 4(12), s. 7, za: J. Child: *Organization. Contemporary principles and practice*, Blackwell Publishing, Oxford 2005.

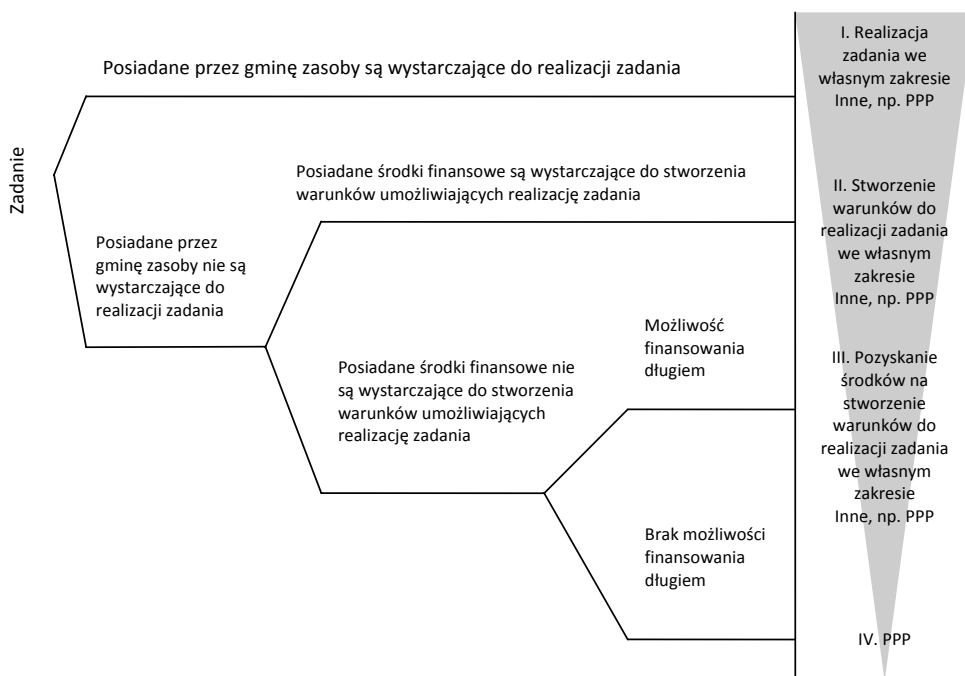
<sup>15</sup> A. Klasik: *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.), Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1996.

podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu PPP założono, że decyzje inwestycyjne w gminie warunkowane są przez trzy podstawowe czynniki:

- dostępność urządzeń infrastruktury niezbędnych do realizacji zadania;
- wielkości zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji gmin;
- możliwości sfinansowania inwestycji bez przekraczania limitów zobowiązań.

Czynniki te przyjęte zostały jako punkty węzłowe procesu decyzyjnego prowadzącego do podjęcia decyzji o przystąpieniu do PPP. Zaproponowany schemat decyzyjny obejmuje okres od momentu zdiagnozowania konieczności wykonania danego zadania przez gminę do momentu podjęcia decyzji o formie, w jakiej zadanie to zostanie zrealizowane. Proces decyzyjny dotyczący wyboru sposobu relacji zadania przedstawiony został za pomocą drzewa decyzyjnego (rys. 2).

Konstrukcja schematu opiera się na założeniu, że wyłonione przez gminę zadania, do których realizacji zobowiązują gminę odpowiednie przepisy prawne<sup>16</sup>, znajdują odzwierciedlenie w strategii gminy. W strategii dokonywana jest identyfikacja problemów oraz ich przeformułowanie w cele, które następnie stanowią podstawę realizacji konkretnych zadań.



**Rysunek 2.** Schemat podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu PPP

Źródło: opracowanie własne.

<sup>16</sup> Vide: Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, ze zm).



Zaproponowany schemat można analizować w układzie poziomym oraz pionowym. Analiza schematu w układzie poziomym ukazuje kolejno czynniki mające wpływ na decyzje dotyczące realizacji projektu infrastrukturalnego w gminie. Gmina, podejmując decyzję o konieczności realizacji danego zadania (np. budowa sieci kanalizacyjnej – zadanie będące operacjonalizacją celu polegającego na objęciu systemem zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków ogółu gospodarstw domowych znajdujących się na terenie gminy) w pierwszej kolejności dokonuje analizy możliwości i nakładów niezbędnych do wykonania zadania. W celu pełnej i efektywnej realizacji zadania konieczne jest również jednoznaczne i precyzyjne określenie zasobów pozostających do dyspozycji gminy i możliwych do zaangażowania w ramach danego zadania. Wśród tych zasobów istotne miejsce zajmują m.in.<sup>17</sup>:

- zasoby finansowe (wraz z określeniem źródeł finansowania);
- czynnik ludzki (zasoby ludzkie możliwe do zaangażowania w ramach zespołu zadaniowego);
- zasoby rzeczowe (dostępne wyposażenie, środki techniczne itp.);
- inne (umiejętności organizacyjne, czynnik czasu itp.).

W przypadku, gdy posiadane przez gminę zasoby nie są wystarczające do realizacji zadania, podejmowane są działania zmierzające do zabezpieczenia środków finansowych umożliwiających ich pozyskanie<sup>18</sup>. Jeśli środki finansowe pochodzące ze źródeł zewnętrznych stanowią warunek konieczny dla realizacji danego zadania, wówczas następuje kontrola poziomu zadłużenia. Pozwala ona oszacować wielkość środków finansowych (bezzwrotnych i zwrotnych), które gmina może pozyskać ze źródeł zewnętrznych. Jeżeli przewidywane nakłady przekraczają możliwości gminy w zakresie pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (bezzwrotnych i zwrotnych), władze lokalne mogą podjąć decyzję albo o odstąpieniu od realizacji zadania, albo o wykorzystaniu nowych form finansowania, jak np. PPP.

Jednocześnie należy wskazać, że celem opracowanego schematu jest zaprezentowanie w możliwie uproszczony i czytelny sposób czynników wynikających ze specyfiki danej gminy, które „sprzyjają” wyłanianiu projektów PPP. Z tego względu przyjęty model cechuje wysoki poziom ogólności, co nie pozwala na szczegółowe przedstawienie wielu aspektów związanych z procesem decyzyjnym towarzyszącym wyłanianiu projektów PPP. W szczególności w modelu nie uwzględniono innych interesariuszy oraz możliwości ich zaangażowania na etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu w formule PPP. Ponadto na powyższym schemacie nie uwzględniono sytuacji polegającej na tym, iż w trakcie podejmowanej analizy wariantów decyzyjnych, można dokonać modyfikacji samego zdania (brak ścieżki powrotnej). Założenie to może stanowić utrudnienie w przypadku analizy złożonych zadań, w szczególności takich, które ce-

---

<sup>17</sup> G. Maśloch: Ocena i finansowanie komunalnych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE, [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 276.

<sup>18</sup> Przyjęto założenie, że podstawowym kryterium decydującym o możliwości pozyskania zasobów jest kondycja finansowa gminy.

chuje wysoki stopień współzależności z innymi zadaniami, a także zadań wymagających długofalowego planowania. Wskazane ograniczenia nie stoją jednak na przeszkodzie, by uznać, iż zaproponowany schemat może stanowić punkt wyjścia do badań nad identyfikacją przesłanek skłaniających władze lokalne do podejmowania inicjatyw PPP.

Opracowany schemat można również analizować w układzie pionowym. Szary trójkąt, umieszczony w prawej części rysunku 2, obrazuje spektrum rozwiązań możliwych do zastosowania w gminie w zależności od zdolności gminy do pozyskania źródeł finansowania dla projektów infrastrukturalnych. Na tej podstawie przyjęto, iż istnieją cztery grupy gmin (oznaczone I, II, III, IV). Gminy, które można zaklasyfikować do I grupy, mają możliwość podjęcia decyzji o realizacji projektu w formule PPP na podstawie również innych przesłanek niż tylko te, które wynikają z ograniczonych możliwości finansowych gminy. W szczególności posiadają możliwości zapewnienia swoim mieszkańcom odpowiedniego poziomu usług infrastrukturalnych, które wynikają z przyjętego przez władze lokalne systemu realizacji zadań (model niemiecki, model francuski, model brytyjski, model przemysłowy) oraz mieszczących się w ramach danego systemu rozwiązań. Z kolei dla gmin, które można zaklasyfikować do IV grupy, formuła PPP stanowi praktycznie jedyną opcję realizacji projektu.

### Podsumowanie

Przez długi czas rosnącą popularność PPP uzasadniano tym, że wykorzystanie tej formy współpracy publiczno-prywatnej pozwala na pozyskanie finansowania kapitałochłonnych inwestycji przy jednoczesnym osiągnięciu najlepszego bilansu korzyści w stosunku do ponoszonych kosztów (co często wyrażano terminem *value for money*). Coraz bogatsze doświadczenia wynikające ze stosowania PPP sprawiły jednak, iż takie uzasadnienie dla wykorzystania formuły PPP straciło wiele na swoje aktualności.

W Polsce dominują niewielkie projekty realizowane głównie na poziomie lokalnym. Dlatego podjęto próbę opracowania modelu, który ukazywałby, jak przebiega proces podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektów w formule PPP przez jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na przeprowadzone dotychczas badania własne Autorów<sup>19</sup> oraz zakres tematyczny opracowania, jako podstawowe kryterium decyzyjne opracowany model przyjmuje możliwości finansowania inwestycji bez przekraczania ustawowego limitu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jedną z korzyści (skromnych) wynikających z zaproponowanego modelu jest zwrócenie uwagi na problem zadłużenia władz publicznych i jego wpływ na podejmowanie projektów PPP. Model ten może stanowić również podstawę do bardziej pogłębionych analiz, ponieważ istnieje możliwość rozbudowania go o dalsze kryteria decyzji. Jednym z nich może być ocena kosztów i korzyści stosowania poszczególnych wariantów decyzyjnych, czy też dokładniej – poszukiwanie *value for money*. Niemniej zagadnienia te wykraczają poza przyjęte teoretyczne ramy pracy.

---

<sup>19</sup> Vide: Węgrzyn J.: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego..., op. cit.

## Literatura

- Cichocki K.S.: Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2013, nr 321.
- Decyzje. Analiza systemowa organizacji, A.K. Koźmiński (red.), PWN, Warszawa 1979.
- Drobniak A.: Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
- Frączkiewicz-Wronka A.: Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym, Organizacja i Zarządzanie 2010, nr 4(12).
- Gałązka A.: Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce, Z. Strzelecki (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Hatch M.J.: Teoria organizacji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Klasik A., Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania, [w:] Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, M. Obrębalski (red.), Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1996.
- Kowalska I.: Projekt Umowy Partnerstwa w kontekście wydatków rozwojowych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, Marketing i Rynek 2014, nr 2 (CD).
- Marona B., Głuszak M., Nalepka A.: Atrakcyjność inwestycyjna polskich miast w kontekście aktywności samorządu terytorialnego wobec inwestorów, Świat Nieruchomości 2012, nr 4(82).
- Maśloch G.: Ocena i finansowanie komunalnych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE, [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Simon H.A.: A Behavioral Model of Rational Choice, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1.
- Szapiro T.: Co decyduje o decyzji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Telega A., Kania K., Węgrzyn J.: Uwarunkowania planistyczne prowadzenia działalności inwestycyjnej w Polsce, [w:] Rynek nieruchomości finansowania rozwoju miast, Marek Bryx (red.), Wyd. Ce-DeWu, Warszawa 2013.
- Węgrzyn J., Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego, Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013, nr 155.
- Węgrzyn J.: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013, nr 913, s. 125–136.
- Wiśniewska A., Podejmowanie decyzji, [w:] Zarządzanie, M. Kugiel (red.), Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.
- Wojewnik-Filipkowska A., Trojanowski D.: Principles of public-private partnership financing – Polish experience, Journal of Property Investment & Finance 2013, Vol. 31, Iss. 4.
- <http://www.uzp.gov.pl>
- <http://ted.europa.eu>

## PPPs and their role in implementing municipal development strategies

**Summary:** The article consists of two parts. Firstly, the purpose of the article is to present results of the research on PPP projects that have been initiated in Poland in 2009–2014 years. The further aim is to propose a model that reflects mechanism utilised by municipalities willing to perform their tasks under PPP project during decision process. The starting point and a background for the model is the problem of scarcity of local government financial resources in relation to their duties, that could be seen as a barrier of local development.

**Keywords:** public-private partnership (PPP), local development, regional development strategy, decision-making process



**Lucyna Przezbórska-Skobiej**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

## Uwarunkowania rozwoju rynku turystyki wiejskiej w Polsce

**Streszczenie:** Celem artykułu było przedstawienie rozwoju i stanu obecnego rynku turystyki wiejskiej (w tym agroturystyki) w Polsce wraz z czynnikami warunkującymi (sprzyjającymi i ograniczającymi) ten rozwój. Analizę przeprowadzono na podstawie danych wtórnych i literatury przedmiotu. Wynika z niej, że na rynku turystyki wiejskiej, a szczególnie rynku agroturystycznym, zachodzą w ostatnich latach istotne zmiany, zarówno po stronie podaży, jak i popytu.

**Słowa kluczowe:** turystyka wiejska, agroturystyka, rynek, uwarunkowania, czynniki sprzyjające, czynniki ograniczające

### Wstęp

W gospodarce rynkowej rynek jest najczęściej używaną kategorią ekonomiczną<sup>1</sup> i zwykle oznacza „ogół relacji zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany”<sup>2</sup> lub „całokształt transakcji kupna i sprzedaży oraz warunków, w jakich one przebiegają”<sup>3</sup>. Według E. Dziedzic i T. Skalskiej<sup>4</sup>, współczesne nurty ekonomii, np. ekonomia instytucjonalna, w definicjach rynku dodatkowo akcentują czynniki społeczne i prawne mające wpływ na działania podejmowane przez uczestników rynku. Rynek turystyczny jest zwykle definiowany przez odniesienia do produktu, jego dostawców (podaż) i nabywców, tj. turystów (popyt). Według A. Panasiuka<sup>5</sup>, rynek turystyczny można analizować poprzez dwa jego oblicza (ujęcia): oblicze procesów (ujęcie przedmiotowe) i oblicze podmiotów (ujęcie podmiotowe). W pierwszym ujęciu rynek oznacza proces, w którym nabywcy usług turystycznych<sup>6</sup>, tj. usługobiorcy reprezen-

<sup>1</sup> A. Bott-Alama: Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej w województwie zachodniopomorskim, *Rozprawy i Studia*, T (DLXXV) 501, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 40.

<sup>2</sup> W. Wrzosek: *Funkcjonowanie rynku*, PWE, Warszawa 2002, s. 13. Podobną definicję formułuje J. Alt-korn: *Marketing w turystyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 18.

<sup>3</sup> R. Milewski: *Podstawy ekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 97.

<sup>4</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju usług turystycznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 13.

<sup>5</sup> A. Panasiuk: *Ekonomika turystyki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 67.

<sup>6</sup> A. Panasiuk: *Ekonomika turystyki...*, op. cit., s. 68 określa usługi turystyczne jako „wszystkie usługi świadczone turystom”. W ustawie o usługach turystycznych z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 223, poz. 2268) wymieniono, że są to usługi przewodnickie (przewodników turystycznych), usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym.

tujący popyt, i wytwórcy usług turystycznych, tj. usługodawcy reprezentujący podaż, określają, co chcą kupić i sprzedać oraz na jakich warunkach. W ujęciu podmiotowym rynek oznacza zbiór usługobiorców i usługodawców „dokonujących transakcji rynkowych, których przedmiotem są usługi turystyczne”<sup>7</sup>. Rynek jest „regulatorem procesów gospodarczych, a przez grę popytu i podaży dokonuje obiektywnej wyceny poszczególnych towarów, czyli ustala ich ceny”<sup>8</sup>. Z przedstawionych definicji wynika, że podstawowymi wielkościami charakteryzującymi rynek są popyt i podaż, a podstawowym parametrem umożliwiającym przeprowadzenie rachunku ekonomicznego jest cena<sup>9</sup>. Zachodzące między nimi relacje przyczynowo-skutkowe tworzą mechanizm rynkowy, który „rozwiązuje trzy podstawowe problemy ekonomiczne: co produkować (...), jak wytwarzać (...) i dla kogo wytwarzać”<sup>10</sup>.

Podkreślić trzeba jeszcze, że rynek turystyczny jest bardzo specyficznym rynkiem ze względu na wiele cech popytu turystycznego i podaży turystycznej, np. duże zróżnicowanie oferowanych produktów (heterogeniczność podaży i złożoność produktu turystycznego), przewagę usług nad towarami, występowanie łącznego popytu na towary i usługi (ale i komplementarność przedmiotów podaży), konsumpcję zakupionych usług w miejscu ich podaży jednocześnie z ich wytwarzaniem (mobilność nabywców usług i koncentrację rynku w określonych przestrzeniach, a więc jego nierównomierność i sztywność w układzie przestrzennym), choć obejmuje on nie tylko miejsce czasowego pobytu turystów, ale także miejsce ich stałego zamieszkania<sup>11</sup>. Rynek usług turystycznych jest rynkiem sezonowym i dość mocno uzależnionym zarówno od innych sektorów gospodarki, jak i od polityki społeczno-gospodarczej państwa<sup>12</sup>. Po stronie podaży rynek charakteryzuje się relatywnie dużym ryzykiem zbytu oraz brakiem możliwości magazynowania i tworzenia zapasów. Specyfika rynku turystycznego wynika więc „z jednej strony z cech popytu turystycznego, a z drugiej strony z właściwości podaży turystycznej”<sup>13</sup>. Wszystkie wymienione cechy charakteryzują także rynek turystyki wiejskiej, jakkolwiek na szczególne wyróżnienie wśród nich zasługują takie właściwości, jak:

- duża sezonowość popytu w turystyce wiejskiej;
- rozproszenie podaży w przestrzeni;

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>8</sup> R. Milewski: Podstawy ekonomii, op. cit., s. 97.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 97–98.

<sup>10</sup> T. Obrębski: Główne problemy ekonomii, [w:] Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy, S. Marciniak (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 149 oraz J. Sikora: Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>11</sup> A. Panasiuk: Ekonomia turystyki..., op. cit., s. 68; A. Bott-Alama: Uwarunkowania rozwoju..., op. cit., s. 41; E. Dziedzic, T. Skalska: Ekonomiczne uwarunkowania..., op. cit., s. 20–21.

<sup>12</sup> A. Bott-Alama: Uwarunkowania rozwoju..., op. cit., s. 41.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 40; E. Dziedzic, T. Skalska: Ekonomiczne uwarunkowania..., op. cit., s. 20–21, 33–35.

- duże zróżnicowanie i indywidualizacja produktów oferowanych w turystyce wiejskiej<sup>14</sup>.

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie rozwoju i stanu obecnego rynku turystyki wiejskiej (w tym agroturystyki) w Polsce wraz z czynnikami warunkującymi (sprzyjającymi i ograniczającymi) ten rozwój.

W prezentowanym artykule przedstawiono analizę rynku turystyki wiejskiej<sup>15</sup> (w tym agroturystyki) i czynników warunkujących rozwój tego rynku na podstawie:

- dostępnych (publikowanych) danych statystyki publicznej Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, który zajmuje się problematyką turystyki, w tym także danych z Banku Danych Lokalnych;
- danych Instytutu Turystyki, który od 2002 do 2009 roku prowadził badania gospodarstw agroturystycznych i pokoi gościnnych w gminach<sup>16</sup>; efektywność ankietyzacji gmin w poszczególnych latach wahała się od 70% w 2002 roku do ponad 90% w latach 2005–2009<sup>17</sup>;
- danych i wyników badań innych autorów zamieszczonych w literaturze przedmiotu. Artykuł ma więc charakter przeglądowo-analityczny.

### Wyniki i dyskusja

Analiza rynku turystyki wiejskiej, podobnie jak innych rynków turystycznych, wymaga określenia wielkości podaży turystycznej i popytu turystycznego<sup>18</sup>. Nie jest to zadanie łatwe w przypadku turystyki wiejskiej i agroturystyki, co najmniej z dwóch powodów:

- brakuje powszechnie obowiązujących definicji dotyczących bazy noclegowej na wsi, w szczególności: kwatery turystyki wiejskiej i gospodarstwa agroturystycznego, np. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych<sup>19</sup> oraz rozporządzenia do niej<sup>20</sup> nie definiują ani kwatery turystyki wiejskiej, ani gospodarstwa agrotury-

---

<sup>14</sup> A. Bott-Alama: Uwarunkowania rozwoju..., op. cit., s. 43.

<sup>15</sup> Ze względu na ograniczenia dotyczące objętości artykułu w pracy zaprezentowano tylko część wyników przeprowadzonych analiz. Pozostałe znajdują się w kolejnych publikacjach autorki.

<sup>16</sup> A. Jagusiewicz, H. Legienis: Zasoby bazy noclegowej indywidualnego zakwaterowania w Polsce w 2007 roku, zestawienie tabelaryczne, praca wykonana na zlecenie Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki przez Instytut Turystyki, [w:] <http://www.msport.gov.pl/article/550-Turystyczna-baza-danych-GMINA> [11.02.2013] oraz A. Jagusiewicz, K. Łopaciński: Ocena stanu turystyki wiejskiej i agroturystyki w Polsce w latach 2005–2009, III Międzynarodowa Konferencja AGROTRAVEL „Perspektywy rozwoju i promocji agroturystyki i turystyki wiejskiej w Polsce”, Kielce 2009, [http://agro.travel/pl/niezbednik/zwiedzajacego/materialy\\_z\\_konferencji/](http://agro.travel/pl/niezbednik/zwiedzajacego/materialy_z_konferencji/) [12.11.2012].

<sup>17</sup> A. Jagusiewicz, K. Łopaciński: Ocena stanu turystyki wiejskiej..., op. cit.

<sup>18</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: Ekonomiczne uwarunkowania..., op. cit., s. 18.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r. nr 223, poz. 2268, nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. nr 175, poz. 1462) z późniejszymi zmianami.

<sup>20</sup> Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 19 sierpnia 2004 roku w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz.U. z 2006 r. nr 22, poz. 169 oraz siedem załączników do ww. rozporządzenia).

- stycznego, zaliczając tzw. pokoje gościnne i gospodarstwa agroturystyczne do grupy obiektów indywidualnego zakwaterowania<sup>21, 22</sup>;
- polska statystyka publiczna w odniesieniu do turystyki wiejskiej i agroturystyki jest szczątkowa i bardzo niedoskonała: 1) obejmuje tylko obiekty noclegowe (kwatery agroturystyczne i pokoje gościnne) o liczbie miejsc noclegowych nie mniejszej niż 10, czyli pomija znaczną część obiektów świadczących usługi turystyczne z zakresu turystyki wiejskiej i agroturystyki (na co od dawna zwraca uwagę wielu badaczy rynku turystyki wiejskiej)<sup>23</sup>; 2) brakuje ciągłości danych z jednego źródła, które umożliwiłyby rzetelne porównania dynamiczne; 3) nie wszyscy rolnicy zgłaszają prowadzoną przez nich działalność agroturystyczną do prowadzonej przez gminy ewidencji obiektów turystycznych<sup>24</sup>; 4) brakuje informacji statystycznych o ofercie produktowo-usługowej pokoi gościnnych i gospodarstw agroturystycznych.

---

<sup>21</sup> Jedyna, jak dotąd, prawna definicja działalności agroturystycznej znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania: Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. nr 200, poz. 1441; tekst jednolity w Załączniku do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 grudnia 2013 roku, poz. 475). Agroturystyka została tam zdefiniowana jako wynajmowanie pokoi w budynku mieszkalnym oraz sprzedaż posiłków domowych lub świadczenie innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym.

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny posługuje się własnymi definicjami kwatery agroturystycznej i kwatery prywatnej, które w świetle literaturowej debaty nad tymi pojęciami mogą być dyskusyjne. Według GUS, kwatera agroturystyczna to „rodzaj obiektu zakwaterowania turystycznego, który stanowią pokoje i domy mieszkalne oraz przystosowane budynki gospodarcze (po adaptacji) w gospodarstwach wiejskich (rolnych, hodowlanych, ogrodniczych czy rybackich), będące własnością rolników, wynajmowane turystom na noclegi za opłatą”. Z kolei kwatera prywatna (obiekt oferujący pokoje gościnne) to „rodzaj obiektu zakwaterowania turystycznego, który stanowią umeblowane pomieszczenia i lokale (z wyjątkiem kwater agroturystycznych) w mieszkaniach, domach i innych budynkach mieszkalnych należących do osób fizycznych lub prawnych (z wyjątkiem rolników) wynajmowane turystom na noclegi za opłatą” (Turystyka w 2012 roku, Główny Urząd Statystyczny, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2013, s. 15).

<sup>23</sup> GUS dopiero od 2009 roku rozpoczął gromadzenie informacji liczbowych o pokojach gościnnych i kwaterach agroturystycznych, a od publikacji Turystyka w 2012 roku..., op. cit. podaje dane dotyczące liczby pokoi gościnnych i kwater agroturystycznych posiadających 10 i więcej miejsc noclegowych (niestety tylko na poziomie kraju i województw), zaliczając te obiekty do turystycznych obiektów noclegowych. Brakuje niestety informacji o obiektach posiadających mniej niż 10 miejsc noclegowych, które stanowią istotną część tej grupy obiektów. Na niedoskonałości polskiej statystyki publicznej w tym zakresie zwracali uwagę między innymi: M. Drzewiecki: Agroturystyka w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe, [w:] Uwarunkowania rozwoju turystyki związanej z obszarami wiejskimi, B. Sawicki, J. Bergier (red.), Wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Papieża Jana Pawła II, Biała Podlaska 2005, s. 46–51; J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 79 czy K. Karbowski: Rozwój agroturystyki w Polsce w latach 2010–2013, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 2014, nr 4, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Poznaniu, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Poznań 2014, s. 34–44.

<sup>24</sup> J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 79.



Co istotne, istniejące dane statystyczne GUS dotyczące agroturystyki i turystyki wiejskiej znacznie lepiej charakteryzują stronę podażową – obiekty noclegowe niż stronę popytową, czyli turystów korzystających z tej bazy<sup>25</sup>.

### **Podaż usług turystyki wiejskiej i czynniki ją warunkujące**

Wskaźniki podaży turystycznej powinny opisywać dwa elementy podaży, tj. usługi i jednostki, które je wytwarzają i mogą mieć charakter rzeczowy lub wartościowy albo wielkości absolutnych lub względnych<sup>26</sup>. Podaż usług turystyki wiejskiej reprezentowana jest przez podmioty świadczące usługi turystyczne na obszarach wiejskich, w tym takie usługi, jak: noclegowe, gastronomiczne i inne związane z pobytem turystów<sup>27</sup>. Usługi takie świadczone są przez różne podmioty, w szczególności przez gospodarstwa agroturystyczne (według GUS kwatery agroturystyczne) i kwatery prywatne (pokoje gościnne). Zdaniem niektórych badaczy, są to także usługi noclegowe oferowane przez pensjonaty, schroniska, kempingi, pola biwakowe i inne<sup>28</sup>. Obiekty noclegowe są jednym z podstawowych składników produktu oferowanego przez polską turystykę wiejską, który generuje korzyści ekonomiczne dla właścicieli tych obiektów i środowisk lokalnych, w których funkcjonują, a na ich podstawie można wyciągać wnioski na temat ekonomicznego znaczenia turystyki wiejskiej na polskiej wsi<sup>29</sup>. W przypadku usług noclegowych, do oceny potencjalnych rozmiarów podaży wykorzystuje się wskaźnik liczby miejsc noclegowych lub pokoi (całorocznych i sezonowych), nominalną liczbę noclegów, liczbę miejsc noclegowych (lub pokoi) na 1000 mieszkańców lub 100 km<sup>2</sup> oraz liczbę obiektów według rodzajów i kategorii lub klasy wielkości, rozmieszczenia. Do określenia wielkości sprzedaży stosuje się mierniki, takie jak: liczbę korzystających i udzielonych noclegów, stopień wykorzystania miejsc noclegowych (pokoi), wielkość wpływów ze sprzedaży usług i/lub z jednego pokoju, przeciętną cenę pokoju i wynik finansowy brutto z pokoju<sup>30</sup>. Problem ze statystyką publiczną, obejmującą takie dane dla gospodarstw agroturystycznych i pokoi gościnnych polega między innymi na tym, że stosuje się różne definicje tych obiektów

---

<sup>25</sup> Ibidem, s. 79.

<sup>26</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: *Ekonomiczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 35

<sup>27</sup> Podmioty świadczące usługi agroturystyczne w zakresie pojęcia agroturystyka włączają różne formy usług noclegowych, gastronomii, rekreacji, wypoczynku, sportu, a nawet lecznictwa czy rehabilitacji – M. Sznajder, L. Przezbórska: *Agroturystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 15.

<sup>28</sup> M. Jalinik: *Uwarunkowania i czynniki rozwoju usług turystycznych na obszarach wiejskich*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2009, s. 59; E. Tyran, J. Walasek, K. Kosiniak-Kamysz, M. Jackowski: *Podstawy agroturystyki*, [w:] *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, Wyd. Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego w Krakowie, Kraków 2005, s. 45.

<sup>29</sup> J. Bański, A. Rudolf, C. Przybył, M. Bednarek-Szczepańska, K. Czapiewski, M. Mazur, W. Pieniążek: *Turystyka wiejska, w tym agroturystyka, jako element zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Raport końcowy z Projektu finansowanego ze środków pochodzących z Funduszy Counterpart Funds (CPF) Sektorowych Agrolinia (PL9005)*, Agrotec Polska Sp. z o. o., Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN (IGIPZ PAN), Warszawa 2012, s. 26.

<sup>30</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: *Ekonomiczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 36

tów i różną metodykę ich zbierania w poszczególnych odcinkach czasowych<sup>31</sup> i brak jest ciągłości takich danych z jednego źródła. Dla określenia rozwoju rynku turystyki wiejskiej i agroturystyki trzeba by po pierwsze zdefiniować czym jest rozwój i w jakis sposób (za pomocą jakich wskaźników) go charakteryzować<sup>32</sup>. Jeśli w odniesieniu do podaży przyjąć najprostszy ze wskaźników, tj. wzrost potencjału usługowego, wyrażony wielkością bazy noclegowej w turystyce wiejskiej i agroturystyce, to w latach 2000–2011 zaobserwowano przyrost takiej bazy noclegowej i miejsc noclegowych przez nią oferowanych (tab. 1). W 2000 roku w Polsce funkcjonowało bowiem 5,8 tys. gospodarstw agroturystycznych, oferujących łącznie 51,6 tys. miejsc noclegowych (przeciętnie około 9 miejsc noclegowych w jednym gospodarstwie<sup>33</sup>) i 5,5 tys. kwater prywatnych oferujących 74,8 tys. miejsc noclegowych (niemal 14 miejsc w jednym obiekcie). W 2011 roku funkcjonowało już 7,9 tys. gospodarstw agroturystycznych, oferujących niemal 82,7 tys. miejsc noclegowych i prawie 15,0 tys. kwater prywatnych, oferujących około 226,4 tys. miejsc noclegowych<sup>34</sup>. Liczba obiektów zwiększyła się więc 1,4 razy w przypadku gospodarstw agroturystycznych (1,6 razy w przypadku miejsc noclegowych w gospodarstwach agroturystycznych) i aż 2,7 razy w przypadku pokoi gościnnych (3-krotnie w przypadku miejsc noclegowych w kwaterach prywatnych). Ciągłe jednak gospodarstwa agroturystyczne stanowią poniżej 1% ogółu gospodarstw rolnych o powierzchni 1 ha w Polsce (jakkolwiek jeszcze w latach 90. XX wieku resort rolnictwa oceniał, że potencjalnie agroturystyką może zająć się w Polsce około 100 tysięcy gospodarstw rolnych, czyli niemal 5% wszystkich wówczas istniejących<sup>35</sup>). Wzrosła także przeciętna liczba miejsc noclegowych przypadających na 1 obiekt. Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że zwiększenie bazy noclegowej nastąpiło niemal we wszystkich województwach (poza warmińsko-mazurskim, gdzie zmniejszyła się liczba gospodarstw agroturystycznych, ale w tym samym czasie wzrosła liczba oferowanych przez nie miejsc noclegowych, oraz warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim, gdzie zmniejszyła się liczba kwater prywatnych). Według innych źródeł danych (np. z informacji ośrodków doradztwa

---

<sup>31</sup> Wyniki badań GUS i Instytutu Turystyki oraz dane podawane przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego z wymienionych powodów istotnie się różnią (nawet dla tego samego roku), np. według Ewidencji Obiektów Turystycznych prowadzonych przez urzędy gmin, z których korzysta GUS, wynikało, że w 2011 roku w Polsce funkcjonowały 7852 gospodarstwa agroturystyczne, z kolei ODR-y podawały, że jest ich w całej Polsce 6322.

<sup>32</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: *Ekonomiczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 37–38

<sup>33</sup> Podobne wielkości obiektów wiejskiej bazy noclegowej podaje M. Drzewiecki: *Agroturystyka współczesna w Polsce, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku, Gdańsk 2009*, s. 24.

<sup>34</sup> Z danych zamieszczonych w Baku Danych Lokalnych, GUS wynika, że na obszarach wiejskich w 2012 roku funkcjonowało 4159 turystycznych obiektów noclegowych o liczbie miejsc noclegowych 10 lub więcej, w tym 683 kwatery agroturystyczne. Łącznie oferowały one 162,3 tys. miejsc noclegowych, w tym same kwatery agroturystyczne 11,1 tys. miejsc noclegowych. Według J. Bańskiego i in.: *Turystyka wiejska, w tym agroturystyka...*, op. cit., s. 29, łącznie na obszarach wiejskich (w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, z wyłączeniem nadmorskich ośrodków turystyki masowej i średnich miast) funkcjonuje około 13,9 tys. kwater prywatnych (gospodarstw agroturystycznych i pokoi gościnnych).

<sup>35</sup> O. Andrzejewska: *Wczasy pod gruszą – agroturystyka w modzie, raport, Rolnictwo, BOSS-Informacje ekonomiczne*, nr 38(505)/24.09.1999, Warszawa 1999.

**Tabela 1.** Gospodarstwa agroturystyczne i pokoje gościnne według województw w 2000 i w 2011 roku

Województwo	Gospodarstwa agroturystyczne						Pokoje gościnne*					
	liczba obiektów ogółem		liczba miejsc noclegowych		przeciętna liczba miejsc noclegowych na 1 gospodarstwo agroturystyczne		liczba obiektów ogółem		liczba miejsc noclegowych		przeciętna liczba miejsc noclegowych na 1 obiekt	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Dolnośląskie	250	638	3 945	7 330	15,8	11,5	78	992	2 919	13 540	37,4	13,6
Kujawsko-pomorskie	195	256	1394	3 033	7,1	11,8	37	161	239	3 661	6,5	22,7
Lubelskie	256	430	1636	3 652	6,4	8,5	109	383	3 255	5 220	29,9	13,6
Lubuskie	74	95	865	946	11,7	10,0	105	156	1 084	2 847	10,3	18,3
Łódzkie	154	180	1171	1 889	7,6	10,5	7	186	70	3361	10,0	18,1
Małopolskie	1 227	1 344	13603	16 127	11,1	12,0	1 173	3 232	17 061	48 902	14,5	15,1
Mazowieckie	214	360	2 389	3 587	11,2	10,0	52	320	988	5 296	19,0	16,6
Opolskie	68	110	544	1 109	8,0	10,1	25	89	475	1 423	19,0	16,0
Podkarpackie	429	989	3 617	8 485	8,4	8,6	145	344	3 102	4 128	21,4	12,0
Podlaskie	543	609	4 403	5 673	8,1	9,3	159	167	3 935	2 426	24,7	14,5
Pomorskie	617	622	6 105	7 102	9,9	11,4	1 362	4 522	17 623	68 686	12,9	15,2
Śląskie	167	384	2 308	4875	13,8	12,7	98	606	1034	10 798	10,6	17,8
Świętokrzyskie	206	291	1 683	2 672	8,2	9,2	235	162	1 563	1 829	6,7	11,3
Warmińsko-mazurskie	1 000	743	5 000	7 263	5,0	9,8	1 500	476	13 500	5 931	9,0	12,5
Wielkopolskie	249	418	2 168	4737	8,7	11,3	212	346	7 038	5 716	33,2	16,5
Zachodniopomorskie	140	383	758	4 214	5,4	11,0	174	2 823	914	42 598	5,3	15,1
POLSKA	5 789	7852	51 589	82 694	8,9	10,5	5 471	14 965	74 800	226 362	13,7	15,1

\* Liczby dotyczące pokoi gościnnych obejmują obiekty zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach.

Źródło: Działanie w zakresie agroturystyki i turystyki wiejskiej, Biuletyn Informacyjny nr 5/2001(62), MRiRW i ARiMR, Warszawa 2001, s. 6–12 (dane dla roku 2000 na podstawie informacji z Ośrodków Doradztwa Rolniczego przekazanych do MRiRW) oraz Turystyka w 2011 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012 (dane dla roku 2011 na podstawie Ewidencji Obiektów Turystycznych prowadzonych przez urzędy gmin i przekazywanych do GUS).

rolniczego) wynika jednak, że przyrost bazy noclegowej w gospodarstwach agroturystycznych nastąpił we wszystkich województwach. A.P. Wiatrak w 2005 roku zauważył, że rozmieszczenie agroturystycznej bazy noclegowej w Polsce jest stabilne od wielu lat, jakkolwiek jej zasięg stale rozszerza się na kolejne obszary<sup>36</sup>. Do najważniejszych obszarów należą: Pomorze Zachodnie i Gdańskie wraz z wybrzeżem, Warmia i Mazury, Wielkopolska, Sudety, Karpaty, Wyżyna Lubelska i Podlasie. Gospodarstwa agroturystyczne i kwatery prywatne występują w Polsce w dużym rozproszeniu, co widać szczególnie wyraźnie, jeśli analizuje się ich rozmieszczenie w gminach. Bański i inni<sup>37</sup> podają, że w około 55% gmin w Polsce funkcjonowało co najmniej jedno gospodarstwo agroturystyczne, a zaledwie w 50 gminach było ich 30 lub więcej (najwięcej takich gmin było w województwach małopolskim i podkarpackim, w szczególności w miejscowościach w bezpośrednim sąsiedztwie najatrakcyjniejszych turystycznie pasm górskich). J. Bański i inni<sup>38</sup> zwrócili także uwagę na fakt, że wiele gmin o najwyższej aktywności agroturystycznej nie ma tradycji turystycznych i wybitnych w skali kraju walorów turystycznych (np. na Pogórzu Ciężkowickim i Strzyżowskim, w Górach Sanocko-Turczańskich i na Pogórzu Bukowskim, w Beskidzie Niskim i na Pogórzu Jasielskim, a nawet w Borach Tucholskich). M. Drzewiecki<sup>39</sup> stwierdził nawet, że pierwotny wizerunek agroturystyki już niemal zupełnie się zdezaktualizował. W tzw. starych regionach występuje nadmierny popyt na usługi agroturystyczne, w nowych regionach pojawia się nadwyżka podaży nad popytem. Jedno i drugie zjawisko prowadzi do ostrej walki konkurencyjnej na rynku (różnymi metodami, np. poprzez rozszerzanie oferty świadczonych usług, rozwój gospodarstw specjalistycznych, podnoszenie standardu usług<sup>40</sup>, ale także konkurencji cenowej).

Zaobserwowano także, że następuje zmniejszenie sezonowości funkcjonowania wiejskiej bazy noclegowej (w szczególności gospodarstw agroturystycznych) w Polsce. Z badań M. Drzewieckiego wynika bowiem, że kwatery całoroczne obejmują w poszczególnych regionach (badanych przez niego<sup>41</sup>) około 80–90% całości miejsc noclegowych, podczas gdy w 1997 roku stanowiły na niektórych obszarach nawet 65% sezonowych miejsc noclegowych. J. Sikora<sup>42</sup> zaważył jeszcze, że w agroturystyce relatywnie większa jest podaż miejsc zakwaterowania turystów niż popyt na nie. Dlatego też ważnym miernikiem wielkości sprzedaży oferty w turystyce wiejskiej jest wskaźnik wykorzystania miejsc noclegowych<sup>43</sup>. Według GUS, średnie wykorzystanie miejsc noclegowych w tu-

---

<sup>36</sup> M. Drzewiecki: *Agroturystyka...*, op. cit., s. 47.

<sup>37</sup> J. Bański i in.: *Turystyka wiejska, w tym agroturystyka...*, op. cit., s. 27–28.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>39</sup> M. Drzewiecki: *Agroturystyka...*, op. cit., s. 50.

<sup>40</sup> Niestety bardzo niski odsetek obiektów wiejskiej bazy noclegowej posiada nadaną kategorię. W Katalogu obiektów skategoryzowanych „Wieś polska zaprasza”, wydanym w 2014 roku, znajdują się opisy zaledwie 278 obiektów skategoryzowanych i będących w trakcie kategoryzacji.

<sup>41</sup> M. Drzewiecki: *Agroturystyka współczesna...*, op. cit., s. 17 podzielił obszar Polski na 5 regionów: Małopolska, Lubelszczyzna, Pomorze, Podkarpacie i pozostałe.

<sup>42</sup> J. Sikora: *Agroturystyka...*, op. cit., s. 79

<sup>43</sup> W niektórych publikacjach miernik ten traktuje się jako miernik popytu, np. G.A. Ciepela, J. Sosnowski: *Efekty ekonomiczne działalności turystycznej w gospodarstwach agroturystycznych*, Zagad-

rystycznych obiektach noclegowych w Polsce wynosiło w latach 2012–2013 nieznacznie ponad 33,0%, z kolei w kwaterach agroturystycznych około 11,0%, a w pokojach gościnnych 19,5%<sup>44</sup>. Podaż usług turystycznych na wsi wyraźnie zmienia swoje oblicze. W literaturze przedmiotu zwraca się coraz częściej uwagę, że następuje ewolucja wiejskiej bazy noclegowej – od turystyki wiejskiej przez agroturystykę z powrotem do turystyki wiejskiej. M. Drzewiecki<sup>45</sup> postawił nawet tezę, że polska agroturystyka weszła w fazę schyłkową i dalszy jej rozwój w obecnej postaci trudny jest do wyobrażenia.

### **Popyt na usługi turystyczne na wsi i jego uwarunkowania**

Strona popytowa rynku turystyki wiejskiej dotyczy klientów korzystających z usług oferowanych przez obiekty turystyki wiejskiej i gospodarstwa agroturystyczne, w szczególności miernikiem popytu turystycznego są wydatki turystyczne (miary wartościowe)<sup>46</sup> oraz wielkość i struktura ruchu turystycznego (miary ilościowe). Niestety, jak już wspomniano, w tym zakresie statystyka publiczna w odniesieniu do rynku turystyki wiejskiej i agroturystyki praktycznie nie istnieje. Wydatki na produkty i usługi turystyki wiejskiej i agroturystyki w Polsce nie są mierzone, nikt nawet nie pokusił się o ich oszacowanie<sup>47</sup>. Szczątkowe informacje dotyczące wielkości struktury ruchu turystycznego na wsi, np. aktywności turystycznej, wielkości ruchu turystycznego (liczba odwiedzających) lub liczby udzielonych noclegów w obiektach turystyki wiejskiej i agroturystyki<sup>48</sup>, struktury ruchu turystycznego, np. według miejsca zakwaterowania

---

nienia Ekonomiki Rolnej 2012, 2(331), Organ KERiROW PAN, IERiGŻ PIB Sekcji Ekonomiki Rolnej PTE, Warszawa 2012, s. 131–149.

<sup>44</sup> Turystyka w 2013 roku, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2014. Stopień wykorzystania miejsc noclegowych według GUS dotyczy obiektów, w których znajduje się co najmniej 10 miejsc noclegowych. J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 84 podał, że wskaźnik wykorzystania miejsc noclegowych we wszystkich gospodarstwach agroturystycznych w ciągu roku wynosi średnio około 40%.

<sup>45</sup> M. Drzewiecki: Agroturystyka..., op. cit., s. 50.

<sup>46</sup> Do wydatków turystycznych zalicza się: wydatki na noclegi, wyżywienie, transport, usługi rekreacyjne, sportowe i inne oraz wydatki na zakupy związane z uprawianą turystyką, np. na upominki lub przeznaczone na własny użytek (E. Dziedzic, T. Skalska: Ekonomiczne uwarunkowania..., op. cit., s. 25–27, za W. Bartoszewicz, T. Skalska: Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski w 2011 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2012, materiał niepublikowany).

<sup>47</sup> Próbę oszacowania wydatków na turystykę na obszarach wiejskich dla całej Europy podjęto na zakończenie I Europejskiego Kongresu Turystyki Wiejskiej, który odbył się w październiku 2003 roku w Hiszpanii. Oszacowano wtedy, że turyści przyjeżdżający do gospodarstw agroturystycznych, kwatery turystyki wiejskiej oraz małych hoteli turystycznych na terenach wiejskich rocznie pozostawiają w nich około 12 mld euro. Dodatkowo biorąc pod uwagę lokalną wartość dodaną i efekt mnożnikowy turystyki wartość ta wzrasta do 26 mld euro pozostających na terenach wiejskich dzięki rozwojowi turystyki. Dodając do tej kwoty wydatki odwiedzających jednodniowych oraz inne wydatki związane z wyjazdami turystycznymi i rekreacyjnymi na wieś uzyskuje się kwotę przekraczającą 65 mld euro łącznej wartości turystyki wiejskiej w krajach europejskich, <http://www.europeanrtcongress.org/en/conclusions.php> [21.09.2006].

<sup>48</sup> Niestety dane publikowane przez GUS dotyczą obecnie niemal wyłącznie obiektów o liczbie miejsc noclegowych większej niż 10 (począwszy od publikacji: Turystyka w 2012 roku, op. cit.).

w krajowych wyjazdach urlopowo-wakacyjnych krótko- i długookresowych (tab. 2), pojawiają się okresowo w publikacjach GUS lub opracowaniach Instytutu Turystyki, natomiast informacje dotyczące liczby podróży, częstotliwości podróży czy średniej długości pobytu w kwaterach turystyki wiejskiej znaleźć można jedynie w publikacjach z realizacji projektów badawczych różnych autorów<sup>49</sup>.

Podkreślić jednak trzeba, że informacje zawarte zarówno w opracowaniach GUS, jak i Instytutu Turystyki są niewystarczające dla oszacowania zmian zainteresowania wypoczynkiem na wsi w kwaterach turystyki wiejskiej i gospodarstwach agroturystycznych przez osoby wyjeżdżające w celach turystyczno-wypoczynkowych i korzystające z wymienionych kwater. W ostatnim dziesięcioleciu XX wieku oszacowano jedynie, że liczba Polaków uczestniczących w wyjazdach turystycznych na wieś miała nieznaczną tendencję rosnącą<sup>50</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że popyt na usługi turystyczne na wsi jest ograniczony. Z badań Instytutu Turystyki wynika bowiem, że już pod koniec lat 90., kiedy turystyka wiejska i agroturystyka rozwijały się bardzo intensywnie, dla zapewnienia noclegu osobom wyjeżdżającym w celach turystyczno-wypoczynkowych i korzystających z kwater prywatnych zarówno na wsi, jak i w miastach wystarczyłoby 220 tys.

**Tabela 2.** Uczestnictwo Polaków w krajowych wyjazdach urlopowo-wakacyjnych według rodzajów zakwaterowania w latach 2004–2013 [%]

Rodzaj zakwaterowania	Uczestnictwo według rodzaju wyjazdu w latach									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wyjazdy długookresowe (5 dni i więcej)										
Mieszkania krewnych, znajomych na wsi	20,8	18,7	18,4	15,4	15,4	14,4	13,6	13,0	10,0	–
Kwatery agroturystyczne	3,8	4,0	6,9	5,4	5,8	4,5	5,3	6,0	5,0	3,0
Pokoje gościnne	11,1	12,5	11,1	–	13,8	13,9	12,1	–	–	–
Wyjazdy krótkookresowe (2–4 dni)										
Mieszkania krewnych, znajomych na wsi	27,4	27,4	27,3	25,2	25,1	23,2	22,0	26,0	16,0	–
Kwatery agroturystyczne	1,7	1,9	3,4	2,7	3,4	3,0	4,0	2,0	2,0	2,0
Pokoje gościnne	6,9	7,6	5,1	–	6,5	5,8	7,4	–	–	–

Źródło: J. Łaciak: Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych w latach 2004–2010, Instytut Turystyki, Warszawa 2005–2011; J. Łaciak: Podróże Polaków w 2012 roku. Podstawowe wyniki badań, Instytut Turystyki, Warszawa 2012; J. Łaciak: Krajowe i zagraniczne wyjazdy Polaków w 2010 i w 2012 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2011 i 2013; J. Łaciak: Aktywność turystyczna mieszkańców Polski w wyjazdach turystycznych w 2012 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2013; Turystyka w 2013 roku. Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2014.

<sup>49</sup> Na przykład: J. Bański i in.: Turystyka wiejska, w tym agroturystyka..., op. cit.

<sup>50</sup> Działanie w zakresie agroturystyki..., op. cit., s. 7.

miejsc noclegowych (zakładając 100-procentowe ich wykorzystanie w miesiącach wakacyjnych: lipcu i sierpniu oraz 12-procentowe w styczniu<sup>51</sup>).

Stosunkowo małe zainteresowanie agroturystyką (ale także kwaterami turystyki wiejskiej) wynika w dużej mierze z faktu, że „obcowanie ze wsią i rolnictwem jest w naszym społeczeństwie powszechnym doświadczeniem”<sup>52</sup>, co wynika z tego, że znaczna część mieszkańców miast ma wiejskie korzenie i nadal posiada krewnych i znajomych na wsi<sup>53</sup>. Wskazują na to również dane dotyczące wyboru miejsca zakwaterowania w czasie wyjazdów urlopowo-wakacyjnych zarówno krótko-, jak i długookresowych. W 2012 roku mieszkanie krewnych lub znajomych na wsi było wybierane przez polskich turystów w trakcie wyjazdów długookresowych dwukrotnie częściej, a w trakcie wyjazdów krótkookresowych aż ośmiokrotnie częściej niż kwatery agroturystyczne (tab. 2).

J. Sikora<sup>54</sup> twierdzi jednak, że dane dotyczące korzystania z wiejskiej bazy noclegowej w Polsce są zwykle zaniżane i z jego obliczeń wynika, że rocznie tylko gospodarstwa agroturystyczne są odwiedzane przez niemal 3,5 mln turystów.

### **Ceny produktów turystyki wiejskiej**

Z literatury przedmiotu wynika, że ceny stanowią jeden z ważniejszych czynników kształtowania się popytu turystycznego<sup>55</sup>. Zdaniem J. Sikory<sup>56</sup>, ceny w agroturystyce w porównaniu z tradycyjną ofertą hoteli i pensjonatów są stosunkowo niskie (np. średnia cena noclegu w gospodarstwie agroturystycznym waha się od 30 do 40 zł, a średnia cena obiadu od 10 do 15 zł). G.A. Ciepiela i J. Sosnowski<sup>57</sup> na podstawie badań własnych wskazują, że wśród turystów, którzy wybierają wypoczynek na wsi (w gospodarstwie agroturystycznym), czynnikiem decydującym o takim wyborze była niska cena. Według J. Sikory<sup>58</sup>, wzrost zainteresowania wypoczynkiem na obszarach wiejskich, w pokojach gościnnych i kwaterach agroturystycznych na przełomie XX i XXI wieku wśród wielu kategorii turystów wynikał z niższego poziomu cen (zwłaszcza w agroturystyce). Jest to konsekwencją tego, że w większości korzystającymi z wypoczynku w gospodarstwach agroturystycznych były osoby średniozamożne, a według J. Sikory<sup>59</sup> nawet o niższym statusie materialnym, w tym głównie: osoby starsze, rodziny z dziećmi, grupy towarzy-

---

<sup>51</sup> Działanie w zakresie agroturystyki..., op. cit., s. 7, za J. Łaciak: Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych w 1999 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2000.

<sup>52</sup> J. Bański i in.: Turystyka wiejska, w tym agroturystyka..., op. cit. s. 33.

<sup>53</sup> J. Wasilewski: Społeczeństwo polskie, społeczeństwo chłopskie, Studia Socjologiczne 1986, nr 3, Komitet Socjologii, Instytut Filozofii i Socjologii, Wydział Filozofii i Socjologii UW, Warszawa 1986, s. 40–56.

<sup>54</sup> J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 84.

<sup>55</sup> E. Dziedzic, T. Skalska: Ekonomiczne uwarunkowania..., op. cit., s. 49.

<sup>56</sup> J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 84.

<sup>57</sup> G.A. Ciepiela, J. Sosnowski: Efekty ekonomiczne..., op. cit., s. 131–132.

<sup>58</sup> J. Sikora: Agroturystyka..., op. cit., s. 79.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 84.

skie, miłośnicy przyrody, osoby uprawiające sport, hobbisci, osoby niepełnosprawne oraz członkowie klubów z różnych stowarzyszeń<sup>60</sup>.

### Podsumowanie

Na rynku usług turystyki wiejskiej i agroturystyki w Polsce niewątpliwie zachodzą istotne zmiany, zarówno po stronie podaży (gdzie właściciele obiektów turystycznych prowadzą coraz silniejszą konkurencję w wielu wymiarach, poszukując swojej niszy na tym rynku), jak i po stronie popytu (gdzie turyści, coraz bardziej wymagający, nie kierują się już wyłącznie ceną, choć nadal jest ona istotna przy wyborze zakupywanych produktów). Rynek turystyki wiejskiej i agroturystyki coraz bardziej zmierza w kierunku rynku turystyki wiejskiej, na którym powiązania turystyki z rolnictwem i produkcją rolniczą odgrywać będą coraz mniejszą rolę. Podsumowując analizy przeprowadzone w artykule można sformułować następujące wnioski i konkluzje:

1. Rynek turystyki wiejskiej w Polsce, w tym rynek agroturystyki, jest trudny do scharakteryzowania zarówno pod kątem jego stanu obecnego, jak i jego rozwoju ze względu na brak powszechnie obowiązujących definicji podstawowych pojęć (tj. definicji gospodarstwa agroturystycznego i kwatery turystyki wiejskiej), różną metodykę zbierania danych dotyczących analizowanych obiektów w poszczególnych odcinkach czasowych oraz brak ciągłości takich danych z jednego źródła.
2. Dane statystyczne zbierane i udostępniane od 2012 roku przez Główny Urząd Statystyczny znacznie lepiej charakteryzują stronę podażową rynku (obiekty noclegowe i miejsca noclegowe) niż stronę popytową (korzystających turystów). Brakuje, w szczególności, informacji o wydatkach turystycznych oraz wielkości i strukturze ruchu turystycznego.
3. W latach 2000–2011 zaobserwowano rozwój analizowanej bazy noclegowej wyrażonej ilością gospodarstw agroturystycznych (1,4-krotny wzrost) i pokoi gościnnych (2,7-krotny wzrost) oraz miejsc noclegowych przez nie oferowanych (odpowiednio 1,6- i 3,0-krotny wzrost). W tym okresie wzrosła więc także przeciętna liczba miejsc noclegowych przypadających na 1 obiekt w agroturystyce i turystyce wiejskiej (odpowiednio z 8,9 do 10,5 i z 13,7 do 15,1 łóżek). Ponadto z publikacji GUS wynika, że przeciętne wykorzystanie miejsc noclegowych w kwaterach agroturystycznych i pokojach gościnnych było wyraźnie niższe niż średnie wykorzystanie miejsc noclegowych w pozostałych obiektach turystycznych (jakkolwiek w literaturze przedmiotu znaleźć można opinie, że dane GUS mogą być zaniżone w odniesieniu do analizowanych obiektów).
4. Rozmieszczenie turystycznej bazy noclegowej na obszarach wiejskich w Polsce jest dość stabilne od wielu lat (głównie w regionach o dużych walorach turystycznych), chociaż w ostatnich latach zauważa się rozszerzanie jej zasięgu na kolejne tereny, w których nie ma długich tradycji turystycznych i brak jest wybitnych walorów tury-

---

<sup>60</sup> J. Sikora: Organizacja ruchu turystycznego na wsi, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999, s. 107.



stycznych. Z analizy dostępnych danych statystycznych wynika także, że gospodarstwa agroturystyczne i kwatery prywatne występują w Polsce w dużym rozproszeniu. Przynajmniej jedno gospodarstwo agroturystyczne znajdowało się w ponad połowie gmin w Polsce, ale było zaledwie około 50 gmin, z których w każdej funkcjonowało więcej niż 30 gospodarstw.

5. W długim czasie następuje ewolucja wiejskiej bazy noclegowej – od turystyki wiejskiej przez agroturystykę z powrotem do turystyki wiejskiej. Tym samym zmienia się także oferta usług dostępnych w analizowanych obiektach.
6. Ze względu na brak równowagi między popytą usług turystycznych (noclegowych i innych oferowanych przez gospodarstwa agroturystyczne i kwatery turystyki wiejskiej) a popytem na nie, na rynku obserwuje się coraz ostrzejszą walkę konkurencyjną, wyrażającą się np. poprzez rozszerzanie oferty świadczonych usług, rozwój gospodarstw specjalistycznych, podnoszenie standardu usług, ale także konkurencję cenową. Relatywnie niski poziom cen, zwłaszcza w agroturystyce, powoduje, że z ich oferty korzystają głównie osoby średniozamożne lub nawet o niższym statusie materialnym.
7. Popyt na usługi turystyczne na wsi jest ograniczony, choć liczba Polaków uczestniczących w wyjazdach turystycznych na wieś w ostatnich latach miała nieznaczną tendencję rosnącą. Zaobserwowano jednak, że mieszkanie krewnych lub znajomych na wsi wybierane było przez Polaków uczestniczących w wyjazdach turystycznych (długookresowych i krótkookresowych) kilkakrotnie częściej niż kwatery agroturystyczne i pokoje gościnne, co wynika z faktu, że znaczna część mieszkańców miast ma wiejskie korzenie i nadal posiada krewnych i znajomych na wsi.

### Literatura

- Altkorn J.: Marketing w turystyce, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Andrzejewska O.: Wczasy pod gruszą – agroturystyka w modzie, raport, Rolnictwo, BOSS-Informacje Ekonomiczne, nr 38 (505)/24.09.1999, Warszawa 1999.
- Bartoszewicz W., Skalska T.: Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski w 2011 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2012, materiał niepublikowany.
- Bott-Alama A.: Uwarunkowania rozwoju turystyki wiejskiej w województwie zachodniopomorskim, Rozprawy i Studia, T. (DLXXV)501, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Ciepiela G.A., Sosnowski J.: Efekty ekonomiczne działalności turystycznej w gospodarstwach agroturystycznych, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2012, nr 2(331), Organ KERiROW PAN, IERiGŻ PIB SER PTE, Warszawa 2012.
- Drzewiecki M.: Agroturystyka w Polsce – stan obecny i tendencje rozwojowe, [w:] Uwarunkowania rozwoju turystyki związanej z obszarami wiejskimi, B. Sawicki, J. Bergier (red.), Wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Papieża Jana Pawła II, Biała Podlaska 2005.
- Drzewiecki M.: Agroturystyka współczesna w Polsce, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku, Gdańsk 2009.
- Działanie w zakresie agroturystyki i turystyki wiejskiej, Biuletyn Informacyjny nr 5/2001(62), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2001.
- Dziedzic E., Skalska T.: Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju usług turystycznych w Polsce, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2013.

- Jagusiewicz A., Legienis H.: Zasoby bazy noclegowej indywidualnego zakwaterowania w Polsce w 2007 roku, zestawienie tabelaryczne, praca wykonana na zlecenie Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki przez Instytut Turystyki, [w:] <http://www.msport.gov.pl/article/550-Turystyczna-baza-danych-GMINA> [11.02.2013], Warszawa 2007.
- Jagusiewicz A., Łopaciński K.: Ocena stanu turystyki wiejskiej i agroturystyki w Polsce w latach 2005–2009, III Międzynarodowa Konferencja AGROTRAVEL „Perspektywy rozwoju i promocji agroturystyki i turystyki wiejskiej w Polsce”, Kielce 2009.
- Jalinik M.: Uwarunkowania i czynniki rozwoju usług turystycznych na obszarach wiejskich, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2009.
- Karbowiak K.: Rozwój agroturystyki w Polsce w latach 2010–2013, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 2014, nr 4, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Poznaniu, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Poznań 2014.
- Łaciak J.: Aktywność turystyczna mieszkańców Polski w wyjazdach turystycznych w 2012 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2013.
- Łaciak J.: Krajowe i zagraniczne wyjazdy Polaków w 2010 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2011.
- Łaciak J.: Krajowe i zagraniczne wyjazdy Polaków w 2012 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2013.
- Łaciak J.: Podróże Polaków w 2012 roku. Podstawowe wyniki badań, Instytut Turystyki, Warszawa 2012.
- Łaciak J.: Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych w 1999 roku, Instytut Turystyki, Warszawa 2000.
- Łaciak J.: Uczestnictwo Polaków w wyjazdach turystycznych w latach 2004–2010, Instytut Turystyki, Warszawa 2005–2011.
- Milewski R.: Podstawy ekonomii, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Obrębski T.: Główne problemy ekonomii, [w:] Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy, S. Marciniak (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Panasiuk A.: Ekonomia turystyki, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 sierpnia 2004 roku w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz.U. z 2006 r. nr 22, poz. 169 oraz 7 załączników do ww. rozporządzenia).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. nr 200, poz. 1441; tekst jednolity w Załączniku do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 grudnia 2013 roku, poz. 475).
- Sikora J.: Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Sikora J.: Organizacja ruchu turystycznego na wsi, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999.
- Turystyka w 2011 roku, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- Turystyka w 2012 roku, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
- Turystyka w 2013 roku, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2014.
- Tyran E., Walasek J., Kosiniak-Kamysz K., Jackowski M.: Podstawy agroturystyki, [w:] Agroturystyka i usługi towarzyszące, Wyd. Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego w Krakowie, Kraków 2005.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r. nr 223, poz. 2268, nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. nr 175, poz. 1462 z późniejszymi zmianami).

Wasilewski J.: Społeczeństwo polskie, społeczeństwo chłopskie, Studia socjologiczne 1986, nr 3, Komitet Socjologii, Instytut Filozofii i Socjologii, Wydział Filozofii i Socjologii UW, Warszawa 1986.

Wrzosek W.: Funkcjonowanie rynku, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.

### **Determinants of rural tourism market development in Poland**

**Summary:** The main purpose of the paper was to show development and the present situation of rural tourism, including agritourism market in Poland as well as some chosen factor influencing the development (favourable and unfavourable factors). The analysis was concluded with the statement that rural tourism and especially agritourism market has been changing dramatically during the last years, both on the supply and the demand side of the market.

**Keywords:** rural tourism, agritourism, market, determinants, favourable factors, unfavourable factors



**Małgorzata Słodowa-Hełpa, Joanna Kurach**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **Spójność terytorialna jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju**

**Streszczenie:** Celem artykułu, zawierającego krytyczne refleksje związane z mechanizmami rządzącymi spójnością terytorialną, jest ukazanie możliwości jej pogłębiania oraz dylematów i obaw dotyczących skutecznego wdrażania tej koncepcji w polskich realiach. Na tle zasadniczych przesłanek i symptomów decydujących o rosnącej randze oraz wyjątkowej aktualności problematyki spójności terytorialnej przedstawiona została jej geneza, główne wymiary oraz zasadnicze różnice między podejściem terytorialnym a sektorowym. Artykuł, zredagowany na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych i innych dokumentów, ma charakter przeglądowy, wprowadzający do pogłębionej dyskusji. Jej punkt wyjścia stanowią pytania i postulaty dotyczące polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w szczególności wykorzystania nowych instrumentów UE sprzyjających integrowaniu rozwoju.

**Słowa kluczowe:** spójność terytorialna, rozwój zintegrowany, agenda terytorialna 2020, rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane inwestycje terytorialne

### **Wstęp**

O podjęciu problematyki spójności terytorialnej, uznanej za ważne wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania ich rozwoju, zdecydowało kilka wzajemnie powiązanych przesłanek o charakterze poznawczym i praktycznym.

- O ile spójność społeczna i gospodarcza były od początku obecne w polityce regionalnej UE, o tyle spójność terytorialna została do niej włączona znacznie później i, mimo zapisów artykułu 3 Traktatu Lizbońskiego oraz uznania jej za jeden z głównych celów polityk horyzontalnych, nie ma jak dotąd jednoznacznej, ogólnie uznanej definicji. Przeciwnie, jest przedmiotem różnych, czasem nawet sprzecznych, interpretacji.
- Debaty prowadzone w ostatnich latach dowiodły, że ze względu na pojemność i zasięg, dokładne, jednoznaczne zdefiniowanie spójności terytorialnej nie jest możliwe, ponieważ różne grupy interesariuszy skupiają się na innych jej wymiarach i sposobach rozumienia, wykluczając niektóre opcje interpretacyjne. Co więcej, część autorów jest nawet zdania, że wprowadzenie formalnej definicji byłoby końcem użyteczności i popularności koncepcji spójności terytorialnej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. Zaucha przytacza takie stanowisko S. Zillmera i K. Böhme. Z kolei K. Mirwaldt, I. McMaster i J. Bachter zidentyfikowali co najmniej cztery znaczenia powszechnie przypisywane spójności terytorialnej, wykazali immanentną sprzeczność oraz konflikt między nimi oraz wskazali na odmienne rozumienie funkcji tej kategorii: jako wzmocnienia europejskiej solidarności (redystrybucja) lub promowania wzro-

- Pomimo swojej ogólności i wielu niedopowiedzeń, spójność terytorialna jest kategorią powszechnie używaną i uznaną przez Komisję Europejską (KE) za istotną innowację koncepcyjną. Ma bowiem coraz większe znaczenie w kontekście proponowanego szerszego, zintegrowanego podejścia do rozwoju, polegającego na rozwiązywaniu zasadniczych problemów za pomocą skoordynowanego wykorzystywania różnych działań i instrumentów finansowych pozostających w domenie wielu rodzajów polityki, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.
- Jest ważna również w kontekście dyskusji nad decentralizacją polityki spójności i nową rolą regionów jako podmiotów uczestniczących nie tylko w opiniowaniu rozwiązań regionalnych podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym, ale także jako uczestników procesu decyzyjnego i wykonawczego.
- Szerokie uwzględnienie wymiaru terytorialnego, oznaczające odejście od postrzegania terytoriów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz ich powiązań funkcjonalnych związanych ze zintegrowanym wykorzystywaniem potencjałów i przewyższaniem barier rozwojowych, stanowi jedno z najważniejszych założeń polityki spójności na lata 2014–2020 i dlatego szersze niż wcześniej są możliwości finansowego wsparcia tak rozumianej spójności.
- Niezależnie od zasygnalizowanych już problemów, uzasadniających potrzebę eksponowania istoty oraz korzyści płynących z pogłębiania spójności terytorialnej, najważniejszymi argumentami decydującymi o kształcie niniejszego artykułu są coraz bardziej uzasadnione obawy o to, że w Polsce powszechne deklaracje, eksponowane w wielu dokumentach na poziomie krajowym i regionalnym, niestety mogą nie iść w parze z rozwiązaniami urzeczywistniającymi idee spójności terytorialnej, zwłaszcza w warunkach, gdy wymagają rekonstrukcji dotychczasowego układu sektorowego i likwidacji wielu dysfunkcji.

W tym kontekście wyeksponowane w tytule wyzwania, rozumiane jako problemy, z którymi przyjdzie zmierzyć się w bliższej i dalszej perspektywie, oraz zadania, jakie należy podjąć w celu ich rozwiązania, mogą, rzecz jasna, mieć różny charakter, niekoniecznie stanowić novum. Jest wśród nich potrzeba efektywnego wykorzystania przez polskie regiony dostępnych środków UE, w warunkach, gdy są największymi beneficjentami tej pomocy.

Artykuł został zredagowany na podstawie literatury przedmiotu, aktów prawnych i innych dokumentów. Ma charakter przeglądowy, wprowadzający do pogłębionej dyskusji, której punkt wyjścia stanowić mogą pytania, dylematy i postulaty dotyczące polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w szczególności wykorzystania nowych instrumentów UE sprzyjających integrowaniu rozwoju. Jego celem jest zasygnalizowanie potencjalnych niebezpieczeństw, z jakimi mogą zetknąć się polskie regiony w bieżącej perspektywie planistycznej i finansowej 2014–2020.

---

stu konkurencyjności i innowacyjności. Por. J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar spójności terytorialnej*, Working Papers 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot, s. 11–12; K. Bohme, P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Świątek: *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*, Report based on Territorial Agenda 2020, Warsaw 2011.

### Geneza i ewolucja koncepcji spójności terytorialnej

Choć formalnym potwierdzeniem nadania wymiarowi terytorialnemu równorzędnego miejsca z wymiarem gospodarczym i społecznym stał się Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku, wprowadzony w życie 1 grudnia 2009 roku<sup>2</sup>, to jednak zapoczątkowanie dyskusji wokół nowego wymiaru polityki spójności związane jest z przyjęciem w 1999 roku z inicjatywy krajów członkowskich Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP – European Spatial Development Perspective). Ten dokument o charakterze in-dykatywnym, nie będący zatem wiążącym dla władz publicznych, pełnił jednak ważną rolę opiniotwórczą. Podjęta w nim została próba określenia najważniejszych kierunków definiowania spójności terytorialnej, będąca zapowiedzią wyodrębnienia trzeciego wymiaru w ramach polityki spójności UE, czyli:

- powiązania celów spójności gospodarczej i społecznej z wymiarem przestrzennym;
- dążenia do „zbalansowanego”, tj. zrównoważonego przestrzennie rozwoju, pogłę-bienia powiązań na linii miasto–wieś, równego dostępu do infrastruktury;
- akcentowania potrzeby zachowania dziedzictwa kulturowego i ochrony środowiska naturalnego jako istotnych wewnątrzregionalnych zasobów rozwojowych;
- ich wiązania z poprawą konkurencyjności całego europejskiego terytorium.

Takie podejście, eksponujące potrzebę rozwoju oddolnego i eksploatacji zasobów endogenicznych, sprzyjało traktowaniu różnicowań między regionami raczej jako szans niż barier rozwojowych, jako korzystnych uwarunkowań z punktu widzenia celów rozwojowych i dążenia do wykorzystania tych różnic dla rozwoju<sup>3</sup>.

Kolejnym istotnym dokumentem, choć również nieobligatoryjnym, była Agenda Terytorialna UE, przyjęta w 2007 roku podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku. Kontynuując założenia ESDP, rozszerzyła ona listę priorytetów o: wzmacnianie policentrycznego rozwoju miast oraz współpracy między obszarami miejskimi i wiejskimi, wspieranie regionalnych gron konkurencyjności i innowacji, dążenie do umacniania idei transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych oraz wzmocnienia struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju<sup>4</sup>. Jednocześnie zakładała, że różnorodność powinna zostać zawężona głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a nie do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną.

---

<sup>2</sup> Zapisy traktatowe nie definiowały jednak wprost tego pojęcia.

<sup>3</sup> T.G. Grosse: Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 63.

<sup>4</sup> W tej Agendzie znalazły się odniesienia do wsparcia regionów najbiedniejszych i wzmacniania zasady solidarności w celu konwergencji między gospodarkami terytoriów najlepiej i słabiej rozwiniętych, ponieważ niektóre regiony mogą potrzebować pomocy zewnętrznej, aby znaleźć swoją ścieżkę zrównoważonego rozwoju. Zasada rozwoju endogenicznego może bowiem być pewną pułapką w dyskusji o przyszłości polityki spójności dla regionów słabiej rozwijających się, jeśli zawęzi się ich możliwości rozwoju jedynie do tradycyjnych segmentów ich gospodarek. Por. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Lipsk, maj 2007, s. 3–6.

KE, stojąc na straży zapisów art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu UE, skłaniała się z kolei w kierunku niwelowania dysproporcji i łączyła spójność terytorialną z dwoma pozostałymi jej wymiarami – spójnością społeczną i gospodarczą. Ujmując ją w kategoriach zrównoważonego rozwoju przestrzennego, akcentowała wyrównywanie szans rozwojowych w słabiej rozwijających się regionach Europy oraz najmniej uprzywilejowanych pod względem geograficznym.

Zbliżenie stanowisk KE i rządów narodowych w zakresie interpretacji terytorialnego wymiaru spójności nastąpiło jesienią 2008 roku w Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej o wymownym tytule Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę<sup>5</sup>. Wprawdzie nie zawierała ona jednoznacznej definicji, podjęła jednak ważne problemy z nią związane. KE ujęła spójność terytorialną jako zapewnienie harmonijnego rozwoju różnych obszarów oraz gwarancję, że mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać ich różnorodność i przekształcać ją w korzyści, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju całej UE. Na poziomie lokalnym wiązała tę spójność z większą integracją na linii centrum–peryferie, na poziomie krajowym z zapewnieniem połączeń między centrami rozwoju, głównie największymi ośrodkami miejskimi z najbliższym otoczeniem i słabiej rozwijającymi się miastami, w wymiarze europejskim z przenoszeniem impulsów rozwojowych poza tzw. pentagon (najsilniej rozwijający się obszar Europy skupiony między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem).

Podsumowanie debaty publicznej na temat spójności terytorialnej, której rezultatem było szerokie porozumienie na temat jej celów i podstawowych elementów, znalazło się w Szóstym sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej<sup>6</sup>. KE podtrzymała swe stanowisko uznając, że celem spójności terytorialnej, jest wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów poprzez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów.

Wprawdzie w trakcie debat i konsultacji społecznych dotyczących spójności terytorialnej nie brakowało głosów, że jedynie uzupełnia ona i wzmacnia spójność gospodarczą i społeczną, jednak dla większości ich uczestników koncepcja ta wspiera wszystkie obszary polityki na wszystkich jej poziomach.

Mimo obaw wyrażanych w Parlamencie Europejskim, że bez wspólnie uzgodnionej i jednakowo rozumianej definicji spójności terytorialnej trudno będzie analizować jej skutki, dominowały jednak stanowiska, że wypracowanie precyzyjnej definicji niepotrzebnie przedłuży debatę.

Próbie zdefiniowania spójności terytorialnej podjęli kolejny raz ministrowie ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego na nieformalnym spotkaniu 19 maja 2011 roku w Gödöllő. Dokonali wówczas przeglądu zainicjowanej w 2007 roku Agendy Terytorialnej i przyjęli, we współpracy z KE oraz przy aprobachie Komitetu Regionów,

---

<sup>5</sup> Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 616, wersja ostateczna, Bruksela 2008.

<sup>6</sup> Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2009) 295, wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.06.2009, s. 13.



nową Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020<sup>7</sup>, ocenioną jako krok milowy służący wzmacnianiu terytorializacji polityk publicznych. Określiła ona bowiem spójność terytorialną jako wspólny cel europejskich państw i regionów, przedstawiła wyzwania i szanse rozwoju terytorialnego oraz terytorialne priorytety dla rozwoju UE wraz z mechanizmami służącymi jej realizacji. W Agendzie tej uznano, że koncepcja spójności terytorialnej, będąca zbiorem zasad harmonijnego, efektywnego i zrównoważonego rozwoju przestrzennego, daje równe szanse obywatelom i przedsiębiorstwom, bez względu na ich miejsce zamieszkania lub siedzibę. Stanowi więc jakościowe dopełnienie mechanizmów solidarności, pozwala w najpełniejszy sposób wykorzystać potencjał terytorialny oraz ukazuje, że najlepszym rozwiązaniem jest dostosowanie możliwości rozwojowych do uwarunkowań danego obszaru. Coraz większa rola współzależności na poziomie regionalnym wymaga jednak ciągłego budowania sieci współpracy i integracji między regionami UE na wszystkich właściwych szczeblach terytorialnych. Jednocześnie odniesienia do zasady różnorodności powinny zostać zawężone głównie do poszanowania specyfiki miejscowego środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, nie zaś do usprawiedliwiania podziału między obszarami rozwijającymi gospodarkę tradycyjną bądź innowacyjną. Jeśli bowiem zawęzi się możliwości rozwoju regionów słabiej rozwijających się jedynie do tradycyjnych segmentów ich gospodarek, wówczas zasada rozwoju endogenicznego może być pewną pułapką w dyskusji o przyszłości polityki spójności<sup>8</sup>.

Zakres pojęciowy kategorii spójność terytorialna ewoluował więc w czasie<sup>9</sup>:

- od statycznej koncepcji stanu terytorium do dynamicznej koncepcji integracji polityk, ich zintegrowanego prowadzenia zgodnie ze specyfiką danych terytoriów;
- od środka do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej do niezależnego celu;
- od podejścia redystrybucyjnego, zalecającego przestrzenne wyrównanie dobrobytu do uznania samodzielnego znaczenia celów terytorialnych w procesie rozwoju oraz zaspokojenia ludzkich potrzeb.

Wraz z uznaniem spójności terytorialnej za cel polityki spójności zaczęto silniej podkreślać znaczenie dostępu do usług, geografii funkcjonalnej, analizy terytorialnej oraz zrównoważonego rozwoju. Zmianę tę odzwierciedla zwiększona koncentracja w strategii „Europa 2020” na zrównoważonym wzroście oraz uznanie za ważną potrzebę przy dokonywaniu oceny rozwoju terytorialnego wykraczania poza kryterium PKB.

W kontekście europejskim najczęściej wskazuje się, że kategoria ta nie oznacza prostego wyrównywania różnic społecznych i ekonomicznych w przestrzeni, lecz raczej spójny rozwój Europy jako jednego organizmu (megaregionu). Nacisk kładzie się na wy-

---

<sup>7</sup> Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 roku w Gödöllő na Węgrzech, Gödöllő 2011.

<sup>8</sup> Zdaniem T.G. Grossego, zasada różnorodności rozwoju terytorialnego nie powinna jednak osłabiać traktatowego priorytetu UE do zwiększania jej spójności. Por. T.G. Grosse: Nowa polityka spójności..., op. cit., s. 81–82.

<sup>9</sup> J. Zaucha: Geneza, istota i pomiar..., op. cit. s. 16.

równywanie szans rozwojowych w przestrzeni, w zakresie dostępności transportowej i komunikacyjnej, dostępności do infrastruktury badawczej i wyników badań naukowych. Równocześnie toczy się debata na temat metod pomiaru postępu i roli na tym polu polityki spójności<sup>10</sup>.

### **Istota i główne wymiary spójności terytorialnej**

Spójność terytorialna może być scharakteryzowana jako koncepcja: ogólna, pojemna, kierunkowa, wskazująca na potrzebę uwzględniania uwarunkowań i czynników terytorialnych w procesach wzrostu, rozwoju, integracji i zapewniania sprawiedliwości społecznej<sup>11</sup>. Eksponowanymi trzema jej elementami, mającymi służyć osiągnięciu zasadniczego celu, są:

- koncentracja – uzyskanie masy krytycznej w ramach radzenia sobie z negatywnymi efektami zewnętrznymi i pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych,
- łączenie – wiązanie terytoriów w pokonywaniu dystansu i wzmacnianie wagi efektywnych połączeń między obszarami zapóźnionymi a centrami rozwojowymi poprzez infrastrukturę i dostęp do usług,
- współpraca ponad granicami administracyjnymi w celu pokonania podziałów i osiągnięcia efektów synergii.

Wśród co najmniej czterech zidentyfikowanych znaczeń, jakie powszechnie przypisuje się spójności terytorialnej, czyli ujmowania tej kategorii jako: emanacji rozwoju endogenicznego i policentrycznego, synonimu zmniejszania dysproporcji przestrzennych, tworzenia powiązań sieciowych, gwarancji godziwego dostępu do usług wiedzy i infrastruktury, badacze wskazują na immanentną sprzeczność i konflikt między nimi oraz na odmienne rozumienie funkcji tej kategorii: jako wzmacniania europejskiej solidarności (redystrybucja) lub promowania wzrostu konkurencyjności i innowacyjności, a także na próbę łączenia w tej kategorii krańcowo różnych celów, tj. integracji polityk sektorowych i zapewnienia „przestrzennej sprawiedliwości”<sup>12</sup>.

Mimo braku zgody co do zakresu znaczeniowego, interpretacji (definicji operacyjnej) i funkcji spójności terytorialnej, na podstawie szerokiej analizy J. Zaucha dokonał kilku uogólnień na temat tej kategorii i przedstawił jej komponenty w postaci modelu gwiazdy (rys. 1) oraz schematu ideowego bazującego na projekcie ESPON-u 3.3.

J. Zaucha podkreśla, że spójność terytorialna<sup>13</sup>:

- stała się odrębnym, niezależnym celem UE i jest traktowana na równi ze spójnością gospodarczą i społeczną, a w niektórych modelach nawet jako koncepcja nadrzędna włączająca wymienione spójności;

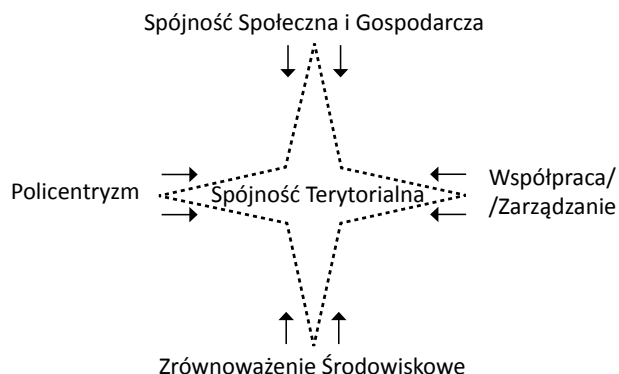
---

<sup>10</sup> Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: Komisja Europejska, Bruksela 2014, s. XXXIV.

<sup>11</sup> J. Zaucha, *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 19.

<sup>12</sup> K. Bohme, P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Świątek: *How to strengthen...*, op. cit.

<sup>13</sup> J. Zaucha, *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 55–57.



**Rysunek 1.** Komponenty spójności terytorialnej w modelu gwiazdy

Źródło: J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 23 (za: Medeiros 2011, s. 17).

- wymaga kompromisów temporalnych między celami okresu długiego i krótkiego, ponieważ procesy przestrzenne wpisują się w paradygmat długiego trwania;
- precyzuje potrzebę uwzględniania specyfiki różnych rodzajów terytoriów w różnych rodzajach ludzkiej aktywności i interwencji;
- wskazuje, iż przestrzeń nie ma charakteru neutralnego dla procesów gospodarczych i nie jest homogeniczna, jak zakładają to modele doskonałej konkurencji;
- jest z natury integratywna, skupia się na terytoriach, a nie na sektorach;
- wymaga koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich oraz polityki sektorowej i działań UE;
- pozostaje koncepcją heterogeniczną łączącą różne kwestie;
- nie tylko zbliża terytorium do idei inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zielonego wzrostu, np. poprzez ideę efektywności terytorialnej, ale stawia nawet pewne wartości terytorialne (jakość terytorium) ponad owym wzrostem, stając się w ten sposób czynnikiem „łagodzącym” negatywne konsekwencje zastosowania współczesnego modelu gospodarczego;
- jako kategoria heterogeniczna z trudnością poddaje się pomiarowi<sup>14</sup>.  
Wśród komponentów spójności terytorialnej wyróżnionych w projekcie ESPON-u 3.3 znalazły się:
  - jakość przestrzeni (jakość środowiska pracy i zamieszkania, dostępność do usług, do wiedzy);

<sup>14</sup> Oznacza to, iż warto nie tylko wprowadzać czynnik terytorialny do ekonomicznych modeli wzrostu, ale pierwszym etapem uwzględnienia w nich spójności terytorialnej może być ich terytorializacja, czyli tworzenie zestawu modeli regionalnych i porównywanie wyników do modelu krajowego, co pozwoli na wskazanie kierunku oddziaływania na wzrost specyficznych czynników terytorialnych (terytorialnie uwarunkowanych). Por. T. Komornicki: *Wskaźniki mogące służyć kwantyfikacji „kluczy terytorialnych”*, Working Papers 2014, nr 005, Instytut Rozwoju, Sopot.

- wydajność przestrzeni (efektywność wykorzystania zasobów naturalnych, energetycznych i ziemi, efektywność tkanki gospodarczej i atrakcyjność lokalnej przestrzeni dla działalności gospodarczej, dostępność);
- tożsamość terytorialna (obecność kapitału społecznego, zdolność do tworzenia wizji rozwojowych, lokalne *know-how*, przewagi konkurencyjne i specyficzne predyspozycje produkcyjne).

W tym kontekście należy podkreślić, że w polityce rozwoju terytorium nie może być ujmowane zbyt wąsko, jako synonim przestrzeni fizycznej, z pominięciem przestrzeni relacyjnej i instytucjonalnej, tworzących jego zawartość i tożsamość oraz decydujących zarówno o dynamice, jak i autonomii procesów rozwojowych<sup>15</sup>.

Podstawę dalszej operacjonalizacji stanowią trzy wymiary spójności terytorialnej (tab. 1), ujmowane jako:

- proces integracji polityk i działań dotyczących terytorium w celu poprawy skuteczności interwencji władz publicznych;

**Tabela 1.** Wymiary spójności terytorialnej i składowe do dalszej operacjonalizacji

Spójność terytorialna jako:		
proces integrowania polityki rozwoju wobec terytorium	wkład czynników terytorialnych do wzrostu gospodarczego (efektywność terytorium)	połączenia specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju
1) wykorzystanie kluczy terytorialnych, 2) wykorzystanie narzędzi oceny oddziaływania polityk na przestrzeń, 3) dialog poziomy i pionowy dotyczący opcji rozwojowych, oparty na faktach i systemach monitoringu	1) kapitał terytorialny: <ul style="list-style-type: none"> <li>– kapitał społeczny,</li> <li>– jakość środowiska naturalnego</li> <li>– dziedzictwa kulturowego,</li> <li>– jakość instytucji lokalnych,</li> <li>– dostępność,</li> <li>– korzyści aglomeracji,</li> <li>– jakość sfery społecznej (edukacja, ochrona zdrowia),</li> <li>– jakość sieci wspierania biznesu i kreowania innowacji,</li> <li>– ład przestrzenny,</li> </ul> 2) gospodarka przepływów: <ul style="list-style-type: none"> <li>– kapitał relacyjny,</li> <li>– współpraca między jednostkami terytorialnymi (NGO, sfera publiczna i biznes),</li> <li>– powiązania miasto–wieś,</li> <li>– regiony funkcjonalne ośrodków miejskich, w tym rynki pracy</li> </ul>	1) policentryczność, 2) przeciwdziałanie suburbanizacji, 3) dostęp do usług pożytku publicznego, 4) zmniejszanie przestrzennych nierówności (przestrzenny aspekt spójności społecznej i gospodarczej), 5) zwiększanie proekologiczności struktur przestrzennych (zmniejszanie fragmentacji przestrzeni ekologicznej, ekologizacja transportu i miast)

Źródło: J. Zaucha: *Geneza, istota i pomiar...*, op. cit., s. 57–58.

<sup>15</sup> M. Słodowa-Hełpa: *Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2013, s. 102; A. Nowakowska: *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 88–89.

- aktywa rozwojowe, czyli efektywność terytorium (kapitał terytorialny, tj. korzyści aglomeracji, zasoby społeczne, instytucjonalne i naturalne związane z danym terytorium i zdolność do wpisywania się w gospodarkę przepływów);
- związki spójności terytorialnej z jakością życia i celami identyfikowanymi w ramach wyboru publicznego, których przykładem może być policentryczność sieci osadniczej czy zmniejszanie nierówności społeczno-gospodarczych w przestrzeni<sup>16</sup>.

### **Spójność terytorialna w polskich realiach – nadzieje, obawy i dylematy**

Rząd RP zadeklarował wyraźne odejście od tradycyjnego postrzegania polityki regionalnej i traktowanie terytorialnego wymiaru spójności jako możliwości przejścia od logiki „interwencji” do logiki zachęt do inwestowania w regionalne czynniki wzrostu. Zgodnie z jego stanowiskiem do Zielonej księgi, spójność terytorialną należy postrzegać w dwóch wymiarach<sup>17</sup>:

- jako pożądaný stan rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany oraz przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów,
- jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem.

W wyrażonym stanowisku celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie wzrost konkurencyjności oparty na potencjale endogenicznym wszystkich terytoriów oraz przepływ i absorpcja innowacji tworzonych w ośrodkach wzrostu na pozostałe obszary. Ponadto cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać z analizy układów funkcjonalnych, aby dążyć do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego<sup>18</sup>.

Propozycję rozumienia terytorialnego wymiaru spójności przedstawił też Konwent Marszałków Województw RP. W treści swej opinii uznał, że spójność terytorialna powinna wyrażać się przede wszystkim ciągłością w dostępie do dóbr i usług oraz osiągnięć cywilizacyjnych, jakimi dysponuje przestrzeń. Powinny ją charakteryzować takie zasady, jak: równość szans, uczciwa konkurencja, solidarność, odpowiedzialność pokoleniowa, partnerstwo<sup>19</sup>. Spójność terytorialną należy więc wiązać z uzasadnionymi kryteriami

---

<sup>16</sup> W typowych modelach wzrostu są one raczej destymulantami, jeśli np. rozwój policentryczny odbywa się kosztem największych miast.

<sup>17</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 z 06.10.2008 roku, s. 3.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>19</sup> Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w związku z konsultacjami publicznymi dotyczącymi Zielonej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie spójności terytorialnej, Gdańsk 27 lutego 2009 roku, <https://www.mir.gov.pl> [12.05.2015].

ekonomicznymi i społecznymi, celową i selektywną interwencją publiczną, stymulującą harmonijny rozwój wszystkich regionów. Interwencja ta powinna koncentrować się na przestrzennej integracji obszarów słabiej rozwiniętych z obszarami silniejszymi, a także na tworzeniu warunków dla dyfuzji efektów wzrostu z obszarów, w których są one generowane do obszarów charakteryzujących się wolniejszym tempem rozwoju. Ta koncepcja próbuje pogodzić zapisy traktatowe i jest bliższa idei wyrównawczej polityki spójności. Eksponuje przy tym jeszcze jedną ważną kwestię, mianowicie, że efekty dyfuzji nie powstają samorzutnie, lecz należy stwarzać warunki dla przenoszenia pozytywnych efektów rozwoju.

P. Churski podkreśla, że występowanie obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej nie musi oznaczać bariery dla procesu rozwoju. Bariery jest natomiast zbyt duża skala różnic między poziomem rozwoju tych obszarów oraz brak relacji między tymi obszarami, niezbędnych dla funkcjonowania takiego układu zgodnie z założeniami teorii polaryzacji i dyfuzji. Przyjmując powyższe założenia, w działaniach polityki regionalnej może dojść do reorientacji celów z niwelowania różnic na rzecz uzyskiwania korzyści z występowania zróżnicowania między innymi przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych, terytorialnej koordynacji polityk oraz wprowadzenia systemu wieloszczeblowego zarządzania (*multilevel governance*)<sup>20</sup>.

Zdaniem J. Szlachty, najważniejszym problemem spójności terytorialnej jest izolacja przestrzenna. Dotyczy to zwłaszcza nowych państw członkowskich o słabo rozwiniętej infrastrukturze komunikacyjnej i sieci połączeń<sup>21</sup>.

Wydawało się, że w warunkach, gdy w Polsce nie udało się jeszcze rozwinąć działań na rzecz spójności terytorialnej na taką skalę, jak ma to miejsce w innych krajach, wprowadzenie instrumentów UE odpowiadających na lokalne potrzeby i umożliwiających lepsze wykorzystanie regionalnego potencjału wychodzi naprzeciw zarówno oczekiwaniom władz, jak i społeczności lokalnych. Jednym z takich instrumentów, zaproponowanym przez KE i nawiązującym do pozytywnych doświadczeń programu LEADER, realizowanego dotychczas na obszarach wiejskich, nadmorskich oraz rybackich, jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS, *community led local development* – CLLD). Rzeczywistość okazała się jednak inna. Przy dużym zainteresowaniu wspólnot lokalnych, zwłaszcza działających już LGD, oraz poparciu ze strony organizacji zarówno wiejskich, jak i miejskich jest tym bardziej zaskakujące. O ile dla działaczy społecznych wizja lokalnych społeczności samodzielnie planujących swój rozwój, angażujących się w jego realizację, biorących sprawy we własne ręce była pociągająca, to administracja publiczna nie była już tak entuzjastyczna. Władze centralne, silnie naciskane przez organizacje, decy-

---

<sup>20</sup> P. Churski: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 roku, [w:] Wyzwania polityki regionalnej, Ciok S., Raczyk A. (red.), Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 27, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012, s. 27–28.

<sup>21</sup> J. Szlachta, J. Zaucha: A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts, Working Papers 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010.

zję pozostawiły regionom. Te z kolei w większości robiły uniki, wprowadzając zamiast RLKS różnego rodzaju konkursowe protezy. Absolutnie bowiem nie można zgodzić się z propozycją rozwiązania przyjętego w części Regionalnych Programów Operacyjnych, gdzie zamiast RLKS przewidziane zostały projekty partnerskie (PP) zawiązywane jedynie w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia lub spełnienia wymogów konkursowych. Nie mogą one przecież stanowić alternatywy, ponieważ ani nie dotyczą partnerstwa trójsektorowego, ani nie są związane z samodzielnym rozwiązywaniem zidentyfikowanych problemów i wyznaczaniem kierunków rozwoju lokalnego wynikających z opracowanej strategii. Ponadto dotychczasowe doświadczenia ukazują, że większość takich partnerstw przestawała funkcjonować po zakończeniu projektu.

W konsekwencji, w warunkach, gdy w Polsce – zgodnie z przyjętym trybem uruchamiania RLKS – o jego wdrażaniu w poszczególnych województwach mają decydować władze samorządowe, zabrakło tego mechanizmu w zdecydowanej większości Regionalnych Programów Operacyjnych. Większość urzędów marszałkowskich i rządów województw, które tego nie zrobiły, nie podało żadnych argumentów uzasadniających taki stan rzeczy. W tych warunkach zrozumiałą jest niepokój organizacji skupionych wokół Stałej Konferencji ds. Konsultacji Funduszy Europejskich 2014–2020 dotyczący planów wykorzystania w Polsce tego mechanizmu. Na eksperyment z nowym narzędziem w pełnym wymiarze zdecydowały się jedynie władze województw kujawsko-pomorskiego i podlaskiego.

O ile więc zachęcająco wyglądały zapisy projektu Umowy Partnerstwa, określające kierunki interwencji w Polsce w latach 2014–2020 polityk unijnych, to niepokoić musi późniejsza marginalizacja ze strony administracji centralnej i wojewódzkiej dyskusji nad zastosowaniem tego instrumentu, często bez twardych argumentów o jego nieprzydatności. Nie dziwi też petycja do administracji rządowej i samorządowej o niepozbowanie społeczności lokalnych możliwości aktywnego uczestnictwa we wdrażaniu polityk publicznych i szans na jak najszerze zastosowanie mechanizmu RLKS w Regionalnych Programach Operacyjnych, podpisana do 2 lutego 2014 roku aż przez 443 organizacje pozarządowe z całej Polski. W jej uzasadnieniu przytoczone zostały przekonujące argumenty ukazujące potrzebę wdrażania w Polsce mechanizmu RLKS/CLLD oraz jego przewagę nad programami krajowymi i regionalnymi, które nie są w stanie skutecznie odpowiedzieć na specyficzne problemy lokalne, wykorzystać lokalnych zasobów, skoordynować działań, wyrównywać różnic wewnątrz regionu, pogłębić współpracy między obszarami miejskimi i wiejskimi, podnieść poziomu kapitału społecznego, szczególnie na obszarach zmarginalizowanych i tym samym sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego<sup>22</sup>. Zostały również wyjaśnione typowe nieporozumienia związane z istotą RLKS<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Apel stoczni w sprawie CLLD do pełnomocników marszałków ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi Urzędów Marszałkowskich, podpisany 25 listopada 2013 roku; Apel w sprawie instrumentu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – podpisz się! umieszczony na ngo.pl.

<sup>23</sup> U. Budzich-Tabor: Osiem typowych nieporozumień na temat Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Biuletyn „Dobry Start” 2014, [www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826](http://www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826) [14.06.2014].

Choć ocena wcześniejszych doświadczeń nie jest prosta i wiele racji mają zwolennicy tezy, że Lokalne Grupy Działania w poprzedniej perspektywie w wielu wypadkach zostały zdominowane przez administrację samorządową, a zbiurokratyzowane formalności czasem wypaczyły idee oddolnej aktywności, to trudno jednak nie przyznać racji i tym społecznikom, którzy wskazują, że wiele działań miało dla rozwoju kapitału społecznego na wsiach znaczący efekt, i że za wypaczenia nie odpowiadają same LGD, ale właśnie wprowadzone odgórnie, wbrew lokalnym głosom i rozsądkowi, procedury<sup>24</sup>.

Mimo uchwalonej ustawy<sup>25</sup>, która opisuje wspieranie działań planowanych oddolnie, inaczej niż w przypadku reszty Funduszy Europejskich, w których działania ustala dysponent środków, wydarzenia z ostatnich miesięcy nie napawają optymizmem i dowodzą, że pogłębienie niezbędnego współdziałania w obrębie wspólnot lokalnych z pewnością nie będzie łatwe. Skłaniają równocześnie do sformułowania niebывale pesymistycznego pytania: czy czasem w Polsce biurokracja nie zdławi oddolnego zapału?

W warunkach, gdy od lat podkreśla się, że Polska powinna być państwem obywatelskim, zdecentralizowanym i opartym na terytorialnej, a nie resortowej organizacji kraju i społeczeństwa, wśród źródeł obecnych dysfunkcji wskazuje się między innymi na wciąż dominujący w życiu publicznym nurt „państwa resortowego”. Przy niedostatku kapitału społecznego oraz edukacji obywatelskiej sumą słabości systemowych jest permanentny, narastający konflikt w relacjach władz centralnych, samorządu i mieszkańców. Wskazuje się, że wspólnoty lokalne są traktowane jako milczący wykonawca zrzuconych na nie coraz liczniejszych zadań. Ograniczona samodzielność nie premiuje myślenia strategicznego i powoduje, że wykonawcy szczegółowych dyrektyw nie odczuwają potrzeby budowania kompetencji w dziedzinie zarządzania. W takich warunkach administracje wspólnot nie mają faktycznej motywacji, aby przyswajać i stosować wiedzę o mierzeniu efektywności czy określać misje i strategie wykraczające poza kopiowanie schematów z różnych programów. Zmuszone do działania w niestabilnym środowisku politycznym, finansowym, instytucjonalnym i prawnym są skłonne do działań doraźnych<sup>26</sup>.

## Podsumowanie

Lata 2014–2020 mogą, choć nie muszą, okazać się w Polsce kluczowymi dla pogłębienia spójności terytorialnej i realizacji wyzwań cywilizacyjnych, jakie stoją przed państwem i społeczeństwem. Prawdopodobnie jest to ostatni okres, w którym bezpośredni dopływ środków inwestycyjnych z budżetu UE będzie tak znaczny.

Pozytywne zjawiska nie mogą przysłaniać wielu obaw dotyczących zarówno instytucji, jak i instrumentów. Powszechna akceptacja współczesnych wyzwań, liczne deklaracje oraz świadomość niebezpieczeństwa marginalizacji nie do końca znajdują odzwier-

---

<sup>24</sup> Frączak P.: Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> [20.05.2015].

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378).

<sup>26</sup> Frączak P.: Udział lokalnej społeczności..., op. cit.



ciędlenie w warstwie realizacyjnej wdrażanych obecnie programów oraz projektów z udziałem funduszy UE.

Optymistyczne jest i to, że polski samorząd wychodzi z „dziecięcej choroby”, jaką była rywalizacja wszystkich z wszystkimi na każdej płaszczyźnie. Niewątpliwie nową jakością jest to, że zamiast konkurowania zaczyna dostrzegać wagę i rolę współdziałania. Tę nową jakość należy jednak pielęgnować.

Wobec współczesnych wyzwań oraz przeświadczenia, że właściwa absorpcja funduszy UE przeznaczonych na rozwój zależy nie tylko od ostatecznych beneficjentów tej pomocy, nie da się uniknąć niezwykle ważnych, wzajemnie powiązanych pytań, które w Polsce, w świetle wydarzeń ostatnich miesięcy nabierają szczególnego znaczenia:

- Czy w obecnych warunkach można stworzyć mechanizm efektywnej władzy publicznej?
- Czy entuzjastycznie przyjmowane przez środowiska polityczne koncepcje i dokumenty strategiczne, o których dyskutowali niemal wszyscy i wszędzie, mogą być skutecznym lekarstwem na polskie dolegliwości?
- Czy instrumenty rządowo-samorządowej kohabitacji dają możliwość efektywnej współpracy między rządem a samorządem?
- Czy kondycja finansowa potencjalnych beneficjentów pozwoli im na osiągnięcie po dostępne fundusze UE?
- Czy zostaną one właściwie zainwestowane i efektywnie wykorzystane dla zapewnienia spójności terytorialnej i trwałości rozwoju tych obszarów?
- Czy instytucje formalne staną się katalizatorem uaktywniającym inne podmioty, mobilizującym do montażu środków prywatnych i publicznych?
- Czy relacje między rządem i samorządem, będące w istocie systemem współzarządzania, nie natrafiają na jeszcze większe niż dotychczas bariery, a niekonsultowana z samorządem polityka nie wpłynie na jej nieskuteczną implementację?

Nie ulega wątpliwości, że czynnikiem decydującym w największej mierze o sukcesie jest wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego. Na linii rząd–samorząd miejsce konfliktu powinna zająć przede wszystkim synergia i wspólne tworzenie państwa w sposób jak najbardziej satysfakcjonujący wszystkie podmioty. Ważną rolę w koordynacji działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium powinny odegrać kontrakty terytorialne, pod warunkiem, że w ich wdrażaniu widoczne będzie zerwanie z interwencją o charakterze sektorowym.

Potrzebny jest autentyczny odwrót od tradycyjnego ujęcia sektorowego polityki rozwoju, wyraźnie ograniczającego lub wręcz uniemożliwiającego koordynację czasową i przestrzenną oraz powiązania z innymi działaniami rozwojowymi w najbliższym otoczeniu na rzecz podejścia uznającego konieczność zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi, w których – poprzez partnerstwo uczestniczących podmiotów i integrowanie ich działań – kreowanie procesów rozwojowych ma wyraźną przewagę nad centralnie sformatowaną polityką sektorową.

Potrzebna jest nade wszystko interakcja instytucji formalnych oraz nieformalnych, od których w największym stopniu zależy jakość współpracy i stopień społecznego zaufania, a w konsekwencji efektywność gospodarowania oraz wzrost jakości we wszystkich sferach, od polityki i administracji, przez biznes, edukację, kulturę, służbę zdrowia itp.

Podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych. Umożliwia uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te zachodzą. Wymaga spojrzenia zintegrowanego, uwzględniającego powiązania międzysektorowe, a tym samym umożliwiającego funkcjonowanie interwencji publicznej w zrównoważony sposób i zmaksymalizowanie synergii instrumentów realizacji.

Podejście sektorowe, obciążone deficytem wymiaru terytorialnego (*spatially blind policies*) oraz zintegrowanego rozpatrywania procesów rozwojowych, prowadzi do tworzenia jednokierunkowych (brak interdyscyplinarności) działań niedostosowanych do lokalnych uwarunkowań (*one size fits all*). Towarzyszy mu rozdrobnienie systemów implementacyjnych, prowadzące do powielania wysiłków realizacyjnych. Wadą tego podejścia, z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, jest także wykluczanie z procesów realizacji podmiotów regionalnych i lokalnych. Powoduje to osłabianie efektywności, podczas gdy zasoby są ograniczone i nie powinny być przeznaczane wielokrotnie na ten sam cel.

Interwencji publicznej – zarówno horyzontalnej, jak i sektorowej – musi w pierwszej kolejności towarzyszyć zrozumienie trendów rozwoju terytorialnego. Czas pokaże, na ile to udało się w warunkach większej niż wcześniej swobody samorządu województwa i rangi odnowionych kontraktów terytorialnych.

#### Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Lipsk, maj 2007.
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 roku w Gödöllő na Węgrzech, Gödöllő 2011.
- Apel stoczni w sprawie CLLD do pełnomocników marszałków ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi Urzędów Marszałkowskich, podpisany dnia 25 listopada 2013 roku.
- Apel w sprawie instrumentu „Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność” – podpisz się!, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) [21.05.2015].
- Bohme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D.: How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy, Report based on Territorial Agenda 2020, Warsaw 2011.
- Budzich-Tabor U.: Osiem typowych nieporozumień na temat Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Biuletyn „Dobry Start”, [www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826](http://www.witrynawiejska.org.pl/strona-glowna/fundusze/item/42826) [14.06.2014].
- Churski P.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 roku, [w:] Wyzwania polityki regionalnej. Ciok S., Raczyk A. (red.), Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 27, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012.

- ESPON, Final Report Revisited, ESPON Project 3.3 „Territorial Dimension of The Lisbon-Gothenburg strategy”, Luksemburg 2005.
- Frączak P.: Udział lokalnej społeczności w rozwoju lokalnym, czyli nowa ustawa w oczach społecznika, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/1422064.html> [20.05.2015].
- Grosse T.G.: Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, Bruksela 2014.
- Komornicki T.: Wskaźniki mogące służyć kwantyfikacji „kluczy terytorialnych”, Working Papers 2014, nr 005, Instytut Rozwoju, Sopot.
- Nowakowska A.: Regionalny wymiar procesów innowacji. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Regionalny i miejski wymiar kryzysu {SWD (2013) 232 final}, COM (2013) 463 final, Bruksela, 26.06.2013 rok
- Słodowa-Hełpa M.: Rozwój zintegrowany, warunki, wymiary, wyzwania, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2014.
- Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) [25.01.2015].
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Zielonej Księgi nt. Kohezji Terytorialnej – opracowanie na podstawie dyskusji plenarnej w dniu 16 grudnia 2008 roku, s. 2, <http://www.kpzk.pan.pl> [23.06.2011].
- Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w związku z konsultacjami publicznymi dotyczącymi Zielonej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie spójności terytorialnej, Gdańsk 27 lutego 2009 roku, <https://www.mir.gov.pl> [12.05.2015].
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 z 06.10.2008 r.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 roku „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”, przyjęte przez Radę Ministrów 18 sierpnia 2010 roku, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_spojnosci/Polityka\\_spojnosci\\_po\\_2013/Debata](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata) [14.05.2015].
- Szczerski K.: Administracja publiczna w modelu zarządzania pasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski, Centrum Europejskie Natolin, Zeszyt 20, Warszawa 2005.
- Szlachta, J., Zaucha, J.: A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts, Working Papers 001/2010, Instytut Rozwoju, Sopot 2010.
- Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, COM (2009) 295, wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.06.2009 rok.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378).
- Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2014 rok.
- Zaucha J.: Geneza, istota i pomiar spójności terytorialnej, Working Papers 001/2014, Instytut Rozwoju, Sopot 2014.
- Zaucha J., Komornicki T., Świątek D., Bohme K., Żuber P.: Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020, European Planning Studies 2014.

Zaucha J., Komornicki T.: Spójność terytorialna jako proces integrowania polityki rozwoju wobec terytorium, Instytut Rozwoju, Working Papers 003/2014, grudzień.

Zaucha J.: Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącego rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (analiza dokumentów UE, BSR i polskich), Working Papers 001/2012, Instytut Rozwoju, Sopot 2012.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2008) 616, wersja ostateczna, Bruksela 2008.

### **Territorial cohesion as a challenge for the Polish regions in the process of integrating development**

**Summary:** The aim of the article containing critical reflections related to the mechanisms governing territorial cohesion is to show the possibilities of deepening and dilemmas and concerns regarding the effective implementation of this concept in the Polish realities. Against the background of the primary motivations and symptoms of determining the growing rank of news and outstanding issues of territorial cohesion, it presented its genesis, the main dimensions and the fundamental differences between territorial and sectoral approach. The article, written on the basis of literature, legislation and other documents, is a review, introductory to in-depth discussion. It can be a starting point questions and demands for regional development policy in Poland, in particular the use of new instruments to promote integration of the EU's development.

**Keywords:** territorial cohesion, integrated development, Territorial Agenda 2020, community-led local development, integrated territorial investments

**Aldona Standar, Aldona Mrówczyńska-Kamińska**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

## **Analiza sytuacji finansowej miasta Poznań na tle wybranych miast wojewódzkich w Polsce**

**Streszczenie:** Celem głównym pracy było przedstawienie sytuacji finansowej miasta Poznań na tle wybranych miast wojewódzkich w Polsce. Podstawowa metoda wykorzystywana w pracy to elementy analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego (wskaźniki charakteryzujące potencjał dochodowy i samodzielność finansową, zdolność do realizacji inwestycji i spłaty zobowiązań, realizację inwestycji, ustawowe limity zobowiązań i zdolność do obsługi długu). Badany okres dotyczył lat 2006–2012. Przeprowadzone badania wykazały, że miasto Poznań na tle największych miast Polski zalicza się do gmin bogatych. Świadczy o tym wysoki poziom nieustannie wzrastających dochodów i wydatków, głównie majątkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem potwierdza dużą innowacyjność miasta Poznań. Stolica Wielkopolski charakteryzuje się dużą gospodarnością i niezależnością od zewnętrznych źródeł finansowania. Występuje wprawdzie zadłużenie, jednak jego poziom świadczy o bezpiecznej i stabilnej wysokości zadłużenia.

**Słowa kluczowe:** analiza finansowa, miasta wojewódzkie Polski, Poznań, rozwój lokalny

### **Wstęp**

W procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego znaczącą funkcję pełnią informacje na temat przebiegu zjawisk finansowych. Poznanie i ocena przebiegu wielu procesów oraz zjawisk finansowych zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego jest możliwa dzięki analizie finansowej. Przedmiotem takiej analizy jest diagnoza sytuacji finansowej oraz prognoza wyników osiągniętych przez daną jednostkę samorządową<sup>1</sup>. Głównymi celami analizy finansowej jest określenie stanu finansowego, kreowanie decyzji dotyczących rozwoju, szukanie efektywnych rezerw, a także wyjaśnienie przyczyn zmiennej płynności, wydatków oraz nierównowagi finansowej (budżetowej)<sup>2</sup>. Odpowiednio przeprowadzona analiza finansowa wskazuje obraz sytuacji finansowej, jaka panuje w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jej wyniki mogą być punktem wyjścia przy podejmowaniu dalszych decyzji przez władze gmin, dotyczące m.in. zakresu wydatków czy zewnętrznych źródeł pozyskiwania dochodów oraz przychodów. Informacje wykorzystywane do analizy finansowej muszą być rzetelne, prawdziwe,

<sup>1</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego, Difin, Warszawa 2010, s. 7.

<sup>2</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, MUNICIPIUM, Warszawa 2004.

szczegółowe, aby dzięki nim można było wykonać analizę przyczynowo-skutkową. Do źródeł informacji, które są wykorzystywane przez samorządy, zalicza się budżety jednostek samorządowych, dane z protokołów pokontrolnych i z audytu wewnętrznego, bilans, różne sprawozdania dotyczące wyniku budżetowego, czerpania oraz gromadzenia dochodów, rozdysponowywania środków, źródeł finansowania deficytu budżetowego, rozmiarów zobowiązań, należności<sup>3</sup>.

### **Cel i metody badań**

Głównym celem artykułu jest przedstawienie sytuacji finansowej miasta Poznań na tle wybranych miast wojewódzkich Polski. Analiza sytuacji finansowej objęła wskaźniki charakteryzujące: potencjał dochodowy i samodzielność finansową, zdolność do realizacji inwestycji i spłaty zobowiązań, realizację inwestycji, ustawowe limity zobowiązań oraz zdolność do obsługi długu. Uzyskane wyniki dla Poznania porównano z miastami o podobnej wielkości mierzonej liczbą mieszkańców: Gdańskiem, Krakowem, Łodzią oraz Wrocławiem. Wykorzystano bazę danych ze sprawozdań budżetowych JST przygotowaną przez Ministerstwo Finansów oraz bazę elektroniczną Banku Danych Lokalnych GUS. Zakres czasowy badań to okres od 2006 do 2012 roku.

### **Wyniki badań**

Biorąc pod uwagę wskaźnik dochodów ogółem na 1 mieszkańca danego roku, świadczący o zamożności JST<sup>4</sup>, najbogatszym miastem w 2012 spośród analizowanych był Gdańsk. Ten rezultat jest wynikiem największego wzrostu dochodów *per capita* – 2-krotnego od 2006 roku spośród wszystkich metropolii. Co należy podkreślić, w pierwszym roku badania wszystkie miasta cechowały się zbliżonym poziomem analizowanego wskaźnika, jedynie w przypadku Wrocławia odnotowano wynik znacznie korzystniejszy, odstający od pozostałych miast. Choć jego rezultat w 2012 roku pozwala uplasować go na drugiej pozycji, to jednak jego potencjał dochodowy wraz z potencjałem Krakowa rosły najwolniej (o 48%). Na tym tle poziom dochodów ogółem na 1 mieszkańca w Poznaniu zarówno w 2006, jak i 2012 roku należy uznać za średni, przy wzroście o 62% między rokiem 2012 a 2006. Jednak, co należy podkreślić w przypadku Poznania, blisko 68% dochodów ogółem stanowią dochody własne gminy. Tak wysoki poziom analizowanego wskaźnika wskazuje na bardzo dużą niezależność Poznania od transferów budżetowych i znaczną samodzielność finansową<sup>5</sup>. Generalnie należy wskazać, że w przypadku miast odnotowuje się wyższy poziom udziału dochodów własnych w dochodach ogółem niż w pozostałych grupach JST<sup>6</sup> z uwagi na znaczące wpływy z podatku od nieruchomości oraz udziałów w podatkach, przede wszystkim PIT. Jednak w ostatnich kilku latach,

---

<sup>3</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: Metody analityczne..., op. cit., s. 7.

<sup>4</sup> M. Wiśniewski: Ocena zdolności kredytowej gminy, Difin, Warszawa 2011, s. 126.

<sup>5</sup> B. Filipiak (red.): Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2009, s. 196.

<sup>6</sup> A. Standar: Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego, JARD, Zeszyt 2013, 1(27) s. 233.

z uwagi na kryzys gospodarczy, udział wpływów z dochodów własnych w ogóle dochodów malał<sup>7</sup>. Samodzielność finansowa Poznania wraz z Krakowem i Łodzią utrzymywała się na zbliżonym poziomie w całym okresie badania. Najbogatsze z kolei miasta – Gdańsk i Wrocław odnotowały największe spadki dochodów własnych w ogóle dochodów, odpowiednio aż o 32 i 11%. W przypadku Gdańska spadek wynika ze zmniejszonych wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz środków z innych źródeł finansujących zadania własne. W przypadku Wrocławia powodem były malejące wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, środków z innych źródeł finansujących zadania własne oraz dochodów z majątku<sup>8</sup> (tab. 1).

Samodzielność finansowa określa rzeczywiste możliwości realizacji zadań oraz granice funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pojęcie autonomii finansowej jednoznacznie nie nakazuje tworzenia własnych dochodów, ale pozwala na dysponowanie nimi, nawet jeśli pochodzą one z budżetu państwa<sup>9</sup>.

**Tabela 1.** Wskaźniki charakteryzujące potencjał dochodowy i samodzielność finansową

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Dochody ogółem na 1 mieszkańca</b>							
Gdańsk	3 173,5	3 628,3	3 723,1	3 747,1	4 404,0	4 519,5	6 372,2
Kraków	3 077,3	3 713,2	3 963,3	4 186,1	4 467,0	4 395,1	4 544,1
Łódź	2 775,3	3 104,6	3 374,9	3 612,8	3 486,4	3 790,2	4 214,8
Poznań	3 089,4	3 990,1	4 265,2	4 280,8	4 396,0	4 464,9	5 000,4
Wrocław	3 840,8	4 214,1	4 147,3	4 330,5	5 025,0	5 552,2	5 690,7
<b>Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	74,2	76,0	73,8	69,2	69,1	67,6	50,1
Kraków	68,2	72,7	71,9	69,7	63,3	68,4	68,8
Łódź	68,1	69,4	68,9	62,9	66,1	68,3	66,8
Poznań	70,1	75,1	74,0	73,2	71,1	70,3	67,9
Wrocław	80,1	80,8	78,5	76,2	73,8	74,1	71,3

Źródło: Ministerstwo Finansów ([www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania)) oraz BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) [26.10.2013].

O zdolności do realizacji inwestycji świadczy dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi nazywana nadwyżką operacyjną. Wystąpienie wyniku dodatniego oznacza bezpośrednią możliwość przeznaczenia nadwyżki na sfinansowanie inwestycji lub pośrednią możliwość poprzez spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jej poziom od 2014 roku warunkuje zaciągnięcie zobowiązań<sup>10</sup>. Poziom nadwyżki opera-

<sup>7</sup> W. Misiąg: Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego, <http://www.e-finanse.com>, nr 3/2009 [12.04.2013].

<sup>8</sup> Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl> [26.10.2013].

<sup>9</sup> Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Metody analityczne..., op. cit.

<sup>10</sup> Art. 243 Ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).

cyjnej w badanych latach dla wszystkich miast był bardzo zróżnicowany, chociaż zauważyć można wyższe wartości w pierwszych latach analizy, po 2008 roku niższe wartości były związane z pogarszającą się sytuacją gospodarczą oraz znacznym zaangażowaniem gmin w już realizowane projekty. Jedynie w przypadku Gdańska odnotowano wyższy poziom nadwyżki *per capita* w 2012 niż w 2006 roku, ale już wartość udziału nadwyżki w dochodach ogółem dla tego miasta obniżyła się o połowę. Związane jest to z olbrzymim wzrostem dochodów ogółem w Gdańsku.

Pozycja Poznania na tle pozostałych metropolii jest wyjątkowo korzystna zarówno przeliczając nadwyżkę na mieszkańca, jak również licząc jej udział w dochodach ogółem, choć zmniejszenie wartości obu wskaźników należy uznać za znaczące (odpowiednio o 38 i 61%). Najniższe możliwości inwestycyjne cechuje Łódź, której dystans do pozostałych miast jest bardzo duży. Porównując z kolei wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem ze wskaźnikiem udziału nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem należy stwierdzić, że w całym okresie badania wszystkie analizowane miasta uzyskiwały wpływy z tytułu sprzedaży majątku, podnosząc swój potencjał inwestycyjny. Różnice pomiędzy tymi wskaźnikami były niewielkie w przypadku Poznania i bardzo duże we Wrocławiu (np. w 2012 roku różnica dla Poznania wyniosła 1,7 pkt. proc., a dla Wrocławia aż 8,8 pkt. proc.) – tabela 2. Oznacza to, że w Poznaniu sprzedaż majątku w celu pozyskania środków na inwestycje dokonuje się na znacznie mniejszą skalę niż w pozostałych miastach.

Wskaźnik samofinansowania stanowi relację nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych. Jego wynik informuje o płynności finansowej gminy – im wyższy, tym sytuacja korzystniejsza, chociaż zbyt duży świadczy o niewykorzystanym potencjale inwestycyjnym<sup>11</sup>. Dyspersja badanego wskaźnika obliczonego dla analizowanych miast jest bardzo duża, a przez to zdolność samofinansowania zróżnicowana, co należy wiązać z bardzo dynamicznie zmieniającą się sytuacją finansową (tab. 2). Wpływ na to miała m.in. absorpcja środków UE i realizacja za ich pomocą wielu inwestycji. Wykorzystanie tej pomocy wymaga bowiem wyłożenia środków w celu zrealizowania projektów, a dopiero po jego zakończeniu następuje zwrot poniesionych nakładów w części lub całości, ale tylko do określonego pułapu. Pozostała kwota stanowi tzw. wkład własny beneficjenta. Tak zbudowany system absorpcji środków UE mógł przyczynić się do wspomnianych wahań płynności finansowej.

Polskie gminy, wykorzystując zarówno wzrastający potencjał dochodowy wynikający z korzystnej sytuacji gospodarczej, jak i pomoc unijną, wspartą dodatkowo środkami zwrotnymi, realizowały w ostatnich latach inwestycje na olbrzymią skalę. Najbardziej proinwestycyjnym miastem w badanej grupie jest Gdańsk, gdzie na przedsięwzięcia inwestycyjne przeznaczają się aż 40% środków, ponad 2-krotnie więcej niż w 2006 roku, co daje blisko 2,5 tys. zł na mieszkańca. Kraków i Łódź wydawały na ten cel niewielką część budżetu, odpowiednio zaledwie 13 i 16%, co stanowiło 581 i 708 zł. Poznań na tym tle wypada średnio, realizując znacznie więcej inwestycji niż wspomniane dwa miasta,

---

<sup>11</sup> Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2011, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2011, s. 10.



**Tabela 2.** Wskaźniki charakteryzujące zdolność do realizacji inwestycji i spłaty zobowiązań

Miasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Nadwyżka operacyjna na 1 mieszkańca</b>							
Gdańsk	326,21	512,06	478,44	145,50	376,85	465,5	330,34
Kraków	364,34	537,14	439,02	300,94	254,74	435,7	309,57
Łódź	263,62	409,38	372,80	187,84	23,57	23,9	38,38
Poznań	561,62	814,29	849,38	518,18	239,45	359,0	348,62
Wrocław	316,34	469,20	263,46	88,65	205,84	190,7	235,48
<b>Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	10,3	14,1	12,9	3,9	8,5	10,3	5,2
Kraków	11,8	14,4	11,1	7,2	5,7	9,9	6,8
Łódź	9,3	13,1	11,0	5,2	0,7	0,6	0,9
Poznań	17,9	20,3	19,9	12,1	5,4	8,0	7,0
Wrocław	8,2	11,1	6,4	2,0	4,1	3,4	4,1
<b>Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	17,1	19,3	16,0	6,6	11,7	13,8	8,3
Kraków	14,0	17,3	13,0	9,0	8,3	12,5	10,3
Łódź	12,1	18,1	15,5	7,4	2,8	2,4	3,2
Poznań	19,4	24,2	26,0	13,7	6,7	9,6	8,7
Wrocław	27,9	24,3	15,5	10,0	14,9	12,3	12,9
<b>„Wskaźnik samofinansowania” [%]</b>							
Gdańsk	112,0	102,8	75,0	40,4	75,6	48,7	96,9
Kraków	73,8	72,9	73,6	63,3	103,6	103,5	90,7
Łódź	91,1	86,3	88,0	69,4	55,3	27,4	45,0
Poznań	75,6	121,3	105,3	56,1	42,2	37,5	83,1
Wrocław	139,8	102,7	47,0	33,0	86,5	85,3	88,8

Źródło: Ministerstwo Finansów ([www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania)) oraz BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) [26.10.2013].

porównywalnie do Wrocławia, ale jednak znacznie mniej niż Gdańsk. Za niepokojące zjawisko należy uznać obniżenie wydatków na cele inwestycyjne w 2012 roku o 1/3 w stosunku do 2011 roku, co związane było z obniżeniem możliwości inwestycyjnych Poznania (tab. 3).

W ostatnich latach realizacja nowych inwestycji przez gminy wiąże się z wykorzystaniem w coraz większym stopniu zwrotnych źródeł finansowania inwestycji. Miasta są najbardziej zadłużoną grupą spośród jednostek samorządowych<sup>12</sup> i w całym badanym okresie wszystkie zwiększały poziom zobowiązań. Analizowanie wiarygodności JST nie może być przeprowadzone bez zbadania jej zdolności do zaciągania zobowiązań – długów. Na podstawie uwarunkowań prawnych dopuszcza się większą ilość

<sup>12</sup> Vide: A. Standar: Analiza wskaźnikowa..., op. cit., s. 226–230.

**Tabela 3.** Wskaźniki charakteryzujące realizację inwestycji

Miasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca</b>							
Gdańsk	524,6	847,5	896,0	892,5	1 151,7	1 870,7	2 466,0
Kraków	587,4	976,8	825,5	923,7	739,3	635,9	580,7
Łódź	546,2	637,3	730,0	922,8	570,1	523,7	707,9
Poznań	870,3	1 015,3	1 171,1	1 387,5	1 570,5	1 665,5	1 079,6
Wrocław	784,8	1 185,2	1 608,7	1 980,3	1 261,9	1 166,0	1 259,9
<b>Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	17,7	24,8	24,1	22,6	25,9	35,4	39,7
Kraków	20,4	24,6	19,8	20,7	16,7	15,0	13,1
Łódź	19,6	24,6	22,7	26,0	16,0	13,4	16,0
Poznań	28,4	29,1	29,2	28,4	29,6	30,9	20,8
Wrocław	24,1	29,8	33,8	36,3	25,9	24,2	24,5

Źródło: Ministerstwo Finansów ([www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorządow/opracowania](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorządow/opracowania)) oraz BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) [26.10.2013].

wydatków niż zaplanowano wcześniej w dochodach budżetowych. Źródłami pozyskiwania środków są takie instrumenty, jak: pożyczki, kredyty bankowe, papiery dłużne, obligacje oraz inne zobowiązania, które są wymagalne lub niewymagalne, a przepisy prawa kwalifikują te instrumenty do długu<sup>13</sup>. Aby sprawdzić, czy dana jednostka samorządowa przyjęła odpowiednią politykę zadłużania się należy wyliczyć wskaźniki, które zostały zawarte w tabeli 4.

Największy wzrost zadłużenia odnotowano w przypadku najbardziej proinwestycyjnych miast – Wrocławia i Gdańska, a najmniejszy w przypadku Krakowa, gdzie przez cały okres badania poziom był już i tak wysoki. Po odliczeniu zobowiązań związanych z projektami unijnymi, poziom zadłużenia jest niższy i nie przekracza już ustawowego limitu 60%<sup>14</sup>. Należy zauważyć, że większe rozbieżności pomiędzy wskaźnikami z uwzględnieniem zadłużenia unijnego i bez wystąpiły dopiero po 2010 roku, a największe w 2011 roku w przypadku Poznania i Gdańska (różnice odpowiednio o 13 i 10 pkt. proc.). Oznacza to, że realizacja projektów unijnych przez te JST przyczyniła się istotnie do wzrostu zadłużenia (tab. 4). Należy jednak podkreślić, że faktyczne zadłużenie gmin jest znacznie wyższe. Jak wykazały badania Instytutu Kościuszki<sup>15</sup>, spółki będące w posiadaniu miast generują znaczną część zadłużenia. Taka sytuacja zachodzi szczególnie w przypadku Poznania, gdzie rzeczywiste zadłużenie jest blisko 2-krotnie wyższe, oraz Łodzi – 75%.

Wzrastający poziom zadłużenia wiąże się ze wzrastającymi kosztami jego obsługi. Jednak obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia nie powinno przekroczyć usta-

<sup>13</sup> Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Metody analityczne..., op. cit.

<sup>14</sup> Art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104).

<sup>15</sup> Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich, Instytut Kościuszki, Kraków 2011.

Tabela 4. Wskaźniki „ustawowe” zobowiązań

Miasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	20,5	16,5	24,9	42,0	42,3	64,2	47,9
Kraków	53,9	50,4	54,9	62,7	59,2	64,0	59,4
Łódź	33,1	32,3	34,5	41,4	52,1	58,3	60,6
Poznań	36,5	27,0	21,2	32,9	48,1	71,8	67,3
Wrocław	22,1	15,5	36,1	66,9	60,7	62,6	63,5
<b>Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	18,8	14,5	24,2	42,0	42,3	54,2	47,9
Kraków	53,9	50,4	54,9	59,2	55,4	59,8	56,2
Łódź	33,1	32,3	34,5	41,4	52,1	58,3	57,6
Poznań	36,5	27,0	21,2	32,9	44,9	58,2	56,1
Wrocław	20,3	13,9	35,4	58,0	51,3	57,9	57,7
<b>Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia [%]</b>							
Gdańsk	8,0	10,2	6,3	3,6	12,2	14,2	5,4
Kraków	9,1	8,4	9,0	12,4	11,6	14,9	15,8
Łódź	6,6	5,6	6,0	6,1	8,6	14,9	15,1
Poznań	5,7	9,4	7,0	5,4	7,5	9,4	9,6
Wrocław	6,5	5,2	4,4	7,2	13,8	11,0	9,0
<b>Obciążenie dochodów ogółem na obsługę zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne [%]</b>							
Gdańsk	6,2	5,4	4,3	2,9	12,2	14,2	5,4
Kraków	9,1	8,4	9,0	12,4	11,6	14,6	14,1
Łódź	6,6	5,6	6,0	6,1	8,6	14,9	15,1
Poznań	5,7	9,4	7,0	5,4	7,5	9,4	9,6
Wrocław	6,2	5,1	4,4	7,1	13,0	10,9	8,3

Źródło: Ministerstwo Finansów ([www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania)) oraz BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) [26.10.2013].

wowego 15% limitu<sup>16</sup>. Zbliżony poziom analizowanego wskaźnika do maksymalnego dopuszczalnego poziomu odnotowano dopiero w latach 2011–2012, przy czym najwyższy cechuje Łódź (w 2012 roku przekracza nawet 15%) i Kraków. Sytuacja Poznania pod tym względem jest w miarę stabilna, a poziom wskaźnika sięga 2/3 ustawowego limitu. Realizacja projektów unijnych nie przełożyła się więc na nadmierny wzrost obsługi zadłużenia, o czym świadczy zarówno wartość wskaźnika obliczonego z uwzględnieniem rat kapitałowych na projekty unijne, jak i bez nich (tab. 4). Należy jednak zauważyć, że znacznego wzrostu wydatków związanych z obsługą zadłużenia należy spodziewać się

<sup>16</sup> Art. 169 Ustawy o finansach publicznych z 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104).

Tabela 5. Wskaźniki charakteryzujące zdolność do obsługi długu

Miasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia [%]</b>							
Gdańsk	10,8	13,4	8,5	5,2	17,7	21,0	10,8
Kraków	13,3	11,5	12,6	17,8	18,3	21,7	22,9
Łódź	9,7	8,1	8,8	9,7	13,0	21,7	22,6
Poznań	8,1	12,5	9,4	7,4	10,5	13,3	14,1
Wrocław	8,2	6,4	5,6	9,4	18,6	14,9	12,6
<b>Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem [%]</b>							
Gdańsk	0,0	0,0	0,0	0,8	0,6	0,0	0,0
Kraków	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0
Łódź	0,3	0,1	0,0	0,0	1,0	0,9	0,4
Poznań	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Wrocław	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Ministerstwo Finansów ([www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania](http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania)) oraz BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) [26.10.2013].

dopiero w najbliższym czasie, gdyż w ostatnich kilku latach zadłużenie badanych miast (z wyjątkiem Krakowa) gwałtownie wzrosło.

Wskaźnik obciążenia dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia wskazuje na możliwość wystąpienia niewypłacalności<sup>17</sup>. Poziom wskaźnika wzrósł dla wszystkich badanych jednostek, co oznacza wzrost ryzyka niewypłacalności. Dla Łodzi i Krakowa ten poziom w 2012 był najwyższy (blisko 2-krotnie od pozostałych miast) z uwagi na największą dynamikę od 2006 roku. Jednak możliwość wystąpienia wspomnianego ryzyka ocenić można jako niską. Dodatkowo, we wspomnianych miastach oraz Gdańsku, jednak tylko w pojedynczych latach, nieterminowo spłacano zobowiązania. Zdolność Poznania do obsługi długu na tle badanych miast jest korzystna. Władze nie mają problemu z terminową jego spłatą, bo nie występuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się (tab. 5).

### Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że miasto Poznań na tle największych miast Polski zalicza się do gmin bogatych. Świadczy o tym wysoki poziom nieustannie wzrastających dochodów i wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Szeroki zakres wydatków inwestycyjnych spowodował, że w ostatnich latach badanego okresu wzrastały również wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem potwierdza dużą innowacyjność Poznania.

Budżet miasta był racjonalnie realizowany, aby zapewnić nie tylko wykonanie zadań podstawowych i najważniejszych z punktu widzenia mieszkańców, ale także innych

<sup>17</sup> Wskaźniki do oceny..., op. cit., s. 12.

przedsięwzięć, które wpływają na atrakcyjność, a w konsekwencji na zwiększanie dochodów własnych. Największe wydatki inwestycyjne skierowane były na działania w zakresie transportu i łączności, gospodarki komunalnej, mieszkaniowej i ochrony środowiska oraz ochrony zdrowia, kultury fizycznej i oświaty. Aktywność władz pozwala na zdobywanie coraz większych środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych. Miasto Poznań korzysta więc z dobrodziejstwa decentralizacji oraz integracji z Unią Europejską, aby wpłynąć w ten sposób na zwiększenie budżetu.

W analizowanym okresie zaobserwowano znaczącą przewagę grupy dochodów własnych nad pozostałymi składnikami dochodów całkowitych, co wskazuje na dużą gospodarność Poznania oraz niezależność od zewnętrznych źródeł finansowania. Wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej poświadcza, że miasto generowało około 2/3 dochodów budżetowych, co potwierdza brak dużego uzależnienia od sytuacji budżetu państwa i koniunktury na rynku gospodarczym kraju.

W badanym okresie wydatki majątkowe wzrosły ponad 3-krotnie. Ma to bardzo pozytywne znaczenie, gdyż świadczy o rozwoju i powiększaniu przedsięwzięć inwestycyjnych mających na celu poprawę warunków życia mieszkańców Poznania oraz promocję jego wizerunku w kraju i zagranicą. Bardzo istotne jest także to, że wskaźnik zadłużenia przyjmował wartości w granicach ustawowych, w całym badanym okresie. Jego poziom świadczy o bezpiecznej i stabilnej wysokości zadłużenia miasta oraz o możliwości zagospodarowania rezerw umożliwiających rozwój procesu inwestycyjnego w następnych latach. Z kolei na podstawie analizy wskaźników samodzielności wydatkowej można stwierdzić, że miasto Poznań charakteryzowało się dużą samodzielnością i niezależnością decyzji o wydatkowaniu środków uzyskanych z wpływów.

#### Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl> [26.10.2013].
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, MUNICIPIUM, Warszawa 2004.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego, Difin, Warszawa 2010.
- Filipiak B.: Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Filipiak B. (red.): Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> [26.10.2013].
- Misiąg W.: Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego, <http://www.e-finanse.com>, nr 3/2009 [12.04.2013].
- Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich, Instytut Kościuszki, Kraków 2011.
- Standar A.: Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego, JARD, Zeszyt 2013, 1(27).
- Ustawa o finansach publicznych z 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104).
- Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).
- Wiśniewski M.: Ocena zdolności kredytowej gminy, Difin, Warszawa 2011.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2011, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

### **Analysis of the financial position of chosen voivodeship cities in Poland**

**Summary:** The aim of the study was to present the financial situation of Poznań against chosen voivodeship cities in Poland. The basic method used in the paper were the elements of financial analysis of local government (indicators characterizing the potential income and financial independence, the ability of investment implementation and the repayment of liabilities, investments, statutory liability limits and ability of debt servicing). The research was concluded in the years 2006–2012. The study was shown that the city of Poznań is one of the richest against other major Polish cities. The ratio of capital expenditures to the total revenue confirms the high innovativeness of the city of Poznań. The capital of Wielkopolska is characterized by a good money management and independence of external sources of funding.

**Keywords:** financial analysis, voivodeship cities of Poland, Poznań, local development

**Katarzyna Szara**

Uniwersytet Rzeszowski

## **Innowacyjność i kreatywność jako determinanty rozwoju regionalnego**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest próba wskazania miejsca innowacyjności i kreatywności w odniesieniu do rozwoju regionalnego. Region stanowi miejsce realizacji procesów innowacyjnych. Jest to szczególnie ważne w zakresie ich powstawania związanego z kreowaniem wiedzy. Innowacyjność przypisywana jest przedsiębiorcy. Przedsiębiorstwa, realizując swoją działalność na określonym terenie korzystają z szans, jakie stwarza im dana lokalizacja. Obie z analizowanych cech są postrzegane jako pozytywne czynniki sprzyjające rozwojowi.

**Słowa kluczowe:** rozwój, innowacje, kreatywność, region

### **Wstęp**

Według Markowskiego, „rozwój” jest składową kierunkowego procesu ewolucji, oznaczającego przechodzenie kolejnej generacji organizmów żywych na wyższy, coraz bardziej zróżnicowany, złożony poziom<sup>1</sup>. Stąd też dla wszystkich podmiotów działających na rynku związany on jest z umiejętnością dostosowania się już nie tylko do wymagań najbliższego otoczenia – uwarunkowań rynku lokalnego, ale również regionalnego, krajowego czy nawet globalnego<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia czasu i historii dostrzegalne są dysproporcje w rozwoju, zwłaszcza iż rozwój regionalny determinowany jest przez wiele czynników. W opracowaniach wymienia się najczęściej czynniki egzo- i endogenne<sup>3</sup>. Wskazuje się także na konkretne cechy, które w danych warunkach wpływają na rozwój regionu. Do często wymienianych

---

<sup>1</sup> T. Markowski: Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna, Z. Strzelecki (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13, 15.

<sup>2</sup> G. Ślusarz: Działalność gospodarcza w obszarach wiejskich w dobie globalizacji, [w:] Możliwości i bariery rozwoju działalności gospodarczej w obszarach wiejskich, A. Czudec, G. Ślusarz (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2004, s. 5.

<sup>3</sup> Opisy czynników warunkujących rozwój regionalny można znaleźć m.in. w opracowaniach: T.G. Grosse: Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne” 1/2002, s. 45–46; O. Seibert: Czynniki sukcesu zintegrowanego rozwoju regionalnego, Fundacja im. Heinricha Bolla, Warszawa 2006, s. 7–8; P. Churski: Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2008, s. 67–72.

w literaturze należą innowacje<sup>4</sup>. Towarzyszy im inna determinanta – kreatywność<sup>5</sup>, będąca siłą sprawczą tworzącą innowacje.

Wyrównywanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami to cel polityki regionalnej. Rozwiązywanie problemów, jakie występują na określonym obszarze wymaga wspólnych działań nie tylko przedstawicieli władzy, ale również przedsiębiorców i mieszkańców. To od ich postaw i podejmowanych działań zależy, czy wykorzystane zostaną szanse warunkowane określonymi czynnikami czy też nie. Jest to istotne ze względu na wpływ na jakość życia mieszkańców.

Głównym celem artykułu jest próba wskazania miejsca innowacyjności i kreatywności w odniesieniu do rozwoju regionalnego. Region stanowi obszar realizacji procesów innowacyjnych. Jest to szczególnie ważne w zakresie ich powstawania związanego z kreowaniem wiedzy. Innowacyjność najczęściej jest przypisywana przedsiębiorcy. Przedsiębiorstwa, realizując swoją działalność na określonym terenie korzystają z szans, jakie stwarza im dana lokalizacja. Ważne jest również wsparcie władz regionalnych i lokalnych na rzecz propagowania rozwoju.

Wykorzystując podejście heurystyczne, metody indukcji, dedukcji i syntezy dokonano weryfikacji literatury przedmiotu. Rozważania prowadzono pod kątem tezy, że wszelkim innowacjom towarzyszy kreatywność. Nadmienić należy, iż z czynnikami tymi spotykamy się nie tylko przy analizie zagadnień dotyczących rozwoju regionalnego, ale również przedsiębiorstw, organizacji, instytucji. Na tle literatury przedstawiano wybrane wyniki badań własnych dotyczących innowacyjności i kreatywności. Badania ankietowe dotyczące innowacyjności zrealizowane zostały wśród 100 podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w 2013 roku na terenie województwa podkarpackiego. Badania dotyczące kreatywności zrealizowano w 2013 roku wśród 30 przedsiębiorstw z terenu województwa podkarpackiego. Badania z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu wśród 10 przedstawicieli urzędów gmin, również z terenu województwa podkarpackiego, przeprowadzono w 2014 roku.

### **Innowacje i kreatywność w literaturze**

Analizę bogatej literatury związanej z podjętą problematyką należy podjąć w dwóch obszarach rozwoju regionalnego oraz innowacyjności. W teoriach rozwoju regionalnego spotykamy ujęcia, które wskazują na innowacje jako zasadniczy czynnik rozwoju.

Sama geneza innowacji, połączona z ideą kreatywności, została zaprezentowana w pracach J.A. Schumpetera. Wskazywał on na twórczą destrukcję, czyli proces zmian, w wyni-

---

<sup>4</sup> Vide: W. Janasz, K. Kozioł: Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 2007; M. Brzeziński (red.): Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi, Difin, Warszawa 2001; M. Dolińska: Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.

<sup>5</sup> Kreatywność definiuje się bardzo różnie. Najczęściej jest to zdolność twórczego myślenia, szeroko pojęta pomysłowość i elastyczność adaptacyjna skutkująca umiejętnością odnajdowania twórczych, oryginalnych rozwiązań wykraczających poza przyjęte schematy, cyt. za R. Drozdowski, A. Zakrzewska, K. Puchalska, M. Morchat, D. Mroczkowska: Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 20.



ku których powstają innowacje. W planowaniu rozwoju Schumpeter wymieniał przedsiębiorcę jako osobę wdrażającą innowacje. Kreatywność i innowacyjność połączone są we wspólnym wymiarze, na który zwracają uwagę przedstawiciele nauk społecznych<sup>6</sup>.

Poglądy Schumpetera znalazły wielu zwolenników i naśladowców. Wskazywali oni na konwergencyjne elementy towarzyszące innowacjom, np. postęp techniczny<sup>7</sup>, wiedzę<sup>8</sup>, miejsce alokacji. Wraz z rozwojem teorii ekonomii zmieniają się poglądy przedstawicieli poszczególnych nurtów. Czynniki innowacji występują jednak nieprzerwanie w życiu przedsiębiorstw, łącząc je z kosztami, kapitałem ludzkim, strategią działania.

C. Antonelli wskazuje, że w podejściach do innowacji można zidentyfikować cztery nurty: klasyczny, inspirowany dorobkiem A. Smitha i K. Marksa, oparty na pracach J.A. Schumpetera, oparty na poglądach K.J. Arrowa i rozwiązujący je, dorobek A. Marshalla, ostatecznie sformułowany w podejściach ewolucyjnych.

Podejścia klasyczne są szczególnie użyteczne w rozumieniu znaczenia innowacji i zmiany technologicznej dla rozwoju gospodarczego. Wkładem tej linii analizy są między innymi indukowane podejście do zmiany technologicznej oraz rola uczenia. Dorobek J.A. Schumpetera dostarcza podstaw do dociekań w dziedzinie relacji między innowacją a konkurencją na rynku, z ważnymi implikacjami dla teorii firmy oraz teorii rynków. Podejście J.A. Schumpetera koncentrowało się na roli innowacji jako narzędzia konkurencji, a także na korporacji i przedsiębiorczości jako czynnikach napędowych gospodarki. Spuścizna arrowiańska umożliwiła odkrycie ekonomii wiedzy z jej implikacjami dla teorii organizacji i ekonomiki regionalnej.

W drugiej połowie XX wieku podejścia ewaluowały równoległe z procesem specjalizacji właściwych obszarów. Prowadzone w świecie badania sprzyjały procesom rosnącej konwergencji i integracji nurtów.

Klasyczne podejścia J.A. Schumpetera, K.J. Arrowa i A. Marshalla różnią się w odniesieniu do standardów w ekonomii, jeśli chodzi o przypisywanie podmiotom gospodarczym zdolności do zmiany ich funkcji produkcyjnych i użytkowych. A wspólne motywy to: 1) coraz większą uwagę skupia podstawowe pojęcie uczenia się, ostatecznie formułowane w kategoriach reakcji kreatywnej, 2) heterogeniczność uczenia się i warunki interakcji, 3) uznanie wpływów historycznych (na poziomie systemu i podmiotów gospodarczych). Granice między ujęciami zacierają się w miarę nakładania się obszarów analiz i tradycyjnych nurtów badawczych. Ekonomia innowacji staje się oddzielnym polem dociekań naukowych, z dużym wachlarzem uzupełniających się koncepcji, w obrębie zbieżnych i zgodnych dziedzin specjalizacji<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Vide: G. Trade: [http://classoqis.upac.ca/classoqies/trade\\_gabriel/trade\\_gabriel.html](http://classoqis.upac.ca/classoqies/trade_gabriel/trade_gabriel.html) [16.03.2015].

<sup>7</sup> Vide: R.R. Nelson, S.G. Winter: *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press Cambridge 1982; R.M. Solow: *New directions in growth theory*, [w:] B. Gahlen (red.), *Wirtschaftswachstum turnwandel und dynamischer Wettbewerb*, Springer-Verlag, Heidelberg 1991.

<sup>8</sup> Vide: P.M. Romer: *Endogenous technological change, part II*, *Journal of Political Economy* 1990, vol. 98, nr 5.

<sup>9</sup> M. Markowska: *Dynamiczna taksonomia innowacyjności regionów, UE we Wrocławiu*, Wrocław 2012, s. 28.

Dla J.A. Schumpetera innowacja, w przeciwieństwie do wynalazku, jest cechą charakterystyczną procesu konkurencji, a kreatywna destrukcja to proces nieskończony. J.A. Schumpeter wskazał podstawowe wytyczne działalności w gospodarce – zmiana i nowość są zasadniczymi cechami procesu endogenicznego.

W analizie roli reakcji kreatywnej w historii ekonomii J.A. Schumpeter rozwija pogląd, że podmioty gospodarcze są skłaniane do reagowania na zmieniające się warunki zarówno rynku produktu, jak i czynników produkcji w sposób twórczy wraz z wprowadzeniem innowacji technologicznych i organizacyjnych oraz zmieniając swoje produkty i procesy<sup>10</sup>.

W analizie teorii rozwoju regionów należy odnieść się do tych, które akcentują rozwój oparty o wiedzę i innowacje. Wpływ regionalnych systemów innowacji jest widoczny w koncepcji cyklu życia produktów, związanej z tworzeniem produktów, które w poszczególnych fazach cyklu życia „przesuwają” się z centrum do peryferii. Znaczenie ma tutaj lokalizacja, która wiąże się z istnieniem na danym terenie potencjału innowacyjnego. Jednocześnie w ramach prac badawczo-rozwojowych tworzone są nowe produkty, wdrażane po zakończeniu cyklu życia przez poprzednie. Na przykład koncepcja biegunów wzrostu wskazuje na rozwój innowacji w określonym miejscu przez innowacyjnego przedsiębiorcę. Wyróżniony sektor innowacyjny jest sektorem, którego znaczenie jest większe w całej gospodarce. Powoduje to alokację zasobów w tym sektorze. Po pewnym czasie następuje tzw. efekt rozprzestrzeniania się, z czego wynika pobudzenie innych branż do rozwoju.

W koncepcji Perrouxa i Stohra o rozwoju regionu decydują jego możliwości do generowania nowych technologii. Wiąże się to również z tworzeniem nowej wiedzy i rozwiązywaniem problemów. Te ostatnie działania są właściwe dla kreatywności, której jedną z funkcji jest właśnie rozwiązywanie problemów.

W teorii Marshalla autor wskazuje na koncentrację małych firm o podobnym profilu w określonej lokalizacji. Dzięki ekspansji małych przedsiębiorstw powstają ich sieci, które elastycznie dostosowują się do panujących warunków. W rozwoju regionów duże znaczenie ma także polityka rozwoju systemów innowacyjnych opartych na klastrach. Podmioty powiązane ze sobą w układzie geograficznym klastra generują efekty synergiczne<sup>11</sup>.

W centrum zainteresowania nowych strategii rozwoju przestrzennego znajdują się możliwości rozwoju tkwiące w przestrzeni rozwoju peryferyjnego. Prawdopodobnie dominujący obecnie przestrzenny podział pracy oraz specjalizacja produkcji pomijają rozwojowe możliwości regionów, co prowadzi do trzech konsekwencji:

- zasoby naturalne regionów peryferyjnych są eskortowane, a nie wykorzystywane innowacyjnie,
- innowacje nie są podejmowane z powodu braku w społeczeństwach tych regionów dogodnych systemów wymiany informacji, niezależności warunków rynkowych oraz

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>11</sup> Vide: E. Wojnicka: System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstw, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 24–26.

niskiego poziomu rozwoju technologicznego. Trudności z wymianą informacji sprzyjają raczej pasywnym niż aktywnym sposobom zachowania się i są pozostałością po układzie centrum – peryferie,

- część regionalnych zasobów i zdolności nie jest wykorzystywana w całości przez dodatkowy popyt regionalny<sup>12</sup>.

Endogeniczne strategie rozwoju w szczególności sposób podkreślają rolę innowacji. Innowacje nie są ograniczone do obszaru rynku ponadregionalnego, ale oddziałują także na rynek regionalny. Dużym potencjałem innowacyjnym charakteryzują się małe i średnie przedsiębiorstwa. Ale do rozwoju endogenicznego potencjału innowacyjnego niezbędne wydają się być przynajmniej dwie strategie:

- usunięcie barier mentalnych – za pomocą właściwych struktur komunikacji i środków aktywizacji oraz poprawa podaży przez stworzenie innowacyjnej infrastruktury;
- poprawa dostępności i funkcjonowania rynku kapitałowego<sup>13</sup>.

W przypadku obu strategii znajdujemy odwołania do kreatywności. Koncepcja innowacyjnego otoczenia określa, iż innowacja jest rozumiana jako proces podziału pracy oraz proces współpracy, w którym kooperuje ze sobą wielu aktorów (publiczne i prywatne instytucje badawcze i doradcze, przedsiębiorstwa regionu, usługodawcy itd.). Tworzą oni między sobą mocno zakorzoną sieć powiązań<sup>14</sup>.

Z kreatywnością i innowacjami nierozzerwalnie związana jest wiedza. Dynamika wzajemnych oddziaływań między wiedzą i gospodarką tworzy nieprzerwany łańcuch składający się z:

- twórczości przez generowanie idei;
- innowacji przez prototypowe artefakty;
- dyfuzji przez sieć handlową i inne sieci upowszechniania;
- dyfuzji przez edukację;
- nowej fazy twórczości<sup>15</sup>, której najniższą formą jest kreatywność.

Domański opisuje<sup>16</sup>, iż o rozrastaniu się systemów przestrzennych i rozwoju organizacji przestrzennej decydują trzy wzajemnie powiązane procesy: wynalazczość, innowacje i dyfuzja. Wynalazczość klasyfikuje on jako proces twórczy. Wskazuje na fakt powstawania idei, nowych sposobów działania, typów organizacji, produkcji, technologii. Przyjęcie, przyswojenie tego wynalazku postrzega za innowację, które determinuje czas. Mają one również charakter przestrzenny. Towarzyszy im informacja, bez której klient nie miałby możliwości „usłyszeć” o innowacji. Następuje więc transformacja informacji. Jest ona w procesie kreatywnym przekształcana w innowację.

Podstawą rozwoju opartego o innowacje jest wiedza, tworzona poprzez wykorzystanie ludzkiej kreatywności. Kreatywność nie jest cechą preferowaną w analizach czynników. Jednak bez kreatywności nie byłoby innowacji. Wyróżnienie kreatywności jako

---

<sup>12</sup> Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy, Golinowska S. (red.), Raport IPISS, Warszawa 1998, s. 101.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 103.

<sup>14</sup> Rozwój ekonomiczny regionów..., op. cit. s. 105.

<sup>15</sup> R. Domański: Gospodarka przestrzenna, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 87, 129.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 129, 139, 140.

cechy mającej wpływ na rozwój wiąże się z koncepcją klasy kreatywnej Florydy<sup>17</sup>, który wskazał, iż rozwój miejsca wiąże się z występowaniem ludzi kreatywnych. Fakt zamieszkania w konkretnym miejscu skorelowany jest ze sprzyjającymi warunkami, do których należy talent, technologia i tolerancja. Jest to również koncepcja mocno akcentująca cechę kreatywności w odniesieniu do miejsca (najczęściej kraju, regionu, miasta).

### **Działania przedsiębiorstw i administracji publicznej w zakresie innowacyjności i kreatywności**

Twórcza postawa człowieka będąca jego bytem, właściwością, stanowi drogę do rozwoju zarówno jednostki, jak i organizacji. To człowiek – kreator tworzy nowe produkty, udoskonala stare, ale także rozwiązuje problemy. Efektem kreatywnych działań człowieka są innowacje. Kreatywność jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na innowacyjność przedsiębiorstw. Pozwala ona bowiem na stworzenie czegoś zupełnie nowego lub przeciwnie – zaakceptowanie czegoś, co jest sprzeczne, wskazując innowacjom odpowiedni im kierunek wdrożenia.

Wdrażanie innowacji jest zadaniem nie tylko przedsiębiorstw, ale i administracji publicznej. W przypadku jednostek administracji publicznej wiąże się to jeszcze ze stwarzaniem odpowiednich warunków dla innowatorów i kreatorów występujących na danej przestrzeni.

Sektor administracji publicznej, podobnie jak każda inna organizacja, odpowiadając na wyzwania współczesności musi podejmować różnorodne działania innowacyjne. Można wyodrębnić cztery główne typy takich działań: instytucjonalne (tworzenie nowych instytucji lub wzorów działania), organizacyjne (nowe instrumenty zarządzania), procesowe (doskonalenie jakości usług), społeczne (zaspokajanie potrzeb na usługi publiczne wysokiej jakości). Zarówno kreatywność, jak i innowacyjność są cechami właściwymi ludziom<sup>18</sup>.

Kreatywność jest cechą mentalną, innowacyjność behawioralną. Kreatywność stanowi pewien potencjał, ma autonomiczny charakter i jest cechą wrodzoną, uniwersalną. Innowacyjność to określona, nabyta kompetencja, mająca charakter reaktywny<sup>19</sup>.

W ostatnich latach daje się zauważyć zjawisko rosnącego znaczenia regionów w polityce kształtowania życia społeczno-gospodarczego UE. Władze regionów prowadzą własne polityki naukowe i innowacyjne. Również znaczna część interakcji między firmami a sferą B + R zachodzi na poziomie regionalnym. Wydaje się, że bliskość oraz zaufanie do partnerów wywodzących się z tego samego terenu pozwala na większą efektywność prowadzonych działań. Poziom regionalny jest najważniejszy do budowania

---

<sup>17</sup> Vide: R. Florida: *Narodziny klasy kreatywnej*, NCK, Warszawa 2010; *Klasa kreatywna w Polsce, Technologia, talent i tolerancja jako źródła rozwoju regionalnego*, Klincewicz K. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

<sup>18</sup> B. Kożuch: *Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju*, [w:] B. Kryk, K. Piech (red.): *Innowacyjność w skali makro i mikro*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 85.

<sup>19</sup> Vide: R. Drozdowski, A. Zakrzewska, K. Puchalska, M. Morchat, D. Mroczkowska: *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*, PARP, Warszawa 2010, s. 21–22.

strategii innowacji dostosowanych do specyficznych warunków gospodarczych i społecznych<sup>20</sup>.

Rozwój regionu to wypadkowa rozwoju lokalnego, który następuje dzięki ludziom mieszkającym na danym terenie, zatrudnionym w przedsiębiorstwach czy w jednostkach samorządowych. Wiąże się on z ich zaangażowaniem, wypełnianiem ról społecznych i aktywnymi postawami. Potwierdzeniem są wypowiedzi przedstawicieli jednostek samorządowych, którzy uczestniczyli w pilotażowym badaniu w 2014 roku, przeprowadzonym przez autorkę z pracownikami zajmującymi stanowiska zarządzające w 10 urzędach gmin z terenu województwa podkarpackiego.

Kreatywność postrzegana jest przez pracowników gmin jako wykorzystanie umiejętności i wyobraźni do tworzenia nowych rozwiązań ulepszających proces pracy, otwartość na zmiany, inicjatywa i umiejętność w rozwiązywaniu problemów. Z ciekawszych definicji można przytoczyć, iż jest to „umiejętność myślenia rozwojowego na różnych płaszczyznach”. W wywiadzie wzięło udział 9 kobiet i 1 mężczyzna. Tylko jedna osoba legitymowała się wykształceniem średnim, pozostali wyższym. Większość, bo 80% badanych, było w wieku 46–55 lat. Jedna osoba była w przedziale wiekowym 26–35 lat i jedna w wieku 36–45 lat. Średni staż pracy respondentów wynosił 26 lat. Uczestnicy badania reprezentowali trzy gminy miejskie, trzy miejsko-wiejskie i pięć wiejskich.

Połowa respondentów za kapitał preferowany w urzędzie gminy uważa kapitał finansowy. Pieniądze w opinii pracowników gmin są podstawowym atrybutem pozwalającym na realizację celów i zadań zarówno w urzędzie, jak i w całej gminie. Problemem wskazywanym przez badanych jest brak środków finansowych. Kapitał niematerialny w porównaniu do finansowego nie ma w opinii respondentów tak dużego znaczenia, podobnie jak i inne rodzaje kapitału.

Najistotniejszą barierą kreatywności, wymienioną przez 70% badanych, są inni ludzie i niesprzyjające otoczenie. Kolejno respondenci wskazywali na politykę państwa jako barierę rozwoju gminy, a także ograniczenie kreatywności.

Słaby rozwój przedsiębiorstw to trzecia w kolejności bariera wymieniana przez badanych. Na czwartej pozycji uplasował się niski kapitał rozwojowy zarówno własny, jak i obcy. Takie wskazania mogą świadczyć o potrzebie stworzenia większych możliwości rozwoju dla napływu obcego kapitału i rozwoju przedsiębiorczości. Co ciekawe, respondenci wskazywali zawsze na kilka barier, twierdząc, iż hamują one rozwój gminy.

Podczas wywiadu zidentyfikowano problem przedstawiany przez pracowników jednostek samorządowych, a dotyczący potrzeby bycia kreatywnym na zajmowanym stanowisku, szczególnie w sytuacjach trudnych, konfliktowych z klientami. W opinii badanych istnieje potrzeba ciągłej zmiany zachowania w kierunku dostosowania pracy do wymagań otoczenia czy też globalnego rynku. I jest to obszar ciągłej zmiany, do której jako pracownicy muszą się dostosowywać. Na swoim stanowisku wykazują się więc po-

---

<sup>20</sup> A. Poszewski: Regionalne strategie innowacyjności jako sposób na wzrost konkurencyjności regionów na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego, [w:] B. Pławgo (red.): Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2005, s. 670.

mysłowością, kreatywnością, zaradnością ze względu na różne problemy, z którymi się spotykają. Pracownicy urzędów wskazali, iż na ich stanowiskach pracy kreatywność jest ważna, co nie powoduje rutynizacji zadań zwłaszcza w przypadku kontaktów z klientami. Jest to istotne w sytuacjach, w których mieszkańcy angażują się w życie społeczne. Dbają o swoje wspólne cele i potrzeby.

W przypadku definicji kreatywności i innowacyjności określenia respondentów nie różnią się od proponowanych w literaturze. Różnica może dotyczyć wdrożeń rozwiązań innowacyjnych, które oczywiście są mile widziane przez pracowników urzędu, jednak najczęściej kojarzone z innowacjami na poziomie przedsiębiorstw. Pracownicy są świadomi, że wdrażanie innowacji przez przedsiębiorstwa i innowacji o charakterze społecznym przyczynia się do rozwoju danego terenu.

Stąd dalej rodzi się pytanie o działania, które należy podjąć na szczeblu lokalnym czy regionalnym, aby przedsiębiorcy lokowali swoje firmy na danym terenie. Wtedy będzie to może remedium na wskazane podczas wywiadu bariery.

Innowacyjność to cecha, która jest znacznie częściej wybierana jako czynnik rozwoju niż kreatywność. Wiąże się to z tym, iż innowacje są interpretowane w znaczeniu bezpośrednim. Z badań ankietowych zrealizowanych wśród 100 podmiotów gospodarczych prowadzących w 2013 roku na terenie województwa podkarpackiego działalność gospodarczą wynika, iż w okresie od 2000 do 2012 roku przedsiębiorstwo, jeżeli istniało przez taki okres, odnosiło się do innowacji jako do zmian. Zmiany te miały zróżnicowany charakter. Około 80% przedsiębiorstw wskazało na innowacje o charakterze produktowym i procesowym. W przypadku działalności handlowej swoistym dostosowaniem się do wymagań rynkowych było wprowadzanie nowych produktów (w ponad 30% przypadków). Zmiany o charakterze technologicznym były wskazane w przypadku 7% przedsiębiorstw. W większości były to innowacje bardzo kosztowne<sup>21</sup>.

Każdej innowacji można przypisać określone źródło, czyli miejsce, w którym została zainicjowana. Najczęściej pomysłodawcą zmiany był przedsiębiorca. Pomysł stawał się inspiracją do działania – rozpoznania możliwości zakupu, wdrożenia, oceny korzyści i kosztów. Pomysł miał charakter reakcji na sytuację, w której znalazło się przedsiębiorstwo. W niektórych przypadkach przybierał formę rozwiązania problemu. Każde takie rozwiązanie wiąże się z kreatywnością.

Analizę wyników ankietowych potwierdzają również dane uzyskane z kolejnego źródła badań. W tym wypadku realizowanego z wykorzystaniem techniki wywiadu wśród 30 przedstawicieli przedsiębiorstw z terenu Podkarpacia uczestniczących w warsztatach nt. kreatywności prowadzonych przez autorkę. Na początku określono potrzeby dotyczące kreatywności w przedsiębiorstwach, a następnie oceniano jej znaczenie w organizacji. Potrzebę rozwoju kreatywności dostrzegają wszyscy badani. Szczególny jest fakt, iż potrzeba ta nie dotyczy tylko obszaru zawodowego, ale i sfery prywatnej.

---

<sup>21</sup> K. Szara: Kreatywność a innowacyjność w działalności przedsiębiorców, ZN Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Prace z Zakresu Zarządzania. Innowacje w Nowoczesnych Organizacjach. Aspekty Ekonomiczne i Społeczne 2014, t. 1, nr 1, Wyd. MWSE, Tarnów 2014, s. 201–210.

Kreatywność oznacza dla badanych respondentów najczęściej otwartość na nowe pomysły, dążenie do wprowadzenia zmian. Wiąże się z umiejętnością znalezienia się w konkretnej sytuacji. To także zdolność innowacyjnego rozwiązywania problemów i tworzenie innowacyjnych projektów, która świadczy o wszechstronności i umiejętności wychodzenia poza przyjęty schemat rozwiązań. Wszyscy są zgodni, że efektem kreatywności są innowacje. Nie wszyscy badani, jednak większość (80%) uważa się za ludzi kreatywnych.

Respondenci postrzegają kreatywność jako „środek, czynnik” innowacyjności. Najczęściej kreatywność traktują jako cechę, która pozwala „tworzyć” innowacje. Z reguły nie są w stanie rozróżnić etapów procesu innowacyjnego, a w nim miejsca kreatywności. Uznają natomiast, iż kreatywność jest ważna, potrzebna. Chcieliby być w większym stopniu kreatywni, jednak nie wiedzą, jak to zrobić. Zauważyć można było potrzebę wyjścia „poza schemat”, a także, co zgłaszały osoby zajmujące stanowiska kierownicze, identyfikowana była potrzeba pobudzenia kreatywności wśród pracowników. Ponieważ kreatywności można się nauczyć, ważne jest również wybranie odpowiedniej drogi. Wszyscy stwierdzili, iż kreatywni pracownicy są szczególnie ważni dla każdej firmy. W organizacjach pracują różne osoby o zróżnicowanych predyspozycjach do rozwoju cechy kreatywności, a właściwie do kreatywnego myślenia. Stąd różnie można wpływać na rozwój kreatywności, szczególnie w kontekście uzyskiwania innowacji.

Potwierdzeniem są inne badania ankietowe dotyczące innowacyjności, zrealizowane wśród 66 podmiotów gospodarczych z terenu województwa podkarpackiego<sup>22</sup>. Wśród ankietowanych ponad 63% zadeklarowało, że w okresie działania ich przedsiębiorstwa wprowadzono zmiany innowacyjne. Tylko 30% z nich deklaruje wprowadzenie innowacji w okresie ostatnich 3 lat.

Wśród przedsiębiorstw wdrażających innowacje największy odsetek stanowiły te, które wprowadzały nowy produkt (47,4%). Kolejną grupą były te podmioty, które zdecydowały się na wprowadzenie nowej usługi (26,3%). Na ulepszenie już istniejącego produktu zdecydowało się 15,8% badanych podmiotów, a na ulepszenie już istniejącej usługi zaledwie 10,5%. Badania te potwierdzają aktywność innowacyjną podkarpackich przedsiębiorstw.

Innowacje są ważne zarówno dla przedsiębiorców, jak i pracowników urzędów gmin. Celowo zadane pytanie o kreatywność powoduje zastanowienie się nad połączeniem jej z innowacjami. Najczęściej wskazywane miejsce połączenia innowacji i kreatywności to początek procesu innowacyjnego. Zaznaczyć należy, iż innowacyjność jako cecha determinująca rozwój wskazywana jest częściej i oznaczana wyższą pozycją rankingową niż kreatywność. Wynika to prawdopodobnie z większej ilości publikacji dotyczących innowacyjności. W odniesieniu do rozwoju regionu zwłaszcza przedsiębiorcy wskazują na potrzebę podjęcia takich działań, które pozwolą im rozwijać własną działalność i przyciągnąć inwestorów. W tym obszarze wskazywane są ponownie jako źródło finansowania środki unijne, tym razem w perspektywie do 2020 roku.

---

<sup>22</sup> Badania zostały zrealizowane do pracy magisterskiej D. Golec: Wpływ i rola zmian innowacyjnych w rozwoju organizacji napisanej pod kierunkiem K. Szarej.

## Podsumowanie

Rozwój może być analizowany nie tylko poprzez pryzmat teorii, ale i w praktyce. W wielu teoriach znajdujemy odniesienie do innowacyjności i kreatywności jako determinant rozwoju. Różnorodność ujęć teoretycznych potwierdzona zostaje w badaniach. Zarówno przedstawiciele przedsiębiorstw, jak i jednostek samorządu terytorialnego uważają innowacyjność za cechę mającą znaczący wpływ na rozwój. Nie jest negowana również kreatywność, mimo iż w ocenach wyższe znaczenie przypisuje się innowacyjności. Pozycja kreatywności w połączeniu z innowacyjnością nie wszystkim jest znana. Lokowanie jej na początku procesu innowacyjnego jest właściwe z podejściem teoretycznym. Bez nowego pomysłu, którego oczywiście autorem jest człowiek, nie byłoby innowacji.

W przypadku rozwoju regionalnego innowacyjność i kreatywność może być postrzegana przez pryzmat przedsiębiorstwa i samorządu terytorialnego. Innowacyjność stanowi bardzo silny bodziec szczególnie dla przedsiębiorców. Kreatywność zaś jest cechą, która pozwala na znalezienie się w danej sytuacji, ale jest również punktem wyjściowym do powstania innowacji. Obie z analizowanych cech są oceniane jako czynniki pozytywnie wpływające na rozwój.

Na podstawie analizy literatury i badań można sformułować następujące wnioski:

- połączenie innowacyjności i kreatywności we wspólnym wymiarze wskazuje na wyróżnienie cechy kreatywności towarzyszącej innowacyjności w sposób ciągły;
- zdolność do zmiany wskazana przez przedsiębiorców w postaci innowacji, jest wypadkową realizowanych przez nich funkcji na rzecz regionu, a jednocześnie reakcją na problemy, z którymi spotykają się w swojej pracy;
- można przypisać Podkarpaciu cechy charakterystyczne dla bieguna wzrostu, między innymi ze względu na rozwój innowacji w przedsiębiorstwach;
- należy ocenić pozytywnie działania zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników jednostek samorządowych, którzy są aktorami „gry” rozwoju regionalnego. Należy jednak wskazać na potrzebę podjęcia prac mających na celu eliminację barier hamujących rozwój obu cech.

## Literatura

- Brzeziński M. (red.): Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi, Difin, Warszawa 2001.
- Churski P.: Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2008.
- Dolińska M.: Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy, PWE, Warszawa 2010.
- Domański R.: Gospodarka przestrzenna, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Drozdowski R., Zakrzewska A., Puchalska K., Morchat M., Mroczkowska D.: Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki, PARP, Warszawa 2010.
- Florida R.: Narodziny klasy kreatywnej, NCK, Warszawa 2010.
- Grosse T.G.: Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Janasz W., Kozioł K.: Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, PWE, Warszawa 2007.
- Klasa kreatywna w Polsce. Technologia, talent i tolerancja jako źródła rozwoju regionalnego: Klineciewicz K. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Markowska M.: Dynamiczna taksonomia innowacyjności regionów, UE we Wrocławiu, Wrocław 2012.



- Markowski T.: Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna, Z. Strzelecki (red.), Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Nelson R.R., Winter S.G.: An Evolutionary Theory of Economic Change, Harvard University Press Cambridge, 1982, [w:] B. Gahlen (red.): Wirtschaftswachstum turnwandel und dynamischer Wettbewerb, Springer-Verlag, Heidelberg 1991.
- Poszewski A.: Regionalne strategie innowacyjności jako sposób na wzrost konkurencyjności regionów na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego, [w:] B. Plawgo (red.): Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok 2005.
- Romer P.M.: Endogenous technological change, part II, Journal of Political Economy 1990, vol. 98, nr 5.
- Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy, Golinowska S. (red.), Raport IPISS, Warszawa 1998.
- Seibert O.: Czynniki sukcesu zintegrowanego rozwoju regionalnego, Fundacja im. Heinricha Bolla, Warszawa 2006.
- Szara K.: Kreatywność a innowacyjność w działalności przedsiębiorców, ZN Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Prace z Zakresu Zarządzania. Innowacje w Nowoczesnych Organizacjach. Aspekty Ekonomiczne i Społeczne 2014, t. 1, nr 1, Wyd. MWSE, Tarnów 2014.
- Ślusarz G.: Działalność gospodarcza w obszarach wiejskich w dobie globalizacji, [w:] Możliwości i bariery rozwoju działalności gospodarczej w obszarach wiejskich, A. Czudec, G. Ślusarz (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2004.
- Trade G.: [http://classoqis.upac.ca/classoqies/trade\\_gabriel/trade\\_gabriel.html](http://classoqis.upac.ca/classoqies/trade_gabriel/trade_gabriel.html) [16.03.2015].
- Wojnicka E.: System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstw, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.

### **Innovation and creativity as determinants of regional development**

**Summary:** This article attempts to indicate the place of innovation and creativity in regional development. The region is a place of innovation processes. This is particularly important with regard to their formation associated with creating knowledge. Innovation is most often attributed to entrepreneurs. Companies pursuing their activities in a given area using the opportunities provided by the given location. Both of the analyzed traits are seen as positive factors for development.

**Keywords:** development, innovation, creativity, region



**Małgorzata Wosiek**

Uniwersytet Rzeszowski

## **Komplementarna rola kapitałów ludzkiego i społecznego w rozwoju gospodarczym regionów**

**Streszczenie:** W artykule omówiono rolę kapitałów ludzkiego oraz społecznego, a także wzajemnych interakcji między nimi w rozwoju gospodarczym regionów. Jako przedmiot badania wybrano polskie województwa w latach 1999–2011. Wykorzystując analizę korelacji oraz taksonomiczne metody porządkowania liniowego określono związek wyposażenia w oba kapitały z poziomem i zmianami PKB na mieszkańca. Na tej podstawie omówiono problemy i przedstawiono klasyfikację polskich województw ze względu na możliwości czerpania korzyści płynących z komplementarności obu kapitałów.

**Słowa kluczowe:** kapitał ludzki, kapitał społeczny, rozwój ekonomiczny regionów

### **Wstęp**

Kapitały ludzki oraz społeczny od wielu już lat są uznawane za istotne determinanty rozwoju gospodarczego. Ich wspólną cechą jest to, że są bezpośrednio związane z człowiekiem – to jednostka ludzka integruje, łączy i jest ich źródłem. Z reguły jednak te dwie formy kapitału analizowane są oddzielnie – pierwszy jest przedmiotem szczególnego zainteresowania ekonomii, drugi zaś – socjologii, choć w ostatnich latach kategoria ta przeniknęła także do dyskusji ekonomicznych. W naukach ekonomicznych analiza wzajemnych sprzężeń między kapitałami ludzkim i społecznym jawi się jako znaczące, a zarazem niezbędne uzupełnienie obrazu gospodarującej jednostki, postrzeganej zazwyczaj przez pryzmat modelu *homo oeconomicus*. Jak zauważa Anthony Giddens, „teoria racjonalnego wyboru musi zostać uzupełniona o analizę norm społecznych. One z kolei stanowią źródło motywacji „nieredukowalnych do racjonalności”<sup>1</sup>.

Aplikacyjny wątek rozważań wokół sprzężeń między kapitałami ludzkim a społecznym nawiązuje do komplementarności czynników wytwórczych – wzajemne sprzężenia między tymi kapitałami owocują efektami synergicznymi, które dodatkowo wzmacniają ich prorozwojowe oddziaływanie. Z tego wynikają zalecenia dla polityki gospodarczej dotyczące harmonizowania ścieżek rozwoju obu kapitałów (by kapitały te mogły być względem siebie komplementarne, a nie z konieczności substytucyjne). O ile bowiem w krótkim okresie dysfunkcje jednego z nich mogą być uzupełniane (czy nawet „masko-

<sup>1</sup> A. Giddens: Review of „the Cement of Society” by J. Elster, „American Journal of Sociology” 1990, t. 96, nr 1, s. 223, cyt. za P. Sztompka: Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Wyd. „Znak”, Kraków 2007, s. 29.

wane”) przez drugą formę kapitału, to największe i długoterminowe efekty uzyskuje się, gdy oba kapitały wzajemnie się dopełniają (a nie zastępują).

W tak zarysowanym kontekście celem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywają kapitały ludzki oraz społeczny w rozwoju gospodarczym polskich województw i jakie zależności (komplementarności czy substytucyjności) wiążą oba typy kapitałów na tym poziomie agregacji danych. Celem pomocniczym jest identyfikacja kanałów, które pośredniczą w przekazywaniu wzajemnych oddziaływań między tymi dwiema formami kapitału. Analizą objęto lata 1999–2011 (ze względu na dostępność porównywalnych i kompletnych danych statystycznych). Wykorzystano analizę korelacji oraz taksonomiczne metody porządkowania liniowego. Uwzględniono dane GUS, Eurostat, a także sondażu *Diagnoza społeczna*.

### **Teoretyczne ramy rozważań**

W opracowaniu przyjęto następujące rozumienie kapitałów ludzkiego oraz społecznego:

- kapitał ludzki – tworzą go wiedza i osiągnięte wykształcenie, ale także umiejętności, kondycja biologiczna oraz czynniki o charakterze psychologicznym, które wpływają na możliwości i motywacje jednostki do zdobywania i wykorzystywania wiedzy<sup>2</sup>,
- kapitał społeczny – konstytuują go normy postępowania, wartości oraz sieciowe formy społecznego współdziałania<sup>3</sup>.

Z przedstawioną interpretacją obu kapitałów wiążą się wskaźniki, które można uznać za ich obserwowalne przejawy w życiu społeczno-gospodarczym (tab. 1).

Poszczególne komponenty kapitałów ludzkiego oraz społecznego mają różne znaczenie w określaniu poziomu oraz jakości tych kapitałów, co po części wynika z ich roli, jaką odgrywają w rozwoju gospodarczym. Spojrzenie na kapitał ludzki przez pryzmat wzrostu gospodarczego położyło nacisk na podażowe czynniki akumulacji tego kapitału (eksponując znaczenie formalnej edukacji). Z kolei wiodącymi miernikami diagnostycznymi kapitału społecznego są poziom interpersonalnego zaufania oraz współpraca obywatelska<sup>4</sup>.

Zróżnicowane są również mechanizmy i kanały, na podstawie których kapitały ludzki oraz społeczny – odrębnie – wpływają na rozwój i wzrost gospodarczy. Podstawowy mechanizm wiąże wpływ kapitału ludzkiego z produktywnością czynników wytwórczych<sup>5</sup>. Z kolei teoria kapitału społecznego łączy jego pro wzrostowe oddziaływanie z redukcją

---

<sup>2</sup> S.R. Domański: *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993, s. 19.

<sup>3</sup> J.S. Coleman: *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990; F. Fukuyama: *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław 1997; R.D. Putnam: *Demokracja w działaniu społecznym*, Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995.

<sup>4</sup> T. Schuller: *The Complementary Roles of Human and Social Capital*, paper prepared for the OECD for Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, Human Development, Canada, Quebec, March 2000, s. 10–14; A. Kaasa, E. Parts: *Human Capital and Social Capital as Interacting Factors of Economic Development: Evidence from Europe*, Working Paper IAREG WP2/04, November 2008, s. 5–6.

<sup>5</sup> Ł. Jabłoński: *Kapitał ludzki a konwergencja gospodarcza*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 109.

kosztów transakcyjnych<sup>6</sup>. Wyniki badań empirycznych wskazują ponadto, że w relacjach ze wzrostem gospodarczym, kapitał ludzki jest silniejszą determinantą tych zmian niż kapitał społeczny<sup>7</sup>.

W ostatnich latach pojawia się coraz więcej opracowań i badań podejmujących kwestię komplementarności czynników produkcji, w tym m.in. dwukierunkowych oddziaływań między kapitałami ludzkim oraz społecznym. Jest to z jednej strony odpowiedź na nadmierny redukcjonizm poznawczy ekonomii głównego nurtu, z drugiej zaś strony wiąże się to z coraz głębszą analizą jakościowych źródeł wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Prezentowane w literaturze przedmiotu argumenty sygnalizują nie tylko, że kapitały ludzki oraz społeczny wzajemnie podtrzymują i stymulują swoje ścieżki rozwoju<sup>8</sup>, ale także, że ich odpowiednia kompozycja skutkuje efektami synergicznymi. Wyniki badań wskazują między innymi, że wpływ kapitału ludzkiego na rozwój gospodarczy jest silniejszy w społeczeństwach o wyższym poziomie zaufania wobec instytucji<sup>9</sup>. Także wpływ kapitału ludzkiego oraz wydatków na B + R na innowacje jest tym większy, im większy jest poziom kapitału społecznego<sup>10</sup>.

Aczkolwiek relacje te nie mają liniowego charakteru, a sam obszar badawczy jest niezmiernie złożony i trudny (dodatkowo w fazie *in statu nascendi*). Badania wskazują między innymi na odmienny mechanizm wpływu interakcji między kapitałami ludzkim i społecznym na wzrost gospodarczy na poziomie krajowym (kraje UE) oraz regionalnym (regiony NUTS2 w UE). Na poziomie krajowym interakcje między kapitałami ludzkim oraz społecznym oddziałują na wzrost gospodarczy przede wszystkim przez kanał zaufania wobec instytucji oraz aktywność polityczną, z kolei na poziomie regionalnym – poprzez strukturalny wymiar kapitału społecznego (nieformalne sieci)<sup>11</sup>.

### Metodologia badań

Badania empiryczne, zmierzające do realizacji wytyczonych celów, przeprowadzono w następujących etapach:

1. Wyselekcjonowano zmienne diagnostyczne (tab. 1) do analizy kapitałów ludzkiego i społecznego. Charakteryzują one różne wymiary tych kapitałów. Dla kapitału ludzkiego są to: cechy demograficzne ( $kl_1$ ), edukacja ( $kl_2$ – $kl_4$ ), umiejętności – przedsiębiorczość ( $kl_5$ ), zagospodarowanie kapitału ludzkiego ( $kl_6$ ,  $kl_7$ ). Dla kapitału społecznego są to: wymiar regulatywny ( $ksp_1$ ,  $ksp_2$ ), wymiar behawioralny ( $ksp_5$ ,  $ksp_6$ )

---

<sup>6</sup> Por. m.in. A. Matysiak: Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy, „*Ekonomista*” 2000, nr 4, s. 527.

<sup>7</sup> A. Kaasa, E. Parts: Human Capital..., op. cit., s. 7.

<sup>8</sup> Między innymi badania przeprowadzone wśród 22 krajów europejskich za lata 2002–2012 pozwalają stwierdzić, że przy wyższym kapitale ludzkim przyspiesza tempo akumulacji kapitału społecznego (funkcja regresji ma postać wykładniczą). Taka akceleracja nie uwidacznia się natomiast w oddziaływaniu zwrotnym (funkcja regresji ma w tym przypadku postać liniową). Vide: M. Wosiek: Tendencje rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce na tle krajów UE, „*Unia Europejska.pl*” 2014, nr 4, s. 41.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>10</sup> E. Miguélez, R. Moreno, M. Artís: Does social and human..., op. cit., s. 19–24.

<sup>11</sup> A. Kaasa, E. Parts: Human Capital..., s. 28, 30.

oraz wymiar strukturalny ( $ksp_3$  – formalny,  $ksp_4$  – nieformalny). Jako miarę poziomu rozwoju ekonomicznego wybrano PKB *per capita*<sup>12</sup>. Dodatkowo uwzględniono także zmienne kontrolne: początkowy poziom PKB *per capita*<sup>13</sup> oraz stopę inwestycji<sup>14</sup>.

**Tabela 1.** Wybrane wskaźniki cząstkowe diagnozujące kapitały ludzki oraz społeczny\*

Wskaźniki kapitału ludzkiego (1999–2012)	Źródło danych	Wskaźniki kapitału społecznego**	Źródło danych
$kl_1$ – współczynnik obciążenia demograficznego ludnością w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (18–64 lata) (destymulanta)	GUS, Bank Danych Lokalnych	$ksp_1$ – wskaźnik uogólnionego zaufania (w %) (2003, 2005, 2007, 2009)	Diagnoza społeczna
$kl_2$ – odsetek ludności z wykształceniem wyższym w wieku 15 lat i więcej (wg BAEL)		$ksp_2$ – wskaźniki wrażliwości na naruszenie dobra publicznego*** (2005, 2007, 2009, 2011)	
$kl_3$ – liczba studentów na 10 tys. mieszkańców w wieku 19–24 lat		$ksp_3$ – średnia liczba członków organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół na 100 respondentów (2003, 2005, 2007, 2009)	
$kl_4$ – odsetek ludności w wieku 25–64 lat biorącej udział w kształceniu ustawicznym (2001–2012)		$ksp_4$ – średnia liczba przyjać (2003, 2005, 2007, 2009)	
$kl_5$ – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 osób w wieku produkcyjnym (przedsiębiorczość)		$ksp_5$ – średni odsetek respondentów, którzy zaangażowali się w działania na rzecz lokalnej społeczności (2000, 2003, 2005, 2007, 2009)	
$kl_6$ – odsetek pracujących w sektorze <i>high-tech</i> (2004–2012)	Eurostat	$ksp_6$ – przeciętna frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych (2002, 2006, 2010)	
$kl_7$ – stopa bezrobocia (BAEL) (destymulanta)	GUS		

\* Zmienne poddano weryfikacji statystycznej ze względu na wartość współczynnika zmienności (wartość krytyczna 10%). W ten sposób z analizy taksonomicznej wykluczono nisko zróżnicowane (regionalnie) zmienne:  $kl_1$ ,  $ksp_2$ ,  $ksp_4$  oraz  $ksp_6$ .

\*\* Dane dotyczące wskaźników cząstkowych kapitału społecznego w województwach są dostępne dla rund z lat 2003–2009. Raporty z kolejnych edycji tego sondażu (2011, 2012) prezentują syntetyczny miernik kapitału społecznego na poziomie podregionów. Brak aktualnych danych odnośnie cząstkowych wskaźników kapitału społecznego nie powinien jednak znacząco rzutować na wyniki badań, biorąc pod uwagę powolne zmiany zachodzące w tym kapitale.

\*\*\* Unikanie płacenia podatków, unikanie płatności za korzystanie z transportu publicznego, za światło, niesłuszne pobieranie zasiłku dla bezrobotnych, niepłacenie czynszu, cła. J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, Raport z badań*, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2009, s. 257–258, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [02.11.2011].

Źródło: opracowanie własne.

<sup>12</sup> Uważa się go za najlepszy, choć niedoskonały miernik poziom rozwoju ekonomicznego.

<sup>13</sup> Teoria wzrostu gospodarczego wskazuje, że poziom rozwoju ekonomicznego w sposób istotny determinuje ścieżkę wzrostu gospodarczego. Vide: M.G. Woźniak: *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wyd. UEK, Kraków 2008.

<sup>14</sup> W neoklasycznych modelach wzrostu gospodarczego (Solowa czy Mankiwa-Romera-Weila) stopa inwestycji jest jedną z najistotniejszych determinant długookresowego wzrostu gospodarczego.

Doborowi wskaźników kapitału ludzkiego oraz społecznego nieustannie towarzyszą wątpliwości, w jakim stopniu przyjęte zmienne są w stanie odzwierciedlić rzeczywistą kondycję obu kapitałów, które ze swej natury są jakościowe, wielowymiarowe i bezpośrednio nieobserwowalne. By je złagodzić, uwzględniono te wskaźniki, które spotkały się z pozytywnymi recenzjami w dotychczas przeprowadzonych badaniach empirycznych<sup>15</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że pomiar ilościowy daje jedynie ogólne wyobrażenie na temat przestrzennego rozmieszczenia zasobów kapitałów ludzkiego oraz społecznego.

2. Ustalono kierunki zależności między poziomem oraz tempem wzrostu PKB *per capita* a zmiennymi kapitałów ludzkiego i społecznego, a także między zmiennymi kapitałów ludzkiego i społecznego – w tym celu przeanalizowano współczynniki korelacji liniowej Pearsona (obliczenia oparto na danych panelowych).
3. Określono zróżnicowanie województw ze względu na wyposażenie w kapitały ludzki oraz społeczny – w tym celu wykorzystano metodę porządkowania liniowego według propozycji Z. Hellwiga, w wersji przedstawionej w opracowaniu A. Surówki<sup>16</sup>:

$$\text{Wskaźnik syntetyczny KL lub } KSp_i = 1 - \frac{d_i}{d_0} \quad i = 1, 2, \dots, n$$

gdzie:  $d_0 = \max d_i$ ;  $d_i$  – odległość  $i$ -tego obiektu od obiektu wzorca, wyznaczona według wzoru:

$$d_i = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2}$$

gdzie:  $z_{ij}$  – standaryzowana wartość  $j$ -tej cechy w  $i$ -tym obiekcie (województwie);  $z_{0j}$  – wzorzec rozwoju – obiekt o najwyższych wartościach cechy dla stymulant oraz o najniższych wartościach cechy dla destymulant.

Zestawiono wyposażenie regionów w kapitał ludzki oraz społeczny z poziomem PKB na mieszkańca i na tej podstawie przedstawiono klasyfikację polskich województw ze względu na możliwości czerpania korzyści płynących z komplementarności obu kapitałów.

## Wyniki badań

Analiza korelacji miała na celu określenie zależności między zmiennymi diagnostycznymi kapitałów ludzkiego oraz społecznego (tab. 1) a poziomem oraz zmianami PKB *per capita* w polskich województwach. Wyniki przedstawia tabela 2.

<sup>15</sup> Por. m.in. Ł. Jabłoński: Kapitał ludzki a konwergencja..., op. cit., s. 113–122; A. Kaasa, E. Parts: Human Capital..., op. cit., s. 39, 43–44; J. Działek: Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 37–59, 76–77.

<sup>16</sup> A. Surówka: Konkurencyjność województw Polski Wschodniej na tle regionów Unii Europejskiej w świetle badań własnych, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 39 (3/2014), s. 402.

**Tabela 2.** Współczynniki korelacji między poziomem i stopą wzrostu PKB *per capita* oraz wybranymi zmiennymi dla polskich województw w latach 1999–2012

Zmienna	PKB p.c.		ln (PKB p.c. <sub>t</sub> ) – ln (PKB p.c. <sub>t-1</sub> )	
	Współczynnik korelacji	Poziom p	Współczynnik korelacji	Poziom p
PKB p.c.			-0,1061	0,233
Stopa inwestycji	-0,1699	0,042	0,2859	0,001
kl <sub>1</sub>	<b>0,3569</b>	<b>0,000</b>	-0,0513	0,565
kl <sub>2</sub>	0,8211	0,000	-0,1654	0,062
kl <sub>3</sub>	<b>0,6161</b>	<b>0,000</b>	0,0967	0,277
kl <sub>4</sub>	<b>0,4091</b>	<b>0,000</b>	0,0821	0,357
kl <sub>5</sub>	<b>0,6072</b>	<b>0,000</b>	0,0253	0,777
kl <sub>6</sub>	-0,0493	0,557	-0,0589	0,509
kl <sub>7</sub>	<b>-0,5022</b>	<b>0,000</b>	0,1041	0,242
ksp <sub>1</sub>	0,1662	0,189	0,0530	0,677
ksp <sub>2</sub>	-0,0610	0,632	<b>0,7755</b>	<b>0,000</b>
ksp <sub>3</sub>	0,2625	0,036	0,3622	0,003
ksp <sub>4</sub>	0,0163	0,898	0,1956	0,121
ksp <sub>5</sub>	0,3362	0,002	-0,3991	0,000
ksp <sub>6</sub>	0,1233	0,404	<b>-0,2595</b>	<b>0,075</b>

Oznaczenia zmiennych jak w tabeli 1. Pogrubioną czcionką oznaczono wskaźniki istotne statystycznie ( $p < 0,10$ ).

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie ocenionej w ten sposób współwystępowania poszczególnych zmiennych z poziomem i stopą wzrostu PKB *per capita* można wyciągnąć kilka wniosków dotyczących polskich województw (biorąc pod uwagę korelację uznaną za istotną statystycznie):

a) odnośnie zmiennych kontrolnych:

- wraz ze wzrostem stopy inwestycji rosła stopa wzrostu PKB *per capita*, a jednocześnie wraz ze wzrostem poziomu rozwoju ekonomicznego województw poziom inwestycji w kapitał rzeczowy zmniejszał się – są to wnioski zgodne z tymi, które wypływają z teorii wzrostu gospodarczego;

b) odnośnie zmiennych diagnozujących poziom kapitału ludzkiego:

- bogatsze województwa charakteryzowały się w stosunku do tych o niższym PKB *per capita* wyższym poziomem kapitału ludzkiego odzwierciedlonego wskaźnikami kl<sub>2</sub>–kl<sub>5</sub> oraz większą intensywnością jego zagospodarowania (niższa stopa bezrobocia kl<sub>7</sub>);
- stopa wzrostu PKB *per capita* wykazywała istotną statystycznie korelację jedynie z liczbą osób z wykształceniem wyższym. Aczkolwiek wyższej stopie wzrostu PKB *per capita* towarzyszył niższy odsetek ludności z wykształceniem wyższym (kl<sub>2</sub>), co nie do końca jest zgodne z wnioskami wynikającymi z teorii wzrostu gospodarczego. Nie do końca zrozumiałe wartości tych korelacji mogą wynikać



z niedoskonałości wykorzystanych mierników oraz metod. Z ujemnej korelacji nie można wyciągnąć wniosku, że wyższy odsetek mieszkańców z wykształceniem wyższym zmniejszał poziom stopy wzrostu PKB *per capita*. Wskazuje to raczej, że powiększanie PKB *per capita* wynikało nie tyle z akumulacji kapitału ludzkiego (odzwierciedlonej udziałem osób z wykształceniem wyższym), a z innych czynników rozwoju ekonomicznego (np. z akumulacji kapitału rzeczowego);

- c) odnośnie zmiennych diagnozujących kapitał społeczny:
- poziom PKB *per capita* był dodatnio (i istotnie statystycznie) skorelowany tylko z dwoma wskaźnikami kapitału społecznego: wyższemu poziomowi rozwoju ekonomicznego województw towarzyszyła wyższa skłonność do stowarzyszania się mieszkańców oraz wyższy poziom zaangażowania na rzecz lokalnej społeczności. Natomiast współwystępowanie wysokiego poziomu PKB na mieszkańca z pozostałymi wymiarami kapitału społecznego nie było już istotne statystycznie. Sugerowałoby to, że rozmieszczenie kapitału społecznego w przestrzeni polskich województw może odbiegać od ich zróżnicowania ze względu na poziom rozwoju (a także od rozmieszczenia kapitału ludzkiego, który wykazuje silne powiązania z poziomem PKB na mieszkańca);
  - w relatywnie dynamiczniej rozwijających się województwach obserwowano wzrost wrażliwości na naruszenie dobra publicznego oraz wzrost aktywności stowarzyszeniowej obywateli – co jest zgodne z wnioskami wynikającymi z teorii kapitału społecznego. Równocześnie zmniejszeniu ulegały jednak inne wskaźniki będące przejawami społeczeństwa obywatelskiego (zaangażowanie w działalność na rzecz lokalnej społeczności czy frekwencja wyborcza). Te wyniki można tłumaczyć specyficznymi uwarunkowaniami rozwoju kapitału społecznego w Polsce – słabą kondycją społeczeństwa obywatelskiego w ogóle (co tłumaczy się dziedzictwem wywiedzionym po gospodarce socjalistycznej) oraz splotem bieżących czynników, które obniżają zaufanie do polityków i instytucji publicznych.

Z porównania obliczonych wskaźników korelacji można wyciągnąć wniosek, że kapitał ludzki silniej niż kapitał społeczny podtrzymywał poziom PKB *per capita*<sup>17</sup>, choć nie był on wiodącym czynnikiem jego wzrostu. Może to oznaczać, że także wyżej rozwinięte polskie województwa nie osiągnęły jeszcze takiego poziomu zaawansowania gospodarki innowacyjnej, który wymaga zaangażowania jakościowych czynników rozwoju<sup>18</sup>. Nie można także wykluczyć oddziaływania odwrotnego, tzn. że wyższy poziom rozwoju ekonomicznego (dochodów) sprzyja inwestycjom w kapitał ludzki, nie znajduje natomiast bezpośredniego przełożenia na poprawę kapitału społecznego (choć niewątpliwie, chociażby przez kanał rynku pracy, oddziałuje na skalę aktywności czy wykluczenia społecznego mieszkańców). Znaczenie w przebiegu tych zależności od-

---

<sup>17</sup> Wartości współczynników korelacji mierników kapitału ludzkiego z poziomem PKB na mieszkańca (istotne statystycznie) przyjmują wyższe wartości niż dla kapitału społecznego.

<sup>18</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, „Contemporary Economics”, September 2013, vol. 7, Special issue, s. 269, 277, 279, 280, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [27.12.2014], s. 296.

grywa również czas, gdyż efekty inwestycji w kapitał ludzki ujawniają się szybciej niż dla kapitału społecznego.

Analizy wskazują także na ściślejszy związek stopy wzrostu PKB *per capita* w polskich województwach ze wskaźnikami kapitału społecznego (niż ludzkiego). W szczególności wzrost wrażliwości na różne przejawy naruszania dobra publicznego, jak również wzrost skłonności do stowarzyszania się, tworzą sprzyjające warunki do zwiększania dynamiki rozwoju ekonomicznego. To znaczy, mogą podnosić efektywność wykorzystania innych czynników wytwórczych. Jednocześnie dyskusyjne wyniki odnośnie zależności między wskaźnikami społeczeństwa obywatelskiego a tempem wzrostu PKB na mieszkańca mogą wskazywać, że pomimo niesprzyjających warunków dla poprawy aktywności obywatelskiej Polaków, gospodarka jest w stanie powiększać poziom produkcji z roku na rok. Niemniej jednak słaba kondycja społeczeństwa obywatelskiego może blokować występowanie efektów synergicznych, płynących ze spójnego rozwoju kapitału społecznego we wszystkich jego wymiarach.

Tabela 3 przedstawia wzajemne powiązania między wybranymi wskaźnikami kapitałów ludzkiego oraz społecznego w polskich województwach.

**Tabela 3.** Współczynniki korelacji między wskaźnikami kapitałów ludzkiego oraz społecznego dla polskich województw w latach 1999–2012

Wskaźniki	ksp <sub>1</sub>	ksp <sub>2</sub>	ksp <sub>3</sub>	ksp <sub>4</sub>	ksp <sub>5</sub>	ksp <sub>6</sub>
kl <sub>1</sub>	-0,0258 (0,862)	-0,1125 (0,446)	<b>0,3456</b> <b>(0,016)</b>	<b>0,5873</b> <b>(0,000)</b>	0,1857 (0,206)	<b>0,3703</b> <b>(0,037)</b>
kl <sub>2</sub>	<b>0,3301</b> <b>(0,022)</b>	-0,1367 (0,354)	0,1568 (0,287)	<b>0,3075</b> <b>(0,034)</b>	0,1600 (0,277)	<b>0,6585</b> <b>(0,000)</b>
kl <sub>3</sub>	0,0859 (0,561)	0,0515 (0,728)	0,0947 (0,522)	<b>0,3225</b> <b>(0,025)</b>	-0,632 (0,670)	0,2566 (0,156)
kl <sub>4</sub>	0,980 (0,508)	0,2011 (0,071)	0,1595 (0,279)	0,2037 (0,165)	0,0484 (0,744)	0,2235 (0,219)
kl <sub>5</sub>	-0,1055 (0,476)	0,1421 (0,335)	-0,1227 (0,406)	-0,2290 (0,117)	<b>-0,2979</b> <b>(0,040)</b>	0,0416 (0,821)
kl <sub>6</sub>	0,169 (0,909)	<b>-0,2899</b> <b>(0,046)</b>	0,2265 (0,122)	0,0179 (0,904)	<b>0,3303</b> <b>(0,022)</b>	-0,1828 (0,317)
kl <sub>7</sub>	-0,3099 (0,032)	0,0119 (0,936)	<b>-0,4214</b> <b>(0,003)</b>	-0,1516 (0,304)	<b>-0,3060</b> <b>(0,034)</b>	<b>-0,4964</b> <b>(0,004)</b>

W nawiasach podano poziom istotności. Pogrubioną czcionką oznaczono wskaźniki istotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy współczynników korelacji, które można uznać za istotne statystycznie ( $p < 0,1$ ) wynika między innymi, że:

- a) poziom interpersonalnego zaufania w województwach jest tym wyższy, im wyższy jest odsetek ludności z wykształceniem wyższym oraz im niższy jest poziom bezrobocia – są to obserwacje potwierdzające wnioski wynikające z rozważań teoretycznych. Jednocześnie wskazują one na edukację oraz rynek pracy jako na podstawowe kanały transmisji sprzężeń zwrotnych między kapitałami ludzkim a społecznym;

- b) spośród wskaźników kapitału ludzkiego związanych z edukacją, pozytywną (i istotną statystycznie) korelacją z kapitałem społecznym wykazuje się przede wszystkim udział osób z wykształceniem wyższym. Większy odsetek wykształconych mieszkańców nie tylko pozytywnie wpływał na poziom zaufania, ale także przyczyniał się do rozwoju nieformalnych sieci (ksp<sub>4</sub>) i poprawy kondycji społeczeństwa obywatelskiego (ksp<sub>6</sub>);
- c) niższy poziom zagospodarowania kapitału ludzkiego, zgodnie z oczekiwaniami, przyczyniał się do obniżania wskaźników, które można uznać za przejawy kapitału społecznego (ksp<sub>1,3,5,6</sub>). Potwierdza to, że wzrost potencjału ekonomicznego może zmniejszać narastanie tzw. negatywnego kapitału społecznego, szczególnie wśród osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy;
- d) większa przedsiębiorczość mieszkańców (kl<sub>5</sub>) występowała z mniejszym zaangażowaniem na rzecz lokalnej społeczności (ksp<sub>5</sub>) – mogłoby to oznaczać (kierując się obserwacją życia codziennego), że aktywność biznesowa znacząco ogranicza czas, który można poświęcić na działalność społeczną. Pewne rozwiązania tej kwestii wzajemnego wykluczania się obu aktywności niesie ekonomia społeczna, która włącza „przedsiębiorstwa społeczne” w rozwiązywanie problemów, z którymi borykają się ich członkowie. Inne refleksje na marginesie tej zaobserwowanej zależności dotyczą specyficznych cech, jakimi odznaczają się zazwyczaj osoby przedsiębiorcze. Wśród nich znajduje się indywidualizm, który nie zawsze idzie w parze ze skłonnością do podejmowania kolektywnych działań<sup>19</sup>. W tej zaś materii pewną pomocą może być propagowanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu;
- e) związek wskaźnika obciążenia demograficznego z kapitałem społecznym wskazuje, że wyższemu udziałowi mieszkańców w wieku poprodukcyjnym towarzyszyły wyższe wskaźniki kapitału społecznego w wymiarze behawioralnym oraz strukturalnym. Z jednej strony te obserwacje stoją w sprzeczności z wynikami badań chociażby *Diagnozy społecznej*, która wskazuje na niską aktywność seniorów w życiu publicznym. Z drugiej jednak wyniki tego samego sondażu (z 2009 roku) wskazują, że przy niskiej aktywności seniorów, nieco lepiej (na tle innych grup wiekowych) kształtowało się samo członkostwo w organizacjach, stowarzyszeniach itp. – do przynajmniej jednej organizacji należało 12,8% respondentów w wieku 60–64 lat oraz 9,8% po 65. roku życia wobec średniej 10,1% dla wszystkich Polaków<sup>20</sup>.

Rozkład zasobów kapitałów ludzkiego i społecznego w polskich województwach w latach 2003–2009 (tab. 4) pozwala wstępnie wnioskować, w jakim zakresie mogą one być beneficjentami efektów synergicznych płynących z wzajemnych sprzężeń między kapitałem ludzkim oraz kapitałem społecznym i w jaki sposób wiąże się to z ich poziomem rozwoju ekonomicznego. Na tej podstawie można wyróżnić:

- a) obszary o relatywnie wysokim kapitale ludzkim oraz względnie niższym kapitale społecznym. Są to przede wszystkim województwa o wyższym poziomie rozwoju ekonomicznego (mazowieckie, śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, łódzkie, zachodnio-

---

<sup>19</sup> Por. H. Pachciarek: Czynniki sprzyjające i utrudniające współpracę pomiędzy organizacjami, „Master of Business Administration” 2011, nr 1(116), s. 30–42.

<sup>20</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza społeczna 2009...*, op. cit., s. 118.

Tabela 4. Wyposażenie województw w kapitały ludzki oraz społeczny

Województwo	Kapitały ludzki oraz społeczny												PKB per capita			
	2003				2007				2009				2003	2009	2003	2009
	miernik		ranking		miernik		ranking		miernik		ranking		PKB per capita		ranking	
	KL	Ksp	KL	Ksp	KL	Ksp	KL	Ksp	KL	Ksp	KL	Ksp	PKB per capita		ranking	
Mazowieckie	0,91	0,45	1	7	0,89	0,27	1	7	0,93	0,38	1	8	32 731	56 119	1	1
Dolnośląskie	0,32	0,70	5	1	0,36	0,07	5	11	0,38	0,45	3	5	21 697	37 913	4	2
Śląskie	0,30	0,11	7	14	0,30	0,12	6	9	0,26	0,23	7	12	23 036	37 789	2	3
Wielkopolskie	0,26	0,47	11	5	0,26	0,00	7	15	0,18	0,29	9	9	21 939	37 164	3	4
Pomorskie	0,41	0,49	2	4	0,39	0,29	2	6	0,46	0,47	2	4	21 298	33 771	5	5
Łódzkie	0,37	0,23	4	12	0,25	0,05	8	13	0,32	0,00	5	16	19 272	32 091	7	6
Zachodniopomorskie	0,26	0,00	8	16	0,37	-0,17	4	16	0,30	0,28	6	10	20 475	30 440	6	7
Małopolskie	0,39	0,32	3	10	0,38	0,37	3	1	0,34	0,41	4	7	18 106	30 013	10	8
Lubuskie	0,07	0,28	14	11	0,10	0,07	12	12	0,04	0,25	15	11	18 536	29 752	9	9
Kujawsko-pomorskie	0,26	0,14	10	13	0,07	0,00	13	14	0,06	0,19	14	14	19 211	29 457	8	10
Opolskie	0,16	0,36	13	9	0,16	0,35	11	2	0,14	0,56	11	1	16 939	29 103	11	11
Świętokrzyskie	0,20	0,50	12	3	0,06	0,09	14	10	0,11	0,10	13	15	16 384	27 010	12	12
Podlaskie	0,26	0,46	9	6	0,21	0,32	10	4	0,18	0,52	8	2	16 237	25 666	13	13
Warmińsko-mazurskie	0,00	0,01	16	15	0,04	0,13	16	8	0,11	0,21	12	13	16 034	25 563	14	14
Podkarpackie	0,05	0,52	15	2	0,24	0,31	9	5	0,00	0,44	16	6	14 969	23 886	16	15
Lubelskie	0,32	0,44	6	8	0,05	0,34	15	3	0,17	0,48	10	3	15 049	23 393	15	16

Źródło: opracowanie własne.

- pomorskie). W ich przypadku można postawić tezę, że braki kapitału społecznego „łatane” są indywidualną zaradnością i przedsiębiorczością obywateli;
- b) obszary, w których występuje odwrotna sytuacja, to jest względnie mniejszemu wyposażeniu w kapitał ludzki towarzyszą wyższe wskaźniki kapitału społecznego. Są to z reguły województwa o niższym poziomie PKB na mieszkańca (opolskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie). Wyższy kapitał społeczny wschodnich województw (który przypisuje się m.in. ciągłości osiedleńczej tych obszarów) wskazywany jest jako jedna z przyczyn relatywnie dobrych osiągnięć edukacyjnych młodzieży z Polski Wschodniej w egzaminach maturalnych (które nie pokrywają się z tradycyjnym obrazem regionalnego zróżnicowania rozwoju w Polsce).<sup>21</sup> Można więc stwierdzić, że w tych województwach kapitał społeczny w swoisty sposób uzupełnia niedobór kapitału ludzkiego;

<sup>21</sup> M. Herbst: Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 82–87; E. Cierniak-Szóstak: Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej, [w:] M.G. Woźniak (red.): Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna, t. 3: Droga do spójności społeczno-ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 67–68.

- c) województwa problemowe, które cechuje zarówno niski poziom kapitałów ludzkiego, jak i społecznego: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie. Są to jednocześnie obszary o niższym poziomie rozwoju ekonomicznego niż średnia krajowa,
- d) województwa, które mogą być potencjalnie beneficjentami korzyści płynących z relatywnie lepszemu wyposażeniu w kapitały ludzki i społeczny: pomorskie, małopolskie. Aczkolwiek w ich przypadku należy brać pod uwagę, że na tle międzynarodowym Polskę ogólnie cechuje przeciętne wyposażenie w kapitał ludzki i niskie w kapitał społeczny<sup>22</sup>, co samo przez się blokuje występowanie efektów synergicznych.

Analiza rozkładu kapitałów ludzkiego i społecznego w polskich województwach tworzy przesłanki do wnioskowania, że w Polsce te dwa kapitały są względem siebie z konieczności substytucyjne (uzupełniają swoje braki). Innymi słowy, polskie województwa w niewielkim stopniu mogą być beneficjentami efektów synergicznych płynących z komplementarności obu kapitałów. Dodatkową przeszkodą jest relatywnie niski poziom obu kapitałów w całym kraju.

Województwa, które osiągnęły wyższy poziom rozwoju, na ogół dysponują wyższym kapitałem ludzkim. Taka zależność nie uwidacznia się wyraźnie w rozkładzie zasobów kapitału społecznego – jego wyższe zasoby występują z reguły w województwach słabszych ekonomicznie. To potwierdzałyby tezę, że kapitał ludzki jest w obecnych warunkach silniejszą determinantą procesów rozwojowych niż kapitał społeczny (województwa osiągnęły wyższy poziom rozwoju mimo niedoboru kapitału społecznego).

Przedstawione uporządkowanie województw wpisuje się w dużym stopniu w wyniki innych badań na temat przestrzennego rozmieszczenia kapitałów ludzkiego i społecznego w Polsce. Zgodność dotyczy zwłaszcza wskazania województw o najwyższych oraz o najniższych zasobach kapitałów ludzkiego oraz społecznego. Zazwyczaj, jako województwa o wysokim kapitale ludzkim, wskazywane są województwa: pomorskie, śląskie, wielkopolskie, mazowieckie oraz małopolskie, o niskim zaś – województwa warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie<sup>23</sup>. Z kolei niski kapitał społeczny jest charakterystyczny dla województw: śląskiego, zachodniopomorskiego, łódzkiego, lubuskiego, świętokrzyskiego oraz kujawsko-pomorskiego, a wysoki dla: małopolskiego, lubelskiego oraz podkarpackiego<sup>24</sup>. Rozbieżności wystąpiły jeśli chodzi o uporządkowanie pozostałych województw w ramach dwóch analizowanych kategorii. Dyskusyjna jest także skala odległości między poszczególnymi województwami. Dodać jednak należy, że możliwości porównywania wyników badań są znacznie ograniczone ze względu na różnice metodologiczne – badacze wykorzystują różne zestawy zmienne i różne metody ich agregacji. Jest to niewątpliwie wyzwanie dla prowadzenia pogłębianych badań w tym obszarze w przyszłości.

---

<sup>22</sup> M. Wosiek, *Tendencje rozwoju...*, op. cit., s. 40–41.

<sup>23</sup> Vide: np. M. Herbst: *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju...*, op. cit. D. Węziak-Białowolska: *Oceńna kapitału ludzkiego oraz jego zróżnicowanie demograficzne, społeczne i ekonomiczne w Polsce i województwie podkarpackim – analiza porównawcza*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2011, nr 2(44), s. 48–49.

<sup>24</sup> Czapiński J., Panek T. (red.): *Diagnoza społeczna 2013...*, op. cit., s. 293–297, 478; Działek J.: *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju...*, op. cit., s. 85–95.

### Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje na odmienny charakter wpływu kapitałów ludzkiego oraz społecznego na rozwój ekonomiczny województw. Kapitał ludzki odpowiada za podtrzymywanie poziomu rozwoju ekonomicznego, kapitał społeczny natomiast wydaje się być dodatkową zmienną, która mogłaby przyspieszać tempo wzrostu PKB *per capita*.

Wyniki obliczeń sugerują, że kapitał społeczny wiąże się z rozwojem ekonomicznym polskich województw głównie poprzez wymiar strukturalny (uczestnictwo w sieciach współpracy) i behawioralny (zaangażowanie w działania na rzecz lokalnej społeczności), które jednocześnie są przejawem tożsamości lokalnej mieszkańców (identyfikacji z zamieszkiwanym obszarem) i zorganizowaniem funkcjonowania tej społeczności. Takie postawy mogą jednocześnie wynikać z przekonania i doświadczania mieszkańców, że ich działania mają realny wpływ na życie społeczności. Te wnioski mogą być w pewnym stopniu wyjaśnieniem dla wskazywanych w badaniach A. Kaasa i E. Parts<sup>25</sup> odmiennych kanałów wpływu interakcji między kapitałami ludzkim i społecznym na wzrost gospodarczy na poziomie krajowym i regionalnym. W tym pierwszym przypadku, gdzie trudniej o bezpośrednie poczucie wpływu na realne procesy, kanałem prorozwojowego oddziaływania na procesy ekonomiczne jest rosnące zaufanie, w tym do instytucji publicznych, na poziomie regionalnym zaś – wymiar strukturalny kapitału społecznego (przy czym cytowane badania podkreślały rolę nieformalnych sieci współpracy).

Z kolei analiza wzajemnych powiązań między kapitałami ludzkim oraz społecznym pozwala wskazać dwa podstawowe kanały transmisji sprzężeń zwrotnych między tymi kapitałami. Są to edukacja oraz rynek pracy. Tymi kanałami kapitał ludzki oddziałuje przede wszystkim na behawioralny oraz strukturalny wymiar kapitału społecznego. Przy czym wyższa aktywność edukacyjna sprzyja rozwojowi obu składowych kapitału społecznego, stopień zagospodarowania kapitału ludzkiego wpływa natomiast w głównej mierze na wskaźniki o charakterze behawioralnym.

Przedstawiona klasyfikacja polskich województw daje jedynie przybliżone wyobrażenie na temat stopnia komplementarności kapitałów ludzkiego i społecznego w przekroju regionalnym. Podziału dokonano bowiem na podstawie syntetycznych indeksów poszczególnych kapitałów, ignorując ich wewnętrzną strukturę, co zniekształca obraz skali efektów synergicznych (sprzężenia występujące między różnymi wymiarami tych kapitałów mają różne natężenie i z różną siłą oddziałują na zmiany PKB *per capita*). W tym względzie konieczna byłaby pogłębiona analiza wewnętrznej struktury kapitału ludzkiego oraz społecznego w poszczególnych województwach (tutaj pominięto ją, ze względu na ograniczone rozmiary opracowania). Przeprowadzona analiza uwidoczniła także inne wyzwania pod kątem prowadzenia podobnych badań w przyszłości. Mają one przede wszystkim charakter metodologiczny. Konieczne jest opracowanie

---

<sup>25</sup> A. Kaasa, E. Parts: Human Capital..., op. cit., s. 28–30.

spójnego modelu opisującego dwukierunkowe relacje między kapitałami ludzkim i społecznym, z uwzględnieniem ich struktury i wszystkich kanałów, które pośredniczą w przekazywaniu wzajemnych oddziaływań. Wyzwaniem jest także dobór odpowiednich narzędzi pomiaru, które pozwoliłyby ustalić nie tylko siłę wzajemnych oddziaływań między kapitałami ludzkim i społecznym, ale także ich wpływ na osiągnięte wyniki gospodarowania.

### Literatura

- Cierniak-Szóstak E.: Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, t. 3: Droga do spójności społeczno-ekonomicznej, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Coleman J.S.: *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990.
- Czapiński J., Panek T. (red.): *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Raport z badań, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2009, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [02.11.2011].
- Czapiński J., Panek T. (red.): *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, „Contemporary Economics”, September 2013, vol. 7, Special issue, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [27.12.2014].
- Domański S.R.: *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.
- Działek J.: *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Fukuyama F.: *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław 1997.
- Giddens A.: Review of „the Cement of Society” by J. Elster, „American Journal of Sociology” 1990, t. 96, nr 1.
- Herbst M.: *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Jabłoński Ł.: *Kapitał ludzki a konwergencja gospodarcza*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Kaasa A., Parts E.: *Human Capital and Social Capital as Interacting Factors of Economic Development: Evidence from Europe*, Working Paper IAREG WP2/04, November 2008.
- Matysiak A.: *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, „Ekonomista” 2000, nr 4.
- Miguélez E., Moreno R., Artís M.: *Does social and human capital reinforce each other in the creation of knowledge? Evidence from spanish regions*, Working Papers 2008/13, Research Institute of Applied Economics 2008.
- Putnam R.D.: *Demokracja w działaniu społecznym*, Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995.
- Schuller T.: *The Complementary Roles of Human and Social Capital*, paper prepared for the OECD for Symposium on The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, Human Development, Canada, Quebec, March 2000.
- Surówka A.: *Konkurencyjność województw Polski Wschodniej na tle regionów Unii Europejskiej w świetle badań własnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 39 (3/2014).
- Sztompka P.: *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wyd. „Znak”, Kraków 2007.
- Węziak-Białowolska D.: *Ocena kapitału ludzkiego oraz jego zróżnicowanie demograficzne, społeczne i ekonomiczne w Polsce i województwie podkarpackim – analiza porównawcza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2(44).
- Wosiek M.: *Tendencje rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce na tle krajów UE*, „Unia Europejska.pl” 2014, nr 4.
- Woźniak M.G.: *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wyd. UEK, Kraków 2008.

## **The complementary role of human and social capital in regional economic development**

**Summary:** The article discusses the role of social and human capital and the interrelationship between them in regional economic development in the sample of polish voivodeships over the period 1999–2011. Methodologically, correlation analysis and multidimensional analysis (linear ordering methods) are used. The article deliberates on implications of endowment in human and social capital for the level and changes of GDP per capita. Furthermore, it presents a typology of polish voivodeships and concludes on the diagnosis of the complementarities between social and human capital in regional economic development in Poland.

**Keywords:** human capital, social capital, regional economic development



Jolanta Zawora, Paweł Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

## Finansowania działalności rozwojowej przez samorządy lokalne w Polsce

**Streszczenie:** Celem opracowania była ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w polskich gminach w latach 2007–2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji gminnych oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w badanym okresie zmniejszył się potencjał inwestycyjny gmin przy jednoczesnym wzroście ich zadłużenia. Poziom realizowanych inwestycji gminnych po 2011 roku obniżył się. Gminy i miasta na prawach powiatu pozostawały największymi inwestorami wśród poszczególnych szczebli JST, realizując łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych.

**Słowa kluczowe:** finansowanie inwestycji, gminy, rozwój lokalny

### Wstęp

Posiadane zasoby finansowe i racjonalne gospodarowanie mieniem określają realizację zadań publicznych w wymiarze bieżącym i rozwojowym gminy. Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (JST) determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki samorządu, a stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych<sup>1</sup>.

Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i rozstrzygają o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Niedostosowanie do potrzeb źródeł dochodów skłania samorządy do podjęcia deficytowego finansowania części zadań, w tym głównie zadań inwestycyjnych. Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej<sup>2</sup>. Inwestycje komunalne,

<sup>1</sup> E. Wojciechowski: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012, s. 234–235.

<sup>2</sup> E. Markowska-Bzducha: Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, [w:] Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego, S. Kańduła (red.), Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008, s. 256.

których największy zakres rzeczowy przypada na jednostki szczebla podstawowego – gminy i miasta na prawach powiatu – stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Inwestycje infrastrukturalne zajmują bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych<sup>3</sup>.

Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej w samorządach gminnych w Polsce w latach 2007–2013. Ocenie poddano zdolność finansowania inwestycji gminnych oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej gmin z uwzględnieniem ich podziału na gminy: miejskie (z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu), miejsko-wiejskie i wiejskie. Sytuację tych jednostek ukazano na tle pozostałych szczebli JST. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Do oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin wybrano wskaźniki:

- dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy,
- dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem,
- wolnej kwoty w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem,
- samofinansowania,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

### **Źródła finansowania zadań gminy oraz czynniki ich wyboru**

Jednostki samorządu terytorialnego na zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty otrzymują środki finansowe gwarantowane w ustawach, obejmujące dochody własne oraz subwencje i dotacje. Dochody własne JST obejmują przede wszystkim<sup>4</sup>:

- daniny publiczne (podatki i opłaty),
- opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST,
- dochody z majątku samorządowego,
- dochody z działalności gospodarczej samorządu,
- dochody kapitałowe.

---

<sup>3</sup> J. Sierak, R. Górniak: Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska: Finanse jednostek samorządu terytorialnego, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 91.

Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań samorządu, w szczególności inwestycyjnych. Wśród źródeł zewnętrznych samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze<sup>5</sup>:

- bezwrotnym (dotacje, subwencje czy też środki pochodzące z Unii Europejskiej),
- zwrotnym (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe – obligacje komunalne).

Osiągnięcie celów jednostek samorządu terytorialnego, a więc realizacja całokształtu zadań o charakterze bieżącym i inwestycyjnym, przy niedostosowaniu do potrzeb źródeł dochodów samorządowych, wymaga podjęcia deficytowego finansowania części zadań, a tym samym wymusza emisję długu lokalnego. Dług jednostki samorządu terytorialnego jest sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie<sup>6</sup>. W tym zakresie dług samorządowy obejmuje zobowiązania JST z tytułu:

- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych.

Czynniki warunkujące wybór zewnętrznego źródła finansowania przez JST mogą być klasyfikowane w różnicowany sposób. Można wśród nich wyróżnić między innymi<sup>7</sup>:

- czynniki wewnętrzne – związane z uwarunkowaniami funkcjonowania gminy, w tym jej zdolnością do zaciągania zobowiązań, a także ze skalą potrzeb i charakterem planowanych zadań inwestycyjnych,
- czynniki zewnętrzne – leżące po stronie danego źródła finansowania, w tym przede wszystkim dostępność i koszt pozyskania kapitału.

Wśród kryteriów, którymi kierują się władze samorządowe dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego można również wyróżnić<sup>8</sup>:

- kryterium finansowe,
- kryterium pozafinansowe (społeczne, polityczne, formalnoprawne i organizacyjne).

Kryterium finansowe, które należy do kluczowych czynników decydujących o wyborze instrumentu zwrotnego, pozwala określić źródła kapitału zwrotnego wymagające najmniejszych nakładów finansowych związanych z obsługą zadłużenia. Na koszt pozyskania danego źródła finansowania mają wpływ koszty ponoszone na etapie pozyskania kapitału oraz koszty cykliczne związane z bieżącą obsługą zadłużenia. Istotnym czyn-

---

<sup>5</sup> A. Rosa: Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 367.

<sup>6</sup> K. Surówka: *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 148.

<sup>7</sup> M. Ziolo: *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, Zeszyty Naukowe nr 10, PTE, Kraków 2011, s. 294.

<sup>8</sup> A. Rosa: *Kredyty i obligacje...*, op. cit., s. 367.

nikiem jest także elastyczność instrumentu dłużnego i możliwość dostosowania go do specyfiki realizowanych zadań. Ponadto wśród tej grupy czynników należy wymienić: dostępność kapitału, szybkość pozyskania kapitału, okres zwrotu kapitału i wymagane zabezpieczenie jego zwrotu, a także ryzyko związane z pozyskaniem kapitału.

Na kryteria ekonomiczne w istotny sposób oddziałują czynniki prawne, które warunkują przede wszystkim dostępność danego źródła finansowania. Jako przykłady prawnych ograniczeń zewnętrznych można podać ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego przez JST. Ustawowe ograniczenia sprawdzają się z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania limitów zadłużenia samorządu terytorialnego.

Wśród czynników formalnoorganizacyjnych o charakterze zewnętrznym istotne znaczenie mają procedury pozyskania danego źródła finansowania oraz rodzaj dokumentów wymaganych w związku z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego. Uwarunkowania o charakterze wewnętrznym związane są m.in. z układem sił politycznych w jednostce, fazą kadencji, poziomem wiedzy i doświadczenia władz decydujących o wyborze danego instrumentu dłużnego, postawą wobec korzystania z finansowania zwrotnego czy możliwością wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej stanowiska (lub osoby) odpowiedzialnej za pozyskiwanie i obsługę zadłużenia.

Z uwagi na społeczno-ekonomiczne skutki wykorzystania przez gminę zewnętrznych źródeł finansowania oraz fakt rozporządzania przez nią środkami o charakterze publicznym wybór instrumentu zwrotnego powinien być poprzedzony wnikliwą analizą.

### **Możliwości inwestycyjne samorządów gminnych**

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, określane w literaturze przedmiotu także jako potencjał inwestycyjny, uzależnione są od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej<sup>9</sup>. Kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł wewnętrznych), jest wolna kwota netto, która stanowi różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (zawierającymi wydatki na obsługę długu).

Na możliwości inwestycyjne gmin wpływa także zakres ich samodzielności finansowej. Rozpatrując zagadnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego, należy wyróżnić dwie podstawowe płaszczyzny analizy tego pojęcia: samodzielność finansową związaną ze stroną dochodową budżetu oraz samodzielność w zakresie dokonywania wydatków budżetowych<sup>10</sup>. Zakres samodzielności wydatkowej jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Samodzielności dochodowej nadaje się w związku z tym często większą wagę niż samodzielności

---

<sup>9</sup> M. Dylewski: Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 113–115.

<sup>10</sup> E. Kornberger-Sokołowska: *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 17.

wydatkowej, wskazując przy tym głównie na to, że wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek<sup>11</sup>. Zakres samodzielności jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest on w przypadku dochodów własnych, w tym głównie podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku<sup>12</sup>.

W analizie zdolności do finansowania inwestycji gminnych przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego, który stanowi różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi<sup>13</sup>.

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku określa się indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące nie mogą zwiększać zadłużenia. Od 2014 roku ma zastosowanie art. 243 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>14</sup>, w którym określono, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Do końca 2013 roku obowiązywał wyznaczony w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych<sup>15</sup> limit zadłużenia, będący nieprzekraczalną granicą dla wielkości długu publicznego JST, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie mógł przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Ograniczenie to nie obejmowało wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych.

---

<sup>11</sup> K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 93.

<sup>12</sup> K. Surówka: *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 23.

<sup>13</sup> Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, Ministerstwo Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl) [14.02.2015].

<sup>14</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

### Ocena zdolności finansowania inwestycji samorządów gminnych w Polsce

Analizując sytuację dochodową samorządów w Polsce, można stwierdzić, że JST w latach 2007–2013 notowały stały wzrost dochodów. Najwyższymi dochodami dysponowały gminy oraz miasta na prawach powiatu, ich dochody stanowiły w latach 2007–2013 średnio 77,8% łącznych dochodów JST w Polsce (tab. 1).

**Tabela 1.** Dochody budżetowe ogółem JST w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>w mld zł</b>							
JST ogółem, w tym:	131,2	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5
gminy	57,0	62,3	64,9	72,3	75,8	78,4	80,0
miasta na prawach powiatu	46,7	49,4	50,3	53,8	56,8	61,2	64,2
<b>w %</b>							
JST ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy	43,5	43,7	41,9	44,4	44,3	44,2	43,6
miasta na prawach powiatu	35,7	34,7	32,5	33,1	33,2	34,5	35,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2013, Warszawa 2008–2014, <http://www.rio.gov.pl> [20.01.2015].

Zasobność JST oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej. Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na mieszkańca w latach 2007–2013 dysponowały miasta na prawach powiatu. Najniższymi dochodami własnymi w przeliczeniu na mieszkańca dysponowały natomiast gminy wiejskie (tab. 2).

**Tabela 2.** Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy [zł]

Lata	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy				Dochody własne na 1 mieszkańca gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	2217,3	3677,5	2209,9	2292,9	1365,3	2416,6	1063,2	849,7
2008	2396,3	3890,3	2418,9	2511,8	1562,0	2704,2	1234,1	986,3
2009	2427,8	3967,8	2510,6	2644,8	1503,1	2622,4	1205,7	972,9
2010	2654,4	4264,6	2733,3	2922,2	1560,5	2713,3	1270,9	1048,1
2011	2791,8	4508,6	2870,8	3047,4	1637,0	2850,7	1361,7	1131,9
2012	2847,8	4865,1	2989,4	3146,9	1701,6	2971,4	1444,3	1212,1
2013	2941,9	5067,1	3052,3	3222,9	1785,9	3160,9	1530,1	1300,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> [20.01.2015].

Mimo systematycznego wzrostu dochodów JST, spadał w badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach ogółem tych jednostek (przy jednoczesnym wzroście znaczenia dotacji celowych), co oznacza ograniczenie samodzielności finansowej samorządów, zarówno w sferze dochodowej, jak i wydatkowej. Spadek dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem był widoczny zarówno dla JST ogółem, jak i poszczególnych szczebli samorządu. Najniższym stopniem samodzielności finansowej wśród poszczególnych typów jednostek charakteryzowały się powiaty posiadające w latach 2007–2013 najniższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów (ok. 30%), przy wysokim udziale dotacji celowych (25,6%)<sup>16</sup>. Największy zakres samodzielności miały w latach 2007–2013 miasta na prawach powiatu, przy czym także w tych jednostkach nastąpił spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem z ponad 70% w 2007 roku do 62% w roku 2013. Wśród gmin najniższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie (38%). W 2013 roku sytuacja gmin w zakresie samodzielności finansowej nieznacznie poprawiła się o czym świadczy zwiększenie wskaźnika udziału dochodów własnych występujące we wszystkich typach gmin (tab. 3).

**Tabela 3.** Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne gmin w latach 2007–2013 [%]

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- -wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,0	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	22,0	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> [20.01.2015].

Analizując poziom wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych gmin w ich wydatkach ogółem można zauważyć, że wydatki inwestycyjne kształtowały się w poszczególnych typach gmin na zbliżonym poziomie (średnio w badanym okresie od 19,3% w gminach miejskich do 21% w gminach wiejskich). Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały podatności na wahania koniunkturalne oraz na związany z nimi poziom i zmiany dochodów własnych (tab. 3). Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin (obserwowany do 2010 roku) wiązał się ze wzrostem dochodów transferowych z budżetu państwa, a także systematycznie wzrastającym zadłużeniem samorządów. Od 2011 roku obserwowany jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych

<sup>16</sup> J. Zawora: Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. 29.

w wydatkach ogółem, szczególnie widoczny w latach 2012–2013 (mimo niewielkiego wzrostu w tym okresie dochodów własnych).

Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne jest dla całego sektora samorządowego (poza województwami). Wśród poszczególnych typów JST największymi inwestorami były gminy i miasta na prawach powiatu, które realizowały łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych (tab. 4).

**Tabela 4.** Wydatki inwestycyjne JST w latach 2008–2013

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>w mld zł</b>						
JST ogółem, w tym:	30,8	41,6	43,3	41,2	34,4	33,5
gminy	12,6	15,8	19,7	17,9	13,9	12,8
miasta na prawach powiatu	11,1	12,1	12,7	12,4	12,1	11,4
<b>w %</b>						
JST ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
gminy	40,9	37,9	45,4	43,4	40,4	38,4
miasta na prawach powiatu	36,0	29,1	29,3	30,1	35,2	34,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obra-  
chunkowych, Sprawozdanie..., <http://www.rio.gov.pl> [17.02.2015].

Możliwości rozwojowe samorządów lokalnych uzależnione są od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych (wyrażoną udziałem wolnej kwoty netto w dochodach budżetowych), można zauważyć, że jedynie w grupie gmin wiejskich zdolność inwestycyjna w badanym okresie wzrosła. W pozostałych typach gmin nastąpił spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi (tab. 5). W badanym okresie przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji. Biorąc pod uwagę poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot, można zauważyć, że szczególnie w latach 2009–2011 wydatki inwestycyjne znacznie przewyższały wartość wolnych środków, co oznacza, że gminy w związku z niższymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania, co dotyczyło przede wszystkim miast na prawach powiatu<sup>17</sup>. Z wysokim poziomem realizacji inwestycji w gminach wiązał się wzrost ich zadłużenie, widoczny szczególnie w latach 2009–2011 (tab. 5). Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w miastach na prawach powiatu. Jednocześnie jednostki te miały spośród poszczególnych szczebli JST największy udział w generowaniu długu sektora samorządowego (44,6% w 2013 roku)<sup>18</sup>. Najniższym wskaźnikiem zadłużenia wśród poszczególnych typów gmin charakteryzowały się gminy wiejskie. Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, która wpłynęła już w 2012 roku na

<sup>17</sup> J. Zawora: Samodzielność finansowa..., op. cit., s. 31.

<sup>18</sup> Sprawozdanie..., <http://www.rio.gov.pl> [17.02.2015].



znaczące ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, przyczyniła się do zahamowania dynamiki zadłużenia. W 2013 roku ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin.

Na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych w latach 2007–2013 wskazuje spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin. Najwyższy spadek wskaźnika wystąpił w miastach na prawach powiatu. Warto jednak wskazać na poprawę sytuacji finansowej gmin w 2013 roku, o czym świadczy nieznaczny wzrost udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach gmin (tab. 6).

**Tabela 5.** Wolne środki netto oraz zadłużenie gmin [%]

Lata	Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gminy				Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej
2007	20,1	24,0	17,0	17,4	19,6	24,3	19,4	14,4
2008	20,6	20,0	18,9	19,9	19,5	25,9	18,7	13,8
2009	14,9	14,0	16,3	18,7	25,8	35,0	23,9	17,2
2010	16,7	14,9	16,3	18,5	32,4	40,6	32,7	26,9
2011	18,0	14,8	18,3	20,0	35,6	47,5	37,1	30,6
2012	16,0	16,6	17,7	19,2	35,5	47,4	35,8	28,8
2013	15,3	18,2	16,5	18,7	33,6	47,5	34,6	27,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl> [14.02.2015], Ministerstwo Finansów <http://www.finanse.mf.gov.pl> [14.02.2015].

**Tabela 6.** Wskaźnik nadwyżki operacyjnej oraz samofinansowania gmin [%]

Lata	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gminy				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko- wiejskiej	wiejskiej
2007	11,1	13,4	10,4	11,6	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	10,9	11,8	10,9	12,8	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	5,2	6,4	8,3	10,8	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	3,2	4,7	4,9	7,4	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	5,3	5,4	6,0	7,2	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	5,4	4,8	6,9	8,6	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	6,9	6,0	8,3	9,8	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl> [14.02.2015].

Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009–2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%. W latach 2012–2013, wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych w gminach, wzrósł poziom ich samofinansowania (tab. 6). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi miały gminy wiejskie, a najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

### Podsumowanie

W latach 2007–2013 w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego uwidoczniły się niekorzystne zjawiska, które wpłynęły na pogorszenie ich sytuacji finansowej. Z analizy możliwości finansowania działalności rozwojowej w gminach w Polsce wynika, że w badanym okresie zmniejszyły się możliwości finansowania inwestycji gminnych z dochodów budżetowych, czemu towarzyszył wzrost zadłużenia gmin, szczególnie wysoki w latach 2009–2011. Do 2010 roku wydatki inwestycyjne dla wszystkich typów gmin rosły, osiągając najwyższy relatywnie poziom w gminach wiejskich. Jednak od 2011 roku poziom realizacji inwestycji gminnych zdecydowanie malał. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było, poza województwami, dla całego sektora samorządowego. Istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych była zmiana uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań i wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniającego sytuację finansową samorządu, co wymusza na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej.

Chociaż sytuacja finansowa gmin i miast na prawach powiatu pozostaje trudna, w 2013 roku można wskazać na nieznaczną poprawę stanu ich finansów (m.in. wzrost poziomu dochodów własnych i nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów budżetowych oraz spadek wskaźnika zadłużenia), co jest istotne w związku ze zmianą uwarunkowań prawnych, a także możliwościami wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej (2014–2020).

### Literatura

- Bank Danych Lokalnych: GUS, Warszawa, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M.: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013.
- Dylewski M.: *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Markowska-Bzducha E.: *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, S. Kańduła (red.), *Akademia Ekonomiczna*, Poznań 2008.
- Rosa A.: *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

- Sierak J., Górniak R.: Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w latach 2007–2013, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) [17.02.2015].
- Surówka K.: Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, PWE, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Wojciechowski E.: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2012.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013. Ministerstwo Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl) [17.02.2015].
- Zawora J.: Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. [17.02.2015].
- Zioło M.: Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru, Zeszyty Naukowe nr 10, PTE, Kraków 2011.

### Financing the developmental activities by local governments in Poland

**Summary:** The aim of the study was to assess the possibility of financing the development of Polish municipalities in 2007–2013. The evaluation assessed the ability of financing municipal investments and the extent of its investing activities. The analysis shows that in the considered period investment potential of municipalities decreased, while their debt increased. The level of implemented municipal investment decreased after 2011. Municipalities and cities with county rights have remained the largest investors among the various levels of local government, by realizing more than 70% of all local government investment

**Keywords:** investment financing, communities, local development

