

# OPTIMUM

## STUDIA EKONOMICZNE

### SPIS TREŚCI

<b>STUDIA I ROZPRAWY</b> .....	3
Marian Zalesko – <i>O miejsce historii gospodarczej w naukach ekonomicznych</i> .....	3
Leszek Jerzy Jasiński – <i>Logika procesów dezindustrializacji</i> .....	16
Dariusz Kielczewski – <i>Uwagi o serwicyzacji gospodarki</i> .....	37
Anna Busłowska – <i>Rozwój sektora usług na Podlasiu</i> .....	45
Marek Żukowski – <i>Procesy dezindustrializacji a zjawisko turystyki postindustrialnej</i> .....	65
Dorota Wyszowska – <i>Fundusze unijne a dezindustrializacja województwa podlaskiego</i> .....	80
<b>MISCELLANEA</b> .....	107
Aldona Harasimowicz – <i>Ewolucja priorytetów polityki regionalnej na poziomie Unii Europejskiej</i> .....	107
Marzanna Poniatowicz – <i>Finansowe instrumenty wspierania rozwoju regionalnego (na przykładzie województwa podlaskiego)</i> .....	133
Magdalena Klimczuk-Kochańska – <i>Polityka rozwoju klastrów w województwie podlaskim – dotychczasowe doświadczenia i kierunki rozwoju</i> .....	155
Tadeusz Truskolaski, Izabela Maleszewska – <i>Wybrane elementy funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Podstrefy Białostok Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej</i> .....	174
Artur Michałowski – <i>Usługi środowiska jako innowacje ekologiczne w gospodarce opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego</i> .....	199

Monika Truskowska-Kurstak – *Zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym w Polsce w świetle głównych modeli rządzenia w państwie*..... 217

**INFORMACJE I RECENZJE**..... 235

Barbara Bakier, *Recenzja podręcznika: Paul Krugman, Robin Wells, Mikroekonomia, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012*..... 235

Marian ZALESKO<sup>1</sup>

### O MIEJSCE HISTORII GOSPODARCZEJ W NAUKACH EKONOMICZNYCH

#### Streszczenie

Artykuł niniejszy jest poświęcony ukazaniu miejsca i roli historii gospodarczej w sferze analiz ekonomicznych. Obserwowana współcześnie na uczelniach ekonomicznych marginalizacja historii gospodarczej skłoniła Autora tekstu do podjęcia próby, przekonania prowadzących analizy gospodarcze do uprawiania badań zakorzenionych w realiach historycznych. Odwoływanie się do historii sprzyja lepszemu rozumieniu obecnych i przyszłych zjawisk w gospodarce. Ułatwia bowiem analitykom gospodarki konstruowanie właściwych opinii dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej. Komplementarność historii gospodarczej i ekonomii daje pewność, że analiza przeszłości i odniesienie jej wyników do współczesności ma sens.

**Słowa kluczowe:** ekonomia, historia gospodarcza, analiza procesów gospodarczych

#### THE POSITION OF ECONOMIC HISTORY IN ECONOMIC SCIENCES

#### Summary

The paper discusses the role of economic history in economic analysis. Since nowadays the subject has been relegated to the margins of university education, the author argues that economic researchers would be well advised to include the historical perspective in their studies. A historical view allows for a deeper understanding of current and future economic processes because it helps analysts form correct opinions on the socio-economic situation. The complementarity of economic history and economics justifies the belief that analysis of the past can provide useful insights into the present situation.

**Key words:** economics, economic history, economic analysis

### 1. Wstęp

Współcześnie na uczelniach ekonomicznych w Polsce obserwuje się tendencję do marginalizacji historii gospodarczej. Ekspozuje się natomiast ekonomię zmatematyzowaną. Budzi to niepokój wśród wielu ekonomistów, którzy ekonomię nadal uznają za naukę społeczną, głęboko zakorzenioną w filozofii.

Czy warto tę naukę zmatematyzować, czy pozwolić jej na bycie nauką społeczną z odrobiną humanizmu? Wydaje się, że korzystne dla nauk ekonomicznych byłoby

---

<sup>1</sup> Dr Marian Zalesko – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: mzalesko@uwb.edu.pl.

wypośrodkowanie proporcji i pozostawienie w jej kręgu zarówno matematyki, jak i przedmiotów humanistycznych (m.in. związaną z naukami humanistycznymi historię gospodarczą). Wówczas nauki ekonomiczne będą miały charakter interdyscyplinarny i wzmocnią swoją pozycję na rynku edukacyjnym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wzajemnych relacji ekonomii i historii gospodarczej oraz próba przekonania uprawiających ekonomię o potrzebie posiadania świadomości historycznej, która jest niezbędna do zrozumienia obecnych i przyszłych zjawisk w gospodarce. Istotnym zadaniem jest zatem wyeksponowanie znaczenia wiedzy z zakresu historii gospodarczej dla ekonomisty – badacza gospodarek w czasie.

## 2. Budowanie tożsamości historii gospodarczej

Każda nauka posiada własną tożsamość. Warto podkreślić, że zawdzięcza ją, o czym pisze wybitny filozof i teolog – M. Heller: [...] *przedmiotowi badań, jak i metodzie oraz językowi, jakimi się posługuje. Historycznie rzecz biorąc, kształtowanie się wielu nauk rozpoczęło się od wypracowania pewnych kluczowych pojęć i od ich ujęcia we względnie precyzyjną terminologię, dzięki której pojęcia te zaczęły funkcjonować, prowadząc do rozwiązania przynajmniej niektórych problemów* [Heller 2006 s. 105].

Jak przebiegała budowa tożsamości historii gospodarczej? W opinii polskiego historyka, W. Kuli (1916-1988): *Historia gospodarcza nie mogła się narodzić przed narodzinami kapitalizmu. Tempo zmienności zjawisk gospodarczych było wówczas zbyt słabe, by zmienność tę ludzie mogli zauważyć. Za wąski był horyzont chronologiczny ich spostrzegania. Dostrzegali, jak w wielkich bitwach rozstrzygały się losy potęg, jak wzrastały i upadały mocarstwa, jak zdobywali sławę czy umierali królowie i wodzowie. Wzrost zasięgu gospodarki towarowo-pieniężnej trudniejszy był do dostrzeżenia. Historia gospodarcza rodzi się wraz z burżuazyjną ekonomią polityczną, wraz z kapitalizmem, wraz z rewolucją przemysłową* [Kula 1983 s. 14].

Początki kształtowania tożsamości historii gospodarczej są związane zatem z okresem budowy fundamentów nowoczesnej ekonomii politycznej, która stanowi trzon współczesnej teorii ekonomii. Znaczący myśliciel ekonomiczny przedstawia historię gospodarczą jako stosunkowo młodą dyscyplinę naukową. Analizy gospodarki z perspektywy historycznej nabrały znaczenia w II połowie XVIII wieku. Prekursorem badań historycznych w ekonomii był A. Smith. W jednym z pierwszych i najbardziej cenionych opracowań z zakresu ekonomii politycznej pt.: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* znajdują się również pionierskie analizy historyczno-ekonomiczne [Smith 2007]<sup>2</sup>. Smith sięga do czasów wielkich odkryć geograficznych, aby wyjaśnić problem dobrobytu jednych narodów i niezamożności innych.

Korzenie historii gospodarczej znajdują się również w opisach działalności gospodarczej mieszczaństwa oraz chłopstwa – warstw społecznych, które na przelo-

---

<sup>2</sup> W opinii W. Kuli: [...] *partie historyczne w dziele Smitha są tylko dygresjami – ale dygresje te przez samo swe istnienie na kartach dzieła, które odegrało taką rolę w nauce, torowały drogę nowym zainteresowaniom historyczno-gospodarczym* [Kula 1983 s. 13].

mie XVIII i XIX wieku w bardzo wyrazisty sposób rozpoczęły walkę o prawo do wolności i jej utrzymanie. Relacje na ten temat można znaleźć w publikacjach, szwajcarskiego historyka i ekonomisty, J. Simonde de Sismondi'ego (1773 – 1842) oraz, francuskiego historyka, J. Thierry'ego (1795 – 1856), którzy analizowali zachowania mieszczaństwa na zachodzie Europy. Natomiast w Europie Wschodniej za prekursora badań z zakresu historii gospodarczej niekiedy uznaje się J. Lelewela (1786 – 1861), polskiego historyka, którego zainteresowania skupiały się m.in. na dążeniach wolnościowych chłopów [Kula 1983 s. 12 – 13].

Wymienione powyżej, dwa podstawowe źródła historii gospodarczej, zdaniem W. Kuli, należy uzupełnić kolejnym, które nazywa reformatorstwem społecznym. Dotyczyło ono kwestii praw ubogich (*poor laws*). Kula zwraca uwagę, że zaniepokojenie niektórymi zjawiskami (sytuacja biednych) z okresu narodzin kapitalizmu oraz początków rewolucji przemysłowej zachęcało do analizy ich wpływu na rozwój gospodarczy. Przytacza słowa badacza procesów społeczno-gospodarczych T. Rugglesa (1765 – 1824), który napisał: *Dostojność historii bardzo rzadko zaprzęta się relacjonowaniem warunków życia mas ludu: historycy zajmują się wojnami i rewolucjami, traktatami i zrywaniami ich, intrygami partyjnymi [...], lecz rzadko zniżają się do zdawania sprawy o krótkich i prostych dziejach biednych* [Ruggles 1797 s. 68, cytata za: Kula 1983 s. 13 – 14].

W XIX wieku następował dalszy rozwój historii gospodarczej, zwłaszcza pod wpływem niemieckiej szkoły historycznej i jej czołowych przedstawicieli: F. Lista<sup>3</sup> (1789 – 1846), K. Knies (1821 – 1898), B. Hildebranda (1812 – 1878) i W. Roschera (1817 – 1894) – reprezentantów starszej szkoły historycznej oraz G. Schmollera (1838 – 1917) – reprezentanta młodszej szkoły historycznej. Historia gospodarcza w tym okresie znalazła również uznanie w Anglii. Zwolennikami metody historycznej w badaniach gospodarki byli tutaj: C. Leslie (1827 – 1882), A. Toynbee (1852 – 1883), W. Ashley (1860 – 1927) czy W. Cunningham (1849 – 1919).

Olbrzymie znaczenie na historię gospodarczą wywarł także marksizm, zwłaszcza twórca tej doktryny ekonomicznej, K. Marks (1818 – 1883), ale także m.in.: W. Lenin (1870 – 1924) czy R. Luksemburg (1871 – 1919). Prace marksistów w kręgach ekonomicznych są uznawane za swoistego rodzaju syntezę ówczesnego dorobku z historii gospodarczej.

Z początkiem XX wieku, podkreśla W. Kula, historia gospodarcza staje się wydzieloną dyscypliną naukową. Jej usamodzielnianie się należy wiązać z czasopiśmiennictwem z zakresu historii gospodarczej, jak również wprowadzaniem historii gospodarczej do programów studiów uniwersyteckich. Poczynając od przełomu XIX i XX wieku, zaczynają powstawać na Uniwersytetach w Europie i w Ameryce Północnej katedry wyspecjalizowane w tej dziedzinie wiedzy, nieco później towarzystwa naukowe z zakresu historii gospodarczej [Kula 1983 s. 26 – 28].

Nie oznaczało to zakończenia pracy nad kształtowaniem tożsamości historii gospodarczej. W dalszym ciągu mieliśmy do czynienia z doskonaleniem badań gospodarki z perspektywy historycznej. Uwypuklali je przede wszystkim: Francuska Szkoła

---

<sup>3</sup> W niektórych kręgach naukowych F. List jest uznawany za założyciela niemieckiej ekonomii politycznej.

Annales z F. Braudelem (1902 – 1985) – zwolennikiem teorii długiego trwania, czyli rozpatrywania procesów zachodzących w gospodarce w długim okresie<sup>4</sup> (z perspektywy stuleci), oraz przedstawiciele Nowej Historii Gospodarczej (kliometrii) – Amerykanie, D. North i R. Fogel, laureaci nagrody Nobla z ekonomii z 1993 roku. W wyjaśnianiu zjawisk gospodarczych posługiwali się oni analizami matematycznymi i statystycznymi.

Nie należy zapominać o wkładzie Polaków w rozwój historii gospodarczej. Tożsamość polskiej historii gospodarczej kształtowali m.in.: J. Lelewel, T. Korzon (1839 – 1918), F. Bujak (1875 – 1953), J. Rutkowski (1886 – 1949), A. Grodek (1901 – 1959), M. Małowist (1909 – 1988), W. Kula, J. Topolski (1928 – 1998). Tradycje rozwoju tej dziedziny wiedzy, w wielu ośrodkach naukowych w naszym kraju, są z mniejszym bądź większym powodzeniem kontynuowane do dnia dzisiejszego.

Według współczesnych ekonomistów, historia historii gospodarczej może stanowić źródło wartościowych wskazówek, niezbędnych do prowadzenia badań nad problemami gospodarczymi, z jakimi świat zmagają się obecnie. Tymczasem interpretatorzy procesów gospodarczych często zapominają o roli historii gospodarczej i większość czasu koncentrują na budowie modeli rozwoju, często odległych od rzeczywistości gospodarczej. Nie sprzyja to prawidłowości badań oraz budowie, zbliżonych do realistycznych, założeń społeczno-gospodarczych.

### 3. Co łączy historię i ekonomię? – przegląd stanowisk wybranych historyków i ekonomistów

W literaturze, zarówno polskiej, jak i obcej można odnaleźć wiele wzmianek na temat zagadnień łączących ekonomię i historię. W opracowaniu przedstawione zostaną poglądy dotyczące relacji między obiema naukami, prezentowane przez wybranych naukowców – ekonomistów i historyków.

W polskim piśmiennictwie, w równej mierze ekonomicznym jak i historycznym, można znaleźć wiele materiałów na temat powiązań między ekonomią i historią. F. Bujak, wybitny historyk dziejów gospodarczych i społecznych Polski, stwierdził, że historia gospodarcza posługuje się kompleksowym dorobkiem ekonomii, a zwłaszcza ogólnej ekonomii politycznej, używając jej definicji i pojęć oraz jej sposobu układania i grupowania zjawisk. Z kolei, historia gospodarcza dostarcza ekonomii użytecznego materiału badawczego (*w wielkiej obfitości*). Wykorzystywany jest on przez ekonomistów do objaśniania i sprawdzania teoretycznych twierdzeń, jak również do odkrywania nowych prawd. Bujak uważa, że przyczynowe wyjaśnianie życia gospodarczego, jako podstawowe zadanie teorii ekonomicznej, wymaga posługiwania się dorobkiem historii gospodarczej: [...] *dla wykazania związku przyczynowego teraźniejszości z bliższą i dalszą przeszłością* [Bujak 1924 s. 28 – 29].

---

<sup>4</sup> Zwolennikami badań procesów zachodzących w gospodarce w długiej perspektywie czasu są również przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej, m.in. D. C. North i O. E. Williamson. Zob.: [North 1994 s. 359 – 368; Williamson 2000 s. 595 – 613].

J. Rutkowski historię gospodarczą rozumie jako część składową historii społecznej, jak i nauk ekonomicznych [Rutkowski 1982 s. 457]. Wartość więzi łączących historię i teorię ekonomii podkreśla słowami: *Przy opisie stosunków gospodarczych, bez względu na to do jakich czasów się one odnoszą, nie można uniknąć posiłkowania się terminami, którymi zajmuje się ekonomia teoretyczna, przynajmniej w zakresie, w jakim terminy te używane są przez źródła, a ewentualnie i przez dzisiejszą potoczną mowę. Przy posługiwaniu się tymi terminami, zawsze nadaje się im pewną treść; nie zawsze jest ona przez piszących dostatecznie uświadomiana, może być błędnie sformułowana, ale nie może jej nie być. Postulat ścisłego związku badań historycznych z teoretyczno-ekonomicznymi jest właśnie postulatem stosowania możliwie dobrych i właściwych podstaw teoretycznych przy badaniach historyczno-gospodarczych. O dobrych podstawach może być mowa tylko tam, gdzie istnieje świadomy i metodycznie poprawny wysiłek skierowany ku ich uzyskaniu. Dzisiejsza ekonomia teoretyczna jest właśnie plodem takich wysiłków ogromnej liczby umysłów, często bardzo niepospolicitych, wysiłków trwających przez bardzo długi okres, który się mierzy już nie dziesiątkami lat, ale wiekami* [Rutkowski 1982 s. 468 – 470].

O relacjach historii i ekonomii pisał również wybitny ekonomista i historyk gospodarczy, A. Grodek. Jego zdaniem, naukowe treści poruszane w historii gospodarczej powinny być wyprowadzane z nowoczesnej teorii ekonomii. Grodek napisał, że *[...] każdy historyk, który zajmuje się badaniem bądź całości gospodarstwa, bądź też jakiegokolwiek zagadnienia gospodarczego, aby móc je ująć, wyznaczyć jego elementy, musi wyjść z założeń teorii. Pojęcia ekonomiczne nie mają bowiem samego przez się oznaczonego znaczenia. Treść tych pojęć daje teoria, dodajemy każdorazowo teoria. Stąd też, aby badać historycznie jakiegokolwiek zagadnienie gospodarcze, musimy się oprzeć na teorii. Ponieważ teoria nie ogranicza się do wyjaśnienia treści poszczególnych zjawisk, ale chodzi jej o danie systemu, tj. całości pojęcia gospodarstwa, przeto tym samym, opierając się na jakimś systemie ekonomicznym, zakreślamy krąg problemów należących do historii oraz ich układ* [Grodek 1963 s. 34].

Inny znakomity historyk, W. Kula, relacje historii i ekonomii przedstawia w następujący sposób: *[...] historia gospodarcza służy szeroko ekonomii, której teoretycznie stanowi część integralną, gdyż na skutek praktycznie występującej specjalnej formacji uprawiających ją badaczy poprzedzająca ona zazwyczaj na niższych stopniach uogólnienia. Służy ona jednocześnie historii (której część integralną stanowi również), dostarczając jej, przez zbadanie regularności gospodarczych, doniosłych, czasem najważniejszych, nigdy jednak nie jedynych determinant wszelkich społecznych działań* [Kula 1983 s. 94].

Jeden z najwybitniejszych polskich ekonomistów O. Lange (1904-1965), o miejscu historii gospodarczej w naukach ekonomicznych wypowiada się następująco: *Ekonomia polityczna, historia gospodarcza i ekonomia opisowa (wraz ze statystyką gospodarczą i geografiją gospodarczą) stanowią razem tzw. „nauki ekonomiczne”, czyli nauki traktujące o procesie gospodarczym. Poszczególne nauki ekonomiczne warunkują się wzajemnie. Badanie konkretnych procesów gospodarczych wymaga znajomości praw ekonomicznych, które tymi procesami rządzą. Dlatego historia gospodarcza i ekonomia opisowa muszą się posługiwać wynikiem badań ekonomii politycznej. Jednocześnie dostarczają one ekonomii politycznej wiedzy o konkretnych procesach gospodarczych, wiedzy potrzebnej, aby teoretyczne uogólnienia ekonomii politycznej były zgodne z rzeczywistością* [Lange 1978 s. 88 – 89].

Także we współczesnych opracowaniach jest poruszana kwestia relacji ekonomii i historii. Spostrzeżenia zawarte w poszczególnych opracowaniach są zbliżone do tych z okresu piśmiennictwa wcześniejszego.

J. Skodlarski wyraża opinię, że: *[...] w badaniach ekonomii politycznej i historii gospodarczej mamy do czynienia z wzajemnymi sprzężeniami zwrotnymi. Niemożliwe jest wnioskowanie naukowe w dziedzinie ekonomii politycznej nie wspomagane historią gospodarczą, jak i niemożliwe są badania dotyczące rozwoju gospodarczego bez uwzględniania zdobytej wiedzy ekonomicznej. Nie można o tym zapominać, prowadząc badania monograficzne, a tym bardziej podejmując się pisanie syntez historii gospodarczej. Uwzględnienie teorii ekonomicznej w syntezie historii gospodarczej jest po prostu koniecznością* [Skodlarski 2005 s. 16 – 18].

Również J. Szpak stwierdza, że historia gospodarcza wchodzi w zakres badań historycznych i ekonomicznych, a gospodarka i jej funkcjonowanie jest wspólnym przedmiotem badań zarówno dla historyka gospodarczego, jak i ekonomisty. Podkreśla, że nieco inaczej wygląda konstatacja badań u ekonomisty, a inaczej u historyka: *[...] w przypadku ekonomisty jest to dążenie do wysokiego stopnia uogólniania, najczęściej przejawia się w budowaniu modeli, natomiast historyk gospodarczy głębiej wchodzi w badaną materię i w związku z tym może przedstawić szczegóły procesu dziejowego. Ekonomista analizuje czynniki ekonomiczne i jest skłonny pomijać tzw. czynniki pozaeconomiczne (np. wpływ instytucji na: wzrost gospodarczy, poglądy polityczne, filozoficzne, estetyczne, religijność), natomiast historyk uwzględnia je w znacznym stopniu jako wytwór określonych: epok, kultur, cywilizacji* [Szpak 2003 s. 30 – 31].

W. Morawski zaznacza, że: *[...] historia gospodarcza rozwija się na pograniczu historii i ekonomii, łącząc elementy metodologii obu nauk. Wobec każdej z nich pełni nieco inną rolę. Historykom pozwala na poszerzenie zakresu zainteresowań tradycyjnej historiografii, koncentrującej się na wydarzeniach politycznych, o zjawiska z zakresu długiego trwania w sferze zjawisk społecznych, gospodarczych czy też z zakresu życia codziennego. Z punktu widzenia ekonomistów historia gospodarcza pełni rolę ostatecznego weryfikatora modeli teoretycznych* [Morawski 2010 s. 7].

Wybitny znawca historii myśli ekonomicznej, W. Stankiewicz daje do zrozumienia, że obiektem badań historii jest proces rozwoju życia społecznego w przeszłości, a przedmiotem badań jest opis tej przeszłości lub poszukiwanie w niej pewnych prawidłowości. Z kolei, obiektem badań ekonomii jest życie gospodarcze, przedmiotem natomiast jego opis, poszukiwanie prawidłowości i zasad służących praktyce gospodarczej [Stankiewicz 2007 s. 26, 1.28].

Również w literaturze zachodnioeuropejskiej i amerykańskiej znajdują się cenne uwagi, dotyczące wzajemnych relacji ekonomii i historii. Francuski historyk, F. Braudel pisał, że: *[...] historia, tak jak życie, wydaje się nam umykającym, ruchliwym widowiskiem, na które składa się nierozdzielny splot mnóstwa problemów i które może przybierać kolejno sto różnych i sprzecznych oblicz. Jak przystąpić do tego wielowarstwowego życia, jak je rozdrobnić, tak by móc je poddać analizie, albo cokolwiek z niego uchwycić?* [Braudel 1999 s. 27]. Jego zdaniem: *[...] przedmiotem badania historycznego jest nie tylko to, co się dokonało, że historia nie jest uwięziona w śniecie rzeczy martwych, że zatem historyk może kreslić osady – i to w pełni zasadne – wobec teraźniejszości* [Braudel 1999 s. 335].

Wymownie o roli historii w badaniach naukowych wyrażał się L. von Mises (1881 – 1973). Uważał, że: *[...] historia daje człowiekowi drogowskazy, pokazując mu, któredy musi iść. Człowiek może odnieść sukces tylko wtedy, gdy jego działania wpisują się w trend ewolucji. Głównym zadaniem historii jest odkrywanie tych linii trendu* [Mises 2011 s. 185].

J. Galbraith (1908-2006) również wskazywał na związki ekonomii z historią. Jego zdaniem, przyszłość zachowa niektóre istotne aspekty tego, co się dzieje obecnie.



Teraźniejszość, z kolei, jest, w jego przekonaniu, owocem wydarzeń minionych. Pisał, że: *[...] poglądy na ekonomię mają głębokie korzenie w przeszłości. Tylko na podstawie tego, jak oceniamy kształtowanie się w przeszłości cen i produkcji, zatrudnienia i bezrobocia, podziału dochodu i bogactwa, oszczędności, bankowości i inwestycji oraz istoty i perspektyw kapitalizmu i socjalizmu, możemy zrozumieć terażniejszość, a tym samym – w jakiejś nieznacznej mierze – także i przyszłość* [Galbraith 2011 s. 18].

Noblista z 1972 roku, J. R. Hicks (1904-1989), przekonywał, że historia gospodarcza to nauka na bardzo rozległy temat. *Jednym ze swoich wymiarów obejmuje on cały świat, w drugim wymiarze rozciąga się na całą historię ludzkości, począwszy od ciemnej przeszłości i otchłani czasu, o których początku mamy fragmentaryczną wiedzę dzięki antropologom i archeologom, aż do krawędzi nieznannej przyszłości, jaką jest dzień dzisiejszy. [...] W miarę cofania się w czasie, istnieje również głębsza przyczyna. W miarę zagłębiania się w przeszłość na pewno odkryjemy, że gospodarcze aspekty życia były wówczas mniej zróżnicowane w stosunku do innych aspektów, niż ma to miejsce obecnie* [Hicks 1999 s. 11].

Również D. C. North stwierdza, że: *[...] przedmiotem badań historii gospodarczej jest efektywność gospodarek w czasie. Celem badań jest nie tylko nowe spojrzenie na ich przeszłość, lecz także włączenie do teorii ekonomii analitycznej perspektywy umożliwiającej zrozumienie zmiany gospodarczej. Ideальnym narzędziem analizy byłaby teoria dynamiki gospodarczej porównywalna w swej precyzji z teorią równowagi ogólnej. Bez takiej teorii można co prawda opisywać charakterystyczne cechy dawnych gospodarek, badać ich efektywność w różnych okresach, zajmować się porównawczymi, statystycznymi analizami, ale brakować będzie analitycznych podstaw zrozumienia kierunku rozwoju gospodarek w czasie* [North 2006 s. 553].

Badanie przeszłości i odnoszenie wyników do współczesności to bardzo rozległe zadanie, jakie w relacji z historią realizuje ekonomia. Wzajemne uzupełnianie się obu nauk daje pewność, że analizy takie mają głęboki sens. Ułatwią bowiem analitykom gospodarki konstruowanie właściwych opinii dotyczących obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

#### 4. O roli analizy historycznej w ekonomii

Wymownie brzmiące stwierdzenie znakomitych historyków myśli ekonomicznej, H. Landretha i D. Colandera: *[...] zrozumieć terażniejszość na podstawie przeszłości* [Landreth, Colander 1998 s. 599] skłania do refleksji nad rolą historii w wyjaśnianiu procesów zachodzących w gospodarce. Landreth i Colander przekonują, że wydarzenia historyczne, z jakimi człowiek miał do czynienia na przestrzeni wieków, wywarły istotny wpływ na teorię ekonomii [Landreth, Colander 1998 s. 35]. Trudno z takim poglądem się nie zgodzić.

*Spółeczną funkcją historii było przez długie wieki dostarczanie historycznej legitymacji dla określonych zjawisk terażniejszości i dla ich praw na przyszłość. (...) W tym sensie motorem zainteresowania przeszłością było poszukiwanie w niej materiału, który by splendorem dawności przyozdobił albo instytucje istniejące, albo tendencje reformatorskie* [Kula 1983 s. 12]. W taki sposób o roli historii w badaniach naukowych pisał w 1963 roku W. Kula. Czy to stwierdzenie znamienitego historyka gospodarczego można odnieść do badań ekonomicznych? Niewątpliwie tak.

O roli historii w badaniach naukowych pisał filozof, Wł. Tatarkiewicz (1886 – 1980). Według niego, analiza problemu badawczego polega na: wyborze faktów (doborze materiału do badań); interpretacji faktów, niezbędnej z punktu widzenia ich wieloznaczności; scalaniu faktów, czyli ich grupowaniu; uporządkowaniu faktów (odpowiednim ich posegregowaniu); powiązaniu faktów (ustaleniu zależności między nimi); korekcie faktów, w kierunku ich prawdziwości [Tatarkiewicz 1986 s. 41 – 44].

Warto w kontekście rozważań Tatarkiewicza zadać pytanie: Na czym ma polegać metoda badawcza ekonomisty? W odpowiedzi należy podkreślić za P. A. Samuelsonem (1915-2009) i W. D. Nordhausem, że ekonomia musi bezwzględnie korzystać z badań historycznych. Według nich: *[...] interpretację zarejestrowanych faktów historycznych trzeba wspierać narzędziami analizy teoretycznej. Dla nauki empirycznej, jaką jest ekonomia, fakty mają kluczowe znaczenie, ale fakty same przez się nigdy nie mówią rzeczy jednoznacznych. Muszą one zostać uporządkowane i pogrupowane w procesie formułowania i weryfikowania teorii ekonomicznej* [Samuelson, Nordhaus 1997 s. 29]. Warto w tym miejscu przytoczyć również założenia metodologiczne do badań, proponowane dla ekonomistów przez M. Blauga. W jego przekonaniu: *[...] metodologia jest tą dziedziną ekonomii, która zajmuje się analizą sposobów, przy pomocy których ekonomiści uzasadniają swoje teorie, oraz argumentów, na które się powołują, przedkładając jedną teorię nad drugą* [Blaug 1995 s. 19].

Tymczasem, zdaniem J. Skodlarskiego, w znacznej mierze: *[...] ekonomię współczesną zdominowały myślowe, abstrakcyjne i modelowe konstrukcje oparte na matematycznym języku i wyliczeniach statystycznych* [Skodlarski 2008 s. 7]. Z jego obserwacji wynika, że nieliczni ekonomiści korzystają obecnie z dorobku: myśli ekonomicznej, historii gospodarczej, filozofii, socjologii czy innych nauk.

Podobny punkt widzenia przedstawia J. Wilkin. Pisze, że: *Ekonomia współczesna, reprezentowana przez koncepcje zaliczane do głównego nurtu i zajmujące większość podręczników ekonomii, wydaje się być nauką przyziemną, przeraźliwie konkretną i bez polotu, chociaż konieczną. Dla wielu studentów [...] wydaje się ona dyscypliną hermetyczną, sformalizowaną i odhumanizowaną, a przynajmniej niehumanistyczną, czy nawet niegodną włączenia jej do nauk społecznych. [...] Trzeba znacznie wysiłku, a i pewnej dydaktycznej wirtuozerii, aby studentów kierunków nieekonomicznych „przekonać do ekonomii”, zainteresować i pokazać jej nie tylko przydatność, ale też intelektualną atrakcyjność* [Wilkin 2009 s. 297].

Powyższe rozważania pokazują, że ekonomia bez wiedzy humanistycznej i refleksji na temat życia człowieka nie jest w stanie właściwie rozpoznać coraz bardziej złożonych problemów współczesnego świata. Trudnych kwestii, zwłaszcza natury społeczno-gospodarczej, nie da się rozwiązać bez wiedzy z zakresu historii, czy też podstaw innych nauk, takich jak: antropologia, politologia czy etyka.

Matematyczna precyzja i elegancja, dominującej w naukach ekonomicznych teorii neoklasycznej, wymodelowała, jak przekonuje laureat nagrody Nobla z 1993 roku, D. C. North, statyczny świat „bez tarć” i stała się barierą w odniesieniu do badań nad rozwojem gospodarek w czasie [North 2006 s. 553]. Tymczasem okazuje się, że „zjawisko tarcia” w gospodarce jest powszechne. Jego identyfikacji sprzyja odwołanie się do historii.

W jednym z ostatnich wywiadów wypowiedział się również na ten temat, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 1970 roku, P. Samuelson – amerykański eko-

nomista, który posługiwał się złożonymi modelami matematycznymi w opisie zjawisk zachodzących w gospodarce. W czerwcu 2009 roku na pytanie dziennikarza: *Co powiedziałby młodej osobie, która dopiero zaczyna studia ekonomiczne?* udzielił bardzo zaskakującej odpowiedzi: *No cóż, moja rada byłaby chyba odzwieriedleniem zmiany, jaka na starość zaszła w moich zapatrywaniach. Dziś powiedziałbym takiej osobie, aby pod żadnym pozorem nie zamiedzywała nauki historii gospodarczej, ponieważ w niej znajdzie twórczość dla wszystkich sformułowanych przez siebie hipotez i dzięki niej będzie je mogła weryfikować* [Clarke 2009, cytata za: Roubini, Mihm 2011 s. 82].

Zbliżoną do Samuelsona ewolucję myślenia przeszedł również, polski ekonomista, E. Lipiński (1888 – 1986). Pisał o tym T. Kowalik (1926-2012): *[...] w ciągu lat trzydziestu kilku Lipiński nie tylko nie zajmował się badaniami historycznymi [...]. Temu kierunkowi przeciwnie stawiał postawę teoretyczną, stając się w okresie dwudziestolecia międzywojennego jednym z czołowych – być może najbardziej zastraszonym – eksponentów ekonomii neoklasycznej, głoszącej „czystą” teorię „wieczyste” prawa itp. [...] Ale doświadczenia gospodarki wojennej, następnie gospodarki planowej, a szczególnie obserwacja skrajnie centralistycznych i biurokratycznych metod zarządzania, [...] wpłynęły na zrozumienie wagi humanistycznych treści gospodarowania* [Kowalik 1975 s. 439].

Autorefleksja Lipińskiego w tej kwestii brzmi następująco: *Przed drugą wojną światową, mimo że byłem marksistą i krytykowałem kapitalizm, wykładałem jednak ekonomię neoklasyczną [...]. Ekonomia marksistowska była krytyką kapitalizmu, natomiast wydawało mi się, że ekonomia neoklasyczna wyjaśnia funkcjonowanie kapitalizmu. W latach czterdziestych i pięćdziesiątych doznałem ośnienia: jest to ideologia błędna. To bezustanne poszukiwanie równowagi, nad czym ciągle zatrzymują się neoklasycy, jest zajęciem jałowym. Podobnie jak i teoria suwerenności konsumenta. Zrozumiałem, że najważniejsze są źródła kreatywności społecznej, że całym sensem ekonomii jest rozwój człowieka* [Lipiński 1975 s. 439]. Badań nad takim zakresem zagadnień nie sposób przeprowadzić bez odwoływania się do historii.

Historia dla ekonomisty nie jest bezużyteczna, przekonywał czołowy przedstawiciel Szkoły Austriackiej L. von Mises. Zauważył on, że: *[...] nie tylko daje ona wiedzę niezbędną do podejmowania decyzji politycznych. Otwiera również umysł na zrozumienie ludzkiej natury i przeznaczenia. Powiększa mądrość. Stanowi samą istotę liberalnej edukacji, której koncepcję tak często błędnie się interpretuje. Jest najważniejszym krokiem w stronę humanizmu, skumulowanej wiedzy o swoich ludzkich problemach, która odróżnia człowieka od innych istot żywych. [...] krytycy historii twierdzą, że zajmowanie się sprawami przeszłości odwraca uwagę ludzi od głównego zadania ludzkości, jakim jest poprawa przyszłych warunków. Trudno o oskarżenie bardziej niezasłużone. Historia spogląda wstecz na przeszłość, ale lekcja, której uczy, dotyczy spraw przyszłych. Nie uczy gnuśnego kwietyzmu; pobudza człowieka do naśladowania czynów wcześniejszych pokoleń* [Mises 2011 s. 190 – 191].

Można uznać, że historia gospodarcza spełnia rolę weryfikatora teorii ekonomicznych. Jest zatem, co podkreśla historyk, W. Morawski, „cmentarzyskiem idei” tej dyscypliny naukowej<sup>5</sup>. Podobnie o roli historii wyrażają się: N. Roubini i S. Mihm: *[...] historia gospodarcza jest ważna, znacznie ważniejszą niż choćby teorie rynków efektywnych i racjonalności inwe-*

<sup>5</sup> Stwierdzenia, że historia gospodarcza jest „cmentarzyskiem idei ekonomicznych” użył, prezes Polskiego Towarzystwa Historii Gospodarczej, prof. Wojciech Morawski [Morawski 2010 s. 7]. Powtórzył je również na seminarium naukowym pt. *Znaczenie doświadczeń historycznych dla współczesnej ekonomii*, które odbyło się 18 stycznia 2012 roku w siedzibie Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Warszawie.

storów. I nie dlatego, że historia się powtarza w prosty, cykliczny sposób, choć niezłuczone są podobieństwa między przeszłością a dniem dzisiejszym, ale raczej dlatego, że historia jest pożyteczna, ponieważ może stanowić podstawę i decydować o kształcie teorii ekonomicznych. Wprowadza ona surowe, realistyczne szczegóły w eleganckie matematyczne modele [...]. A te realia są bardzo potrzebne. To właśnie niemal religijna wiara w modele tworzyła sprzyjające warunki do powstania ostatniego kryzysu i przedsiębiorców oraz uczestników rynku czyniła ślepyimi na zagrożenia, które kumulowały się od wielu lat. Historia uczy pokory, cechy przydatnej w ocenie kryzysów, których nadejście jakże często poprzedzały butne deklaracje, że zwykłe reguły ekonomii przestały obowiązywać [Roubini, Mihm 2011 s. 82].

Zaprezentowane poglądy nawiązują do słów, słynnego brytyjskiego ekonomisty, M. Blauga: [...] to, co dzisiaj wiemy o systemie gospodarczym, nie jest czymś, co odkryliśmy tego ranka, lecz jest rezultatem naszych dociekań, odkryć i błędnych poczynań z przeszłości [The Historiography... 1991, cytat za: Snowdon, Vane 2003 s. 17]. Podobnie uważał H. Hazlitt (1894 – 1993), kolejny wybitny przedstawiciel Austriackiej Szkoły Ekonomii. Jego zdaniem: [...] wiele pomysłów, które dziś uchodzą za wspaniałe, postępowe i nowoczesne, to w gruncie rzeczy nawrót starych błędów oraz kolejny dowód prawdziwości powiedzenia, że kto nie zna przeszłości skazany jest na jej powtarzanie [Hazlitt 1993 s. 9]. Warto podkreślić, że już na początku XX wieku podobnych słów użył, filozof amerykański, G. Santayana (1863-1952), który napisał, że: Ci, którzy nie pamiętają przeszłości, skazani są na jej powtarzanie [Santayana 1905, cytat za: Zimbardo, Boyd 2009 s. 67]. Interesującą, ale krytyczną, opinię w stosunku do ekonomistów skierował, polski historyk, J. Topolski. Stwierdził, że: *Lekceważenie badań historycznych graniczy u nich nieraz z wprost karykaturalnymi uproszczeniami* [Topolski 1964 s. 81].

Czego konsekwencją są często pojawiające się uproszczenia w ekonomii? Odpowiadając na tak zadane pytanie, wypada posłużyć się zapisem znakomitych historyków myśli ekonomicznej: H. Landretha i D. Colandera. W ich przekonaniu wykłady na studiach ekonomicznych nie uwzględniają często historycznego kontekstu dzisiejszych wydarzeń. Charakterystyczną cechą nowoczesnej teorii ekonomicznej jest przedstawianie jej w historycznej próżni [Landreth, Colander 1998 s. 599].

Wśród praktyków gospodarczych również można odnaleźć stwierdzenia podkreślające znaczenie historii. Szwajcarski finansista, H. Vontobel pisał: *Żyjemy chwilą obecną, w czym z natury rzeczy zakorzeniony jest brak ufności w przyszłość. Doświadczając często bezprecedensowego pesymizmu politycznego i gospodarczego, znajdujemy się na najlepszej drodze do zagubienia poczucia rozsądku i miary. W tej sytuacji najpilniejszą potrzebą staje się refleksja historyczna [...]*.<sup>6</sup>

Interesującą wskazówkę dla uprawiających politykę gospodarczą przedstawił E. Lipiński: *Myśl ekonomiczna – idee i ideologie gospodarcze – są częścią historii w ogóle. Idee determinują lub wyrażają politykę ekonomiczną. A nikt nie zaprzeczy, że polityka ekonomiczna stanowi najbardziej integralną część historii gospodarczej narodów* [Lipiński 1975 s. 6].

Łącznikiem badań ekonomicznych i historycznych powinny być, zdaniem D.C. Northa, instytucje. Według niego: *Historia ma znaczenie. Jest ważna nie tylko dlatego, że łączy przeszłość z przyszłością poprzez ciągłość, jaką zapewniają nam instytucje społeczne. Dzisiejsze i przyszłe decyzje są kształtowane przez przeszłość. A przeszłość może być rozumiana tylko w kategoriach ewolucji instytucji. Włączenie problematyki instytucji do teorii ekonomii i historii gospo-*

<sup>6</sup> Cytat pochodzi z tekstu H. Vontobela, *Wiara w przyszłość wyrasta z historii* [H. Vontobel, 2006, s. 21].

darczej jest istotnym krokiem w udoskonaleniu zarówno teorii ekonomii, jak i historii [North 2009 s. vii].

Trudno z powyższymi spostrzeżeniami się nie zgodzić. W ekonomii bowiem konstruowanie wniosków bez pogłębionej weryfikacji historycznej nierzadko ma charakter meandryczności i prowadzi badaczy gospodarki na bezdroża. Wzajemne relacje teorii ekonomii i historii uwypuklają znaczenie holistycznego podejścia do badań ekonomicznych, według którego w analizach gospodarki należy uwzględniać zjawiska bieżące, jak i te mające charakter retrospektywny. Takie podejście gwarantuje rzetelność badań [Zalesko 2012 s. 547]. W przypadku analiz ekonomicznych istotną rolę odgrywa również eklektyzm metodologiczny, który umożliwia analitykom wykorzystywanie różnych technik badawczych oraz doświadczeń przedstawicieli wielu nurtów występujących w naukach ekonomicznych, jak również innych dziedzin wiedzy. Analizy o takim charakterze dowodzą, że ekonomia nie jest nauką nomotetyczną, ale idiograficzną.

## 5. Podsumowanie

Historia gospodarcza zasługuje na poczesne miejsce w sferze ekonomii. Tymczasem, patrząc z perspektywy historycznej (na co zwrócił uwagę J. Topolski), były takie okresy w historii ekonomii, kiedy ekonomiści nie interesowali się historią gospodarczą, obawiając się niebezpieczeństwa historyzmu i unicestwienia teorii ekonomii. W tym samym czasie historycy gospodarczy nadal poszukiwali inspiracji badawczych w ekonomii, czym przyczyniali się do łagodzenia rozdźwięku między teorią ekonomii a historią. Były także okresy, kiedy ekonomiści, w celu ożywienia swej nauki, czerpali: [...] *pełniejszą garścią z historii gospodarczej* [Topolski 1964 s. 82].

Trend do czasowego zbliżania się i rozmiijania się ekonomii i historii obserwuje się do dnia dzisiejszego. Dość często mamy jednak do czynienia z niedocenianiem zaszczości historycznych w badaniach współczesnej gospodarki, co znacząco zubaża analizy społeczno-gospodarcze.

Historyk, Stanisław Zakrzewski (1873-1936) uznał, że: [...] *ogólny cel historii stanowi stwarzanie drogi znajomości i rozpamiętywania przeszłości – duchowych dóbr, łączących oddzielne indywidualna i społeczności ludzkie* [Zakrzewski 1963 s. 515]. To wymownie brzmiące zdanie nawiązuje do stwierdzenia Z. Sadowskiego i P. Kozłowskiego, z którym w pełni należy się zgodzić. Ci dwaj ekonomiści uznają historię gospodarczą za naukę tworzącą kulturę ekonomii [Sadowski 2011 s. 348], naukę, która, zdaniem Samuelsona i Nordhaua, łączy rygory nauk ścisłych z „poezją” nauk humanistycznych [Samuelson, Nordhaus 1997 s. 28].

Podobnie ekonomię postrzegał E. Lipiński, pisząc, że: *Ekonomia jest nauką dotyczącą życia społecznego, a w szczególności jednej z najistotniejszych jego dziedzin – ludzkiej twórczości. Wszelkie bowiem innowacje i przemiany w sferze gospodarczej są taką samą twórczością, jak twórczość artystyczna [...]. Nie sposób rozwiązać żadnego zagadnienia ekonomicznego, nie odwołując się do szerokiego kontekstu humanistyki. Jestem więc w stanie wojny ze wszystkimi, którzy usiłują zacięsnąć ekonomię do wąskiego kręgu zagadnień* [Lipiński 1975 s. 439].

Przekonania Lipińskiego oraz Samuelsona i Nordhauusa współcześnie dzielają m.in.: A. Glapiński i J. Wilkin, dając im wyraz w swoich publikacjach [Glapiński, 2006; Wilkin 2009 s. 295 – 313]. Starają się przekonać czytelników do odwoływania się do nauk humanistycznych (m.in. historii) w ramach prowadzenia badań w ekonomii.

Poprawność interpretacji zjawisk zachodzących w gospodarce często jest możliwa dzięki korzystaniu z dorobku innych nauk, zarówno społecznych: jak i humanistycznych. Można w tym miejscu wystąpić do naukowców z różnych kręgów z postulatem prac zmierzających do osiągnięcia komplementarności w kwestii prowadzonych badań.

W przypadku kształtowania wspólnego stanowiska badawczego w stosunku do jakiegoś problemu społeczno-gospodarczego warto odnieść się np. do takich słów: *Nie szuka się prawdy o historii, ale prawdy w historii* [Kragh 1987 s. 93]. Wymownie brzmiące słowa, duńskiego historyka nauki, H. Kragha mogą stać się dobrym podsumowaniem roli, jaką spełnia historia w ekonomii.

### Literatura

- Blaug M. 1995 *Metodologia ekonomii*, Warszawa.
- Braudel F. 1999 *Historia i trwanie*, Warszawa.
- Bujak F. 1924 *Historja gospodarcza*, [w:] *Studja historyczne i społeczne*, Lwów-Warszawa-Kraków.
- Clarke C. 2009 *An Interview with Paul Samuelson, Part Two, Atlantic*, 18 June, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2009/06/an-interview-with-paul-samuelson-part-two/19627/>], data wejścia: 11.11.2012].
- Galbraith J. K. 2011 *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, Warszawa.
- Glapiński A. 2006 *Meandry historii ekonomii. Między matematyką a poezją*, Warszawa 2006.
- Grodek A. 1963 *Czego historia jest historia gospodarcza*, [w:] *Studia nad rozwojem kapitalizmu w Polsce*, Warszawa, przedruk z: *Pamiętnik trzydziestolecia Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie 1906-1936* 1938, Warszawa.
- Hazlitt H. 1993 *Ekonomia w jednej lekcji*, Kraków.
- Heller M. 2006 *Filozofia i wszechświat*, Kraków.
- Hicks J. R. 1999 *Teoria historii gospodarczej*, Toruń.
- Kowalik T. 1975 *Postonnie*, [w:] *Historia polskiej myśli społeczno-ekonomicznej do końca XVIII wieku*, Lipiński (red.), Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Kragh H. 1987 *An Introduction to the Historiography of Science*, Cambridge.
- Kula W. 1983 *Problemy i metody historii gospodarczej*, Warszawa.
- Landreth H., Colander D. C. 1998 *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa.
- Lange O. 1978 *Ekonomia polityczna, T. I i II*, Warszawa.
- Lipiński E. 1975 *Historia polskiej myśli społeczno-ekonomicznej do końca XVIII wieku*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Mises L. von 2011 *Teoria a historia. Interpretacja procesów społeczno-gospodarczych*, Warszawa.
- Morawski W. 2010 *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa.
- North D. C. 1994 *Economic Performance through Time*, "The American Economic Review", Vol. 84, No. 3.

- North D. C. 2006 *Efektowność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, A. Jaśńska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i opracowanie), A. Lompart (tłumaczenie), Warszawa.
- North D.C. 2009 *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge (28<sup>th</sup> printing).
- Roubini N., Mihm S. 2011 *Ekonomia kryzysu*, Warszawa.
- Ruggles T. 1797 *The History of the Poor*, London.
- Rutkowski J. 1982 *Czy jest potrzebna teoria ekonomiczna ustroju feudalnego?* [w:] *Wokół teorii ustroju feudalnego*, Warszawa przedruk z: *Sprawozdania PTPN za I półrocze 1934 r.*
- Rutkowski J. 1982 *Zagadnienia syntezy w historii gospodarczej*, [w:] *Wokół teorii ustroju feudalnego*, Warszawa przedruk z: *Pamiętniki IV Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Poznaniu, 6-9 grudnia 1925, I, Referaty 1925*, Lwów.
- Sadowski Z. 2011 *Przez ciekawe czasy. Rozmowy z Pawłem Kozłowskim o życiu, ludziach i zdaniach*, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. 1997 *Ekonomia 1*, Warszawa.
- Santayana G. 1905 *The Life of Reason*, vol. I, New York.
- Skodlarski J. 2005 *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa.
- Skodlarski J. 2008 *O potrzebie rozważań metodologicznych*, [w:] *Historia gospodarcza i historia myśli ekonomicznej a teoria ekonomii*, (red.) J. Skodlarski, Łódź.
- Smith A. 2007 *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. I i II, Warszawa.
- Snowdon B., Vane H.R. 2003 *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Warszawa.
- Stankiewicz W. 2007 *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa.
- Szpak J. 2003 *Historia gospodarcza powszechna*, Warszawa.
- Tatarkiewicz W. 1986 *O filozofii i sztuce*, Warszawa.
- The Historiography of Economics* 1991, (ed.) M Blaug, Aldershot.
- Topolski J. 1964 *Historia gospodarcza a teoria ekonomii*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXXI, z. 1.
- Vontobel H. 2006 *Człowiek miarą wszechrzeczy. Refleksje w dobie globalizacji*, Warszawa.
- Wilkin J. 2009 *Czy ekonomia może być piękna? Rozważania o przedmiocie i metodzie ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3.
- Williamson O.E. 2000 *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, Vol. 38(3).
- Zakrzewski S. 1963 *Kultura historyczna*, [w:] M.H. Serejski (zebrał, wstępem i komentarzem opatrzył), *Historycy o historii*, Warszawa.
- Zalesko M. 2012 *Ekonomia i historia – rozważania na temat wzajemnych relacji naukowo-badawczych*, [w:] *Między ekonomią a historią. Studia ofiarowane Profesorowi Czesławowi Noniewiczowi z okazji 75. Urodzin*, (red.) R. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiluk, J. Wilkin, M. Zalesko, Białystok.
- Zimbaro P., Boyd J. 2009 *Paradoks czasu*, Warszawa.

Leszek Jerzy JASIŃSKI<sup>1</sup>

## LOGIKA PROCESÓW DEZINDUSTRIALIZACJI

### Streszczenie

Dezindustrializacja polega na spadku udziału przemysłu w produkcji krajowym brutto danego kraju lub regionu. Podobne zjawisko występuje od wielu dziesięcioleci w przypadku rolnictwa, miejsce obu tych sektorów zajmuje sfera, szeroko rozumianych, usług. Niewątpliwie, procesy te występują w wielu krajach wysoko rozwiniętych, jednak błędne są stereotypowe wyobrażenia o postępującym absolutnym spadku znaczenia przemysłu we współczesnej gospodarce. W szczególności akceptacja tezy o dezindustrializacji Polski wymaga sprecyzowania, w jaki sposób ją się rozumie; bardzo tu łatwo o opinie sprzeczne z wymową danych statystycznych. Produkcja przemysłowa znacząco zmienia swoją postać, ale nie zanika, ponieważ każdy z nas potrzebuje do życia: żywności, dostarczanej przez rolnictwo, rozmaitych usług oraz licznych przedmiotów fizycznych.

**Słowa kluczowe:** dezindustrializacja, logika

### THE LOGIC OF DEINDUSTRIALISATION

#### Summary

Deindustrialisation means a decrease in the share of industry in the gross domestic product of a country or region. A similar phenomenon has been observed for decades in the agricultural sphere. Both these sectors are gradually losing importance in favour of the broadly understood services sector. This is undoubtedly happening in many developed countries, and yet the stereotypical conviction that the role of industry is certain to decline ever further is a false one. In particular, the claim that the Polish economy has been undergoing the process of deindustrialisation seems to be contestable: many opinions are at odds with statistical data. Industrial production is changing, but it is unlikely to completely disappear because we all need food provided by farmers, as well as various services and material products.

**Key words:** deindustrialisation, logic

## 1. Wstęp

Dezindustrializacja (odprzemysłowienie) polega na zmniejszeniu się udziału przemysłu w produkcji krajowym brutto danego kraju lub regionu. W sytuacji skrajnej prowadzi się do zaniku lub radykalnego spadku niektórych rodzajów produkcji przemysłowej w ujęciu bezwzględnym, części jej jednak polega jedynie na obniżeniu się relatywnej

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Leszek Jerzy Jasiński jest dyrektorem Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk.



wielkości tej produkcji. Proces ten przyjmuje największe rozmiary w przypadku przemysłu ciężkiego oraz – w mniejszym zakresie – w odniesieniu do ogółu produkcji, w ścisłym tego słowa znaczeniu (*manufacturing*), przeciwstawianej montowaniu wyrobów gotowych z istniejących już części (*assembling*). W procesie tworzenia PKB miejsce towarów o pochodzeniu przemysłowym zajmują towary pochodzące z innych sektorów, praktycznie rzecz biorąc, z sektora usług.

Zmiana sektorowej struktury produkcji idzie w parze z przekształceniami struktury: dochodów, zatrudnienia, eksportu i importu – w każdym przypadku proces ten oznacza osłabienie pozycji przemysłu. Może się to wyrażać w bezwzględny spadku tych wielkości ekonomicznych lub w spadku ich relatywnej pozycji. Istnieje częste, stereotypowe wyobrażenie o postępującym, absolutnym spadku znaczenia przemysłu we współczesnych systemach ekonomicznych, zwłaszcza wysoko rozwiniętych. Mówi się, że żyjemy w epoce poprzemysłowej, co oznacza, że to nie wyroby przemysłowe stanowią główny komponent PKB; zdecydowaną przewagę mają dzisiaj usługi w tym momencie zostanie podjęta próba weryfikacji tego poglądu z pozycji: teoretycznych i statystycznych, zwłaszcza ustalenia, jaki jest faktyczny przebieg procesów dezindustrializacji oraz jakie są jego przyczyny.

## 2. Główne sektory gospodarki

Analiza działów tworzących gospodarkę, podporządkowana określeniu pozycji przemysłu, powinna rozpocząć się od przypomnienia tak zwanej hipotezy trzech sektorów (*three-sector hypothesis*). Zgodnie z nią, ogół działalności produkcyjnej w gospodarce należy podzielić na trzy części składowe, opatrywane numerami: pierwszy, drugi i trzeci.

Pierwszy sektor (*primary sector*) zajmuje się dostarczaniem dóbr nieprzetworzonych, stanowiących naturalne zasoby ziemi, które służą innym sektorom jako materialna podstawa ich działalności. W skład sektora pierwszego wchodzi: rolnictwo ze swym otoczeniem<sup>2</sup>, leśnictwo, rybolówstwo i rybactwo. Ten dział gospodarki można określić jako surowcowy, ponieważ dostarcza materiału wymagającego dalszego przerobu. Następne przekształcenia, powstającego produktu finalnego, dokonują się, w szczególności, w przemyśle spożywczym, w przemyśle leśnym, przetwarzającym złowione ryby lub dokonującym przemiany energii dzięki wydobyтым surowcom energetycznym; dzieje się to już poza sektorem pierwszym. Sektor drugi (*secondary sector*) dostarcza produkty fizyczne, gotowe do wykorzystania przez konsumenta lub inwestora rozbudowującego aparat produkcyjny. Tworzą ten sektor przemysłowy oraz razem z nim energetyka i budownictwo<sup>3</sup>. Umieszcza się w nim również górnictwo i pozyskiwanie materiałów w kamieniołomach, chociaż jest to forma wydobywania z ziemi

---

<sup>2</sup> Rolnictwo i jego otoczenie zwykle się nazywać agrobiznesem. W jego skład, obok samego rolnictwa, wchodzi: produkcja zużywanych przez nie środków, skup i handel, przemysł spożywczy i agroturystyka. Tak rozumiany agrobiznes jest pojęciem szerszym niż rolnictwo, widziane jako komponent pierwszego sektora gospodarki.

<sup>3</sup> Budownictwo traktuje się nierzadko jako sektor odrębny, wydzielony z przemysłu.

surowców naturalnych, a więc odpowiada warunkom wskazanym w definicji sektora pierwszego. Z kolei, sektor trzeci (*tertiary sector*) obejmuje sferę usług. Ma on charakter rezydualny i zawiera to, co nie należy do sektorów: pierwszego i drugiego; z punktu widzenia poziomu technologii i zarządzania przyjmuje dlatego postać bardzo niejednorodną<sup>4</sup>. Usługami są, zwłaszcza, edukacja, ochrona zdrowia, sfera finansów, handel, gastronomia, hotelarstwo i sektor rządowy.

Hipoteza trzech sektorów może ulec przekształceniu: trzelementowy podział gospodarki bywa modyfikowany przez wyróżnienie sektora czwartego (*quaternary sector*)<sup>5</sup>. Stanowi on obszar usług polegających na dostarczaniu zaawansowanej informacji, a w jego skład wchodzi: informatyka, telekomunikacja, tak zwane usługi profesjonalne oraz sfera badań i rozwoju (sfera B+R). Do czwartego sektora włącza się niekiedy instytucje finansowe i reklamę<sup>6</sup>. Sektor czwarty bywa nazywany sektorem wiedzy, w takim przypadku trudno umieścić w nim reklamę, a także sferę finansów.

Strukturę gospodarki definiuje się niekiedy jeszcze inaczej niż w hipotezie trzech lub czterech sektorów: wyróżnia się jej sektor piąty (*quinary sector*). Stanowi on obszar aktywności ekonomicznej nie podejmowanej dla uzyskania zysku. Wypada do niego zaliczyć: usługi medyczne, edukację i kulturę (w części wolnej od istniejącego tu nastawienia typowo biznesowego, chociaż finansowane bezpośrednio lub pośrednio przez zainteresowanego), następnie: sferę administracji publicznej, wojskowość, policję i badania naukowe. W piątym sektorze trzeba umieścić pracę na rzecz własnej rodziny, wykonywaną przez nigdzie nie zatrudnione osoby pozostające w domu<sup>7</sup>.

W Polsce sektor pierwszy przyczynia się do powstawania PKB w 3,6 procentach, przemysł w 23 procentach, budownictwo (jeżeli oddzielić je od przemysłu) w 7,4 procentach. Pozostała część PKB, czyli 66 procent, przypada na usługi<sup>8</sup>. W Unii Europejskiej, traktowanej jako całość, na trzy rozpatrywane sektory przypada odpowiednio: 1,9, 25,2 i 72,8 procent zagregowanego PKB. W silnie uprzemysłowionych Chinach, nazywanych czasami, może przesadnie, fabryką świata, udziały te wynoszą: 10,6, 46,8 i 42,6 procent. W wysoko rozwiniętych Stanach Zjednoczonych struktura sektorowa PKB przedstawia się następująco: 1,2, 21,9 i 76,9 procent, w zaoferowanym Zimbabwie: 19,1, 23,9 i 56,9 procent.

Analiza struktury powstania PKB powinna uwzględniać ogólny poziom rozwoju kraju. Zatem, w mało zaawansowanych krajach rolniczych udział rolnictwa w PKB jest bardzo wysoki, co nie jest zjawiskiem nieoczekiwanym, wysoki bywa również udział przemysłu. Na przykład w Afganistanie udział rolnictwa wynosi 31 procent (udział przemysłu 26 procent), w Burkina Faso 30,1 procent (przemysł 20,7 procent), w Czadzie 47,2 procent (przemysł 6,5 procent), w Demokratycznej Republice

---

<sup>4</sup> Podział gospodarki na trzy główne sektory przewidują statystyczne systemy klasyfikacji działalności gospodarczej.

<sup>5</sup> Takie rozróżnienie trafia do podręczników geografii: [Skrzypczak 200 s.126].

<sup>6</sup> Przez usługi profesjonalne (*professional services*) rozumie się szeroką gamę działań wspierających biznes, wymagających specjalistycznego przygotowania, tworzą go: doradcy finansowi, inżynierowie, księgowi, lekarze, prawnicy.

<sup>7</sup> Ten ostatni obszar działalności, w odróżnieniu od wymienionych poprzednio, nie tworzy PKB.

<sup>8</sup> Dane za rok 2009: [Polska w liczbach 2010].

Kongo 55 procent (11 procent), w Etiopii 43,5 procent (13,4 procent), na Madagaskarze 26,4 procent (16,6 procent). W Nowej Zelandii, uważanej za kraj rolniczy wśród państw wysoko rozwiniętych, na rolnictwo przypada tylko 4,6 procent PKB (na przemysł 23,7 procent). Bardzo wysoki jest udział przemysłu w tworzeniu PKB w Angoli 65,8 procent (na rolnictwo przypada tylko 9,6 procent), znaczący jest na Białorusi 41,8 procent (rolnictwo 9,2 procent). W Indiach, nazywanych niejednokrotnie krajem o gospodarce usługowej, na sektor trzeci przypada 54,9 procent PKB, a więc stosunkowo niedużo; na rolnictwo i przemysł tego kraju przypada odpowiednio: 17 i 28,1 procent<sup>9</sup>.

Bardzo rozbudowany sektor trzeci, usługowy, zawiera komponent, który można potraktować jako przedłużenie przemysłu. Tak zwane usługi związane z dobrami fizycznymi (*goods-related services*) tworzą w wielu krajach niemalą część ogółu towarów zaliczanych do sektora trzeciego. Na ten fragment sektora usługowego składają się: handel, transport i usługi biznesowe nabywane przez przemysł<sup>10</sup>. Z tego powodu nie powinno się utożsamiać gospodarki usługowej (*service economy*) z dominacją trzeciego sektora w wytwarzaniu PKB.

W przypadku niektórych krajów jest rzeczą uzasadnioną wyróżnić sektor wydobywczy (*extraction sector*). Decyduje o tym jego znaczenie dla ogólnej sytuacji gospodarczej, w szczególności dla równowagi płatniczej i stanu finansów publicznych. Na przykład w Rosji struktura PKB przed globalnym kryzysem finansowym przedstawiała się następująco: sektor wydobywczy około 10 procent, przemysł około 18 procent, rolnictwo około 2,5-3 procent i usługi do 70 procent. W następstwie zmian w gospodarce światowej, udział sektora wydobywczego w tym kraju zmalał do 8 procent, podobnie jak przemysłu [*Transition...* 2009 s. 85].

Historycznie najstarszym i przez pewien czas jedynym sektorem gospodarczym było zbieractwo i myślistwo. Uprawa roślin i hodowla zwierząt pojawiły się później i stanowiły efekt pewnego awansu cywilizacyjnego. Powstanie nadwyżek rolnych uwolniło część społeczeństwa od wytwarzania żywności, co dało podstawy do produkcji dóbr i świadczenia usług<sup>11</sup>.

W świetle niektórych teorii międzynarodowej konkurencyjności kraju, występuje współzależność między wysokością PKB na mieszkańca a realizowaną strategią rozwoju ekonomicznego, która pozostaje zależna od sektorowej struktury gospodarki. Wyróżnia się trzy zasadnicze sposoby ukształtowania przez kraj dynamiki gospodarczej: rozwój bazujący na zasobach czynnikowych (mało wykwalifikowanych zasobach pracy i surowcach naturalnych), rozwój bazujący na poprawie efektywności (głównie na wzroście wydajności pracy i łącznej produktywności czynników wytwórczych) oraz rozwój dzięki innowacjom, do czego jest niezbędny odpowiedni sektor wiedzy [Jasiński 2009 s. 11]. Zgodnie z tą teorią, jeżeli PKB *per capita* danego

<sup>9</sup> Szacunki za rok 2009 [*CLA Factbook*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.cia.gov](http://www.cia.gov)].

<sup>10</sup> Powstaje także problem pomiaru rozmiarów usług związanych z dobrami fizycznymi. Nie jest on szczególnie trudny do rozwiązania, jednak dane na ich temat są publikowane dużo rzadziej niż w przypadku trzech podstawowych sektorów gospodarki.

<sup>11</sup> Uzyskanie przez: Sumerów, Hetytów i Egipcjan nadwyżek rolnych umożliwiło również utworzenie stałej armii w służbie władców kierujących państwami [*Historia...* 2008 s.29-30].

kraju nie przekracza 2 tysięcy dolarów, rozwój bazuje na dostępności zasobów, o ile należy do przedziału od 3 do 9 tysięcy, kołem zamachowym jest rosnąca efektywność produkcji, jeśli przewyższa 17 tysięcy, kluczowe znaczenie zyskuje innowacyjność. W odniesieniu do poziomu PKB, należy wyróżnić dwa, pominięte wyżej, przedziały, od 2 do 3 tysięcy dolarów i od 9 do 17 tysięcy, kiedy rozwój ma charakter przejściowy, łączący dwa kolejne zespoły czynników decydujących o postępie ekonomicznym. Na gruncie tej teorii kraj stale powiększający swój poziom PKB na mieszkańca musi, wcześniej lub później, posiadać i powszechnie wykorzystywać swój sektor wiedzy [The Global... 2007]<sup>12</sup>. W istniejących warunkach utrzymanie wzrostu gospodarczego zaczyna w pewnym okresie wymuszać posiadanie dostatecznie sprawnego sektora wiedzy.

### 3. Przyczyny dezindustrializacji

Ujmując w uproszczeniu, przyczyny zmniejszenia się znaczenia przemysłu w gospodarce znajdują się po stronie popytu i po stronie podaży [Kwiatkowski 1980 s. 158 i nast.]. Ten drugi czynnik należy rozumieć szeroko, a więc uwzględniając także dynamikę wydajności pracy i łącznej produktywności czynników wytwórczych. Każdą szczegółową teorię i opinię na omawiany temat można sprowadzić do identyfikacji zjawisk: popytowych, podaźowych lub dotyczących obu tych wielkości ekonomicznych jednocześnie.

W ocenie twórców hipotezy trzech sektorów: Jeana Fourastié i Colina Clarka<sup>13</sup>, rozwój gospodarki prowadzi do samoczynnej zmiany relatywnej pozycji jej komponentów [Fourastie 1949]. Każda faza długookresowej ewolucji systemu ekonomicznego charakteryzowała się całkowicie innym podziałem zasobów pracy pomiędzy trzy sektory [Kwiatkowski 1980 s. 37-47]. W tradycyjnej gospodarce agrarnej kolejne części składowe systemu dysponowały odpowiednio: 70, 20 i 10 procentami łącznej liczby zatrudnionych. W okresie między fazą agrarną a poprzemysłową relacje międzysektorowe kształtowały się odmiennie: odpowiednio: 20, 50 i 30 procent. W czasach z dominującą pozycją usług relacje te zmieniły się i na poszczególne sektory przypada: 10, 20 i 70 procent zasobów pracy. Następne zmiany ekonomiczne, właściwe okresom po sformułowaniu hipotezy trzech sektorów, oznaczały dalszy, zdecydowany spadek udziału rolnictwa w PKB.

Fourastié był zdania, że gwałtowny rozwój sektora usług, w którym nie spodziewał się spadku popytu na pracę, rozwiąże nabrzmiały problem bezrobocia. Oczekiwał także, że sektor trzeci będzie tworzyć miejsca pracy wyłącznie dla osób dobrze wykształconych, którym zapewni, zbliżone do siebie, wysokie wynagrodzenia. Jego przewidywania nie sprawdziły się: usługi okazały się polem bardzo zróżnicowanych wynagrodzeń, w Niemalęj części niskich. To właśnie duża część sektora usług zaczęła zanikać przeciwny poziom dochodów w społeczeństwie. Z punktu widzenia wydajności, sektor

<sup>12</sup> Ważnym zwolennikiem omawianej teorii jest X. Sala-i-Martin.

<sup>13</sup> Za trzeciego twórcę tej teorii uważa się Allana Fishera.

usług *en bloc* spowalnia dynamikę całej gospodarki. Rozwój tego sektora tylko częściowo niweluje skutki dla poziomu zatrudnienia i szybkiego wzrostu wydajności w przemyśle. Dopóki elastyczność dochodowa usług przewyższała jedność, sektor ten łatwo zastępował tradycyjną produkcję przemysłową. Tego rodzaju przewaga sektora usług nie wydaje się być zjawiskiem trwałym i stąd bierze się jego ograniczony wpływ na aktywizację całej gospodarki.

Inne wyjaśnienie przyczyn dezindustrializacji wskazuje na zmiany struktury popytu. W miarę wzrostu dochodów i w warunkach pewnego nasycenia dobrami fizycznymi konsumenci przeznaczają coraz więcej środków na zakup usług, a mniej, przynajmniej relatywnie, na dobra fizyczne. Jest to sytuacja zbliżona do, występującej we wcześniejszej fazie rozwoju gospodarczo-społecznego, zmiany miejsca w gospodarce rolnictwa: w społeczeństwach zamożnych wydatki na żywność nie powiększają się, a rosnące dochody są przeznaczane najpierw na dobra fizyczne, a następnie na usługi<sup>14</sup>. Autorem, podobnej do hipotezy trzech sektorów, teorii trzech fal technologicznych w rozwoju gospodarczo-społecznym świata był Alvin Toffler. Fala pierwsza oznaczała społeczeństwo agrarne, druga przemysłowe, a trzecia, rozwijające się od połowy XX wieku społeczeństwo, poprzemysłowe [Toffler 2007 s. 427].

Przekształcenia strukturalne w gospodarce znajdują swą istotną przyczynę w technice. Stała mechanizacja wytwarzania dóbr zmniejszała zapotrzebowanie na pracę najpierw w rolnictwie, a później w przemyśle. Pierwszą rewolucję przemysłową z przełomu XVIII i XIX wieku umożliwiło wynalezienie silnika parowego, a także pojawienie się mechanicznego czółenka w przemyśle włókienniczym. Druga rewolucja przemysłowa, najbardziej wyraźna w drugiej połowie XIX wieku i na początku następnego stulecia, minęła pod znakiem głównie wykorzystania energii elektrycznej i silnika spalinowego [Kaliński 2000 s. 40, s.73].

Trzecią rewolucję przemysłową, sto lat późniejszą w stosunku do rewolucji drugiej, charakteryzuje połączenie zmian w różnych dziedzinach techniki z nowymi możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej. Trudno wskazać jeden wynalazek, wiodący w tym czasie prym. W obszarze technologii szczególne znaczenie zajmują: elektronika, informatyka, telekomunikacja, inżynieria materiałowa, robotyka i biotechnologia. Przełom XX i XXI wieku cechuje powstanie nowych możliwości produkcji i świadczenia usług, : laserom, komputerom, poczcie elektronicznej i telefonom komórkowym, nowym tworzywom, robotom i inżynierii genetycznej. Przemianom technologicznym towarzyszy globalizacja gospodarki światowej, rozumiana często jako tworzenie się, co nie znaczy, że pojawienie się w formie gotowej, jednolitego, wolnego od ograniczeń, światowego rynku towarów i kapitału, a w pewnej mierze także rynku pracy.

We współczesnej gospodarce za kluczowy uważa się sektor wiedzy. W publikacjach ekonomicznych występuje kilka bliskich mu pojęć, wprowadzonych z uwagi na znaczenie tego sektora dla całego systemu ekonomicznego. Określenie gospodarka

---

<sup>14</sup> W koszyku towarów konsumpcyjnych, służącym w Polsce do wyznaczenia stopy inflacji, wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe wynoszą 27,2 procent całości, wydatki na napoje alkoholowe i tytoń 5,7 procent, a wydatki na odzież i obuwie 5 procent. Dominują wydatki ze sfery usług. Zob.: [Mały Rocznik Statystyczny... 2007 s. 195 i nast.].

oparta na wiedzy uznaje, szeroko rozumianą, wiedzę za czynnik rozstrzygający o osiągnięciu korzyści ekonomicznych [*Knowledge based...* 2008 s. 227]. Tworzenie wiedzy ma obecnie odgrywać rolę przypisywaną dawniej produkcji towarów, podobnie jej rozprzestrzenianie się wykazuje podobieństwo do dystrybucji dóbr i usług [Marciniak 2008 s. 5 – 23]. W tej koncepcji wiedza przyjmuje postać specyficznego produktu, którego wytwarzanie pozwala stymulować wzrost i całościowy rozwój gospodarki<sup>15</sup>.

Dla zrozumienia procesu dezindustrializacji, w ujęciu historycznym i opisu współczesnych systemów ekonomicznych, duże znaczenie miały wydarzenia w gospodarce globalnej, zachodzące w latach siedemdziesiątych. Odeszły wtedy w przeszłość niskie ceny surowców energetycznych, jakie od końca XIX wieku znacząco ułatwiały wzrost PKB. Już w 1970 roku zaczęła rosnąć cena ropy naftowej, zjawisko to uległo radykalnemu przyspieszeniu w 1973 roku, kiedy podwyżki ceny sięgnęły 400 procent<sup>16</sup>. W 1979 roku cena powiększyła się ponownie, tym razem dwukrotnie. Skutki zmiany cen wywarły duży wpływ na gospodarkę całego świata, najbardziej Zachodu [Czerny 2008 s. 37 – 42].

Bezpośrednią przyczyną turbulencji ekonomicznych stały się trudności w przemyśle samochodowym, produkującym paliwożerne pojazdy. Wysokie ceny paliw odziały na sytuację w innych sektorach, w szczególności w metalurgii. W krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo wystąpiły zjawiska recesyjne, powiększyło się bezrobocie i wzrosła inflacja. Pojawiły się okoliczności zmuszające do wdrażania nowych, energooszczędnych technologii, co oznaczało odwrót od wielu, ważnych do tej pory, form i sposobów wytwórczości. W konsekwencji zmniejszyło się relatywne znaczenie tradycyjnego przemysłu ciężkiego. Proces zmiany struktury produkcji przebiegał nie bez poważnych następstw społecznych, odnotowywanych zwłaszcza w takich ważnych ośrodkach przemysłu, jak: *Industrial Belt (Rust Belt)* w Stanach Zjednoczonych (obszar od Milwaukee do Bostonu), rejon Sheffield w Wielkiej Brytanii, niemieckie Zagłębie Ruhry, Lotaryngia i Nord-Pas-de-Calais Francji oraz miejscowość Bergslagen w Szwecji. W przemyśle stalowym pojawiło się zjawisko kryzysu (*steel crisis*). Produkcja stali wykazywała do tej pory stały wzrost, dający się opisać przy pomocy krzywej wykładniczej, w latach siedemdziesiątych popyt na stal zaczął wykazywać stagnację. W przypadku węgla proces stopniowego spadku popytu rozpoczął się już w 1958 roku.

Efektom procesów dezindustrializacji był znaczący spadek liczby mieszkańców w miastach, określanych do tej pory jako zdecydowanie przemysłowe. Wielkie miasta: *Industrial Belt*, Detroit, Cleveland, Pittsburgh, Buffalo i Filadelfia straciły w drugiej połowie XX wieku w przybliżeniu połowę mieszkańców. Przenieśli się oni do innych ośrodków, często oferujących lepsze warunki do funkcjonowania przemysłu<sup>17</sup>. Miasta: Sheffield i Bergslagen, w których podstawę aktywności gospodarczej stanowił przemysł stalowy, straciły niemal w całości swój dotychczasowy fundament egzystencji i wzrostu. Po okresie przekształceń strukturalnych, procesy rozwoju powróciły do, przechodzących przemiany, regionów (zjawisko to określono jako *redeve-*

<sup>15</sup> Termin **gospodarka oparta na wiedzy** przypisuje się Peterowi Druckerowi [Drucker 1969].

<sup>16</sup> W literaturze stwierdza się, że rok 1973 był czasem przelomu [Geografia... 2005 s. 303].

<sup>17</sup> Pomimo zmian, Detroit pozostało ważnym ośrodkiem przemysłu samochodowego.

*lopment*), na przykład w latach dwutysięcznych Sheffield znalazł się ponownie wśród najbogatszych miast Wielkiej Brytanii. W Zagłębiu Ruhry, które pozostaje ważnym miejscem koncentracji niemieckiego przemysłu, także wysokiej techniki, w 2009 roku działały już tylko: cztery kopalnie węgla, trzy koksownie i jeden duży obiekt hutniczy (*Hüttenwerke Krupp Mannesmann*). Podobne procesy miały miejsce w Liege w Belgii, dawniej ważnym ośrodku produkcji stali. Przedmieście Seraing było w XIX wieku największym na świecie ośrodkiem przemysłu stalowego. Jego rozmiary uległy znaczącemu zmniejszeniu, ale nie spadły do zera, a rejon Liege pozostaje nadal skupiskiem przemysłu zróżnicowanego z punktu widzenia struktury rzeczowej<sup>18</sup>. W 1997 roku została zamknięta ostatnia huta w Lotaryngii.

Wskazaliśmy na osłabienie pozycji przemysłu ciężkiego, w jego przypadku zjawisko to było szczególnie spektakularne [Wieloński 2000 s. 20]. Zmiany strukturalne objęły wszystkie gałęzie przemysłu, z dużą mocą ujawniły się w przemyśle tekstylnym i odzieżowym. W miejscowościach i regionach z silnie rozwiniętą produkcją, składającą się na tę branżę, skumulowane następstwa społeczne zmian gospodarczych były często podobne, jak w przypadku ośrodków przemysłu ciężkiego. O wielu ośrodkach przemysłu lekkiego zaczęto mówić używając czasu przeszłego.

Chociaż przekształcenia strukturalne w gospodarce Zachodu dokonywały się nie bez trudności, na dłuższą metę prowadziły do większej racjonalizacji gospodarowania zasobami energetycznymi i dużo szerszej, niż do tej pory, skłonności do unowocześniania produkcji. Okazały się także niemalym wyzwaniem dla teoretycznej myśli ekonomicznej i polityki gospodarczej w praktyce, działo się tak, ponieważ dotychczasowe rozstrzygnięcia, składające się na politykę makroekonomiczną, straciły swą skuteczność. Gospodarka światowa przeszła największe przemiany od zakończenia II wojny światowej, a nawet, jeżeli skoncentrować uwagę na sposobie jej funkcjonowania, od początku stulecia [Jasiński 2008 s. 94].

Dla krajów komunistycznych, producentów drożejących nośników energii, wysokie ceny nośników energii stanowiły na krótką metę zjawisko korzystne. Kraje bloku wschodniego, importujące ropę naftową z ZSRR, prawie nie odczuły podwyżek występujących na rynkach międzynarodowych. Izolacja od Zachodu sprawiła, że na kraje komunistyczne nie został rozszerzony proces przekształceń strukturalnych, przeciwnie, dotychczasowa struktura sektorowa i metody zarządzania przedsiębiorstwami uległy petryfikacji. Ważną tego przyczyną była zmiana sytuacji Związku Radzieckiego z punktu widzenia dostępu do zasobów ropy naftowej. W latach pięćdziesiątych złoża naftowe tego kraju wydawały się perspektywicznie niewystarczające, by zapewnić długookresowy rozwój kraju dzięki własnym zasobom. Jednak w następnej dekadzie odkryto na zachodzie Syberii wiele nowych pól naftowych, co przyniosło skutek w postaci wzrostu wydobycia i eksportu. Pozwoliło to kierownictwu państwa radzieckiego sprostać jednemu z największych wyzwań, przed jakim od dziesięcioleci stał ZSRR.

---

<sup>18</sup> Przekształcenia strukturalne dały o sobie znać z większą siłą w Walonii niż we Flandrii. Ta asymetria trudności i jej konsekwencje, w postaci finansowania działań składających się na *redevelopment*, stały się ważną przyczyną osłabiającą jedność Belgii.

Wprowadzona przez Stalina, przymusowa kolektywizacja rolnictwa umożliwiła tanią produkcję żywności i ułatwiła uprzemysłowienie, jedno i drugie dokonywało się kosztem poziomu życia kolchoźników i sowchoźników. Mimo to, uczyniła ona radzieckie rolnictwo mało wydajnym na długie lata [Pipes 2008 s. 72]. Skutkiem tego, krytyczne znaczenie dla państwa zyskało wypracowywanie dochodów eksportowych, głównie ze sprzedaży surowców energetycznych, aby w ten sposób finansować import zboża i mięsa. Takiej współzależności eksportowo-importowej nie знаła Rosja przedrewolucyjna, w dużej mierze przewyciężyło ją dopiero państwo rosyjskie, jakie wyłoniło się po upadku ZSRR.

Dochody z eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego miały podstawowe znaczenie dla polityki gospodarczej, prowadzonej w krajach bloku radzieckiego. Zapewniały utrzymanie równowagi gospodarczej, dzięki czemu kierownictwo polityczne, pozostające w latach 1964-1982 pod przewodnictwem Leonida Breżniewa, mogło uznać za zbędne podejmowanie reform gospodarczych i dokonywanie zmian strukturalnych [Kotkin 2009 s. 34-35]. Wdrażanie energooszczędnych rozwiązań technicznych, powszechne na Zachodzie, ominęło Wschód. Nieuczestniczenie krajów bloku radzieckiego w przemianach gospodarczych na świecie ułatwiał system izolacji od gospodarki światowej, jaki stwarzała RWPG<sup>19</sup>. Na sposób postępowania najwyższych władz państw komunistycznych niemalże wpływ miał również strach związany z powtórzeniem się procesów liberalizacji na wzór praskiej wiosny z 1968 roku. W tej części świata, także w Polsce, lata siedemdziesiąte nie przyniosły gruntownych reform ekonomicznych. Efektem braku wcześniejszych zmian w gospodarce stało się ich pojawienie się dopiero w okresie transformacji ustrojowej na początku lat dziewięćdziesiątych. Oznaczało to jednoczesne wystąpienie dwóch zjawisk ekonomiczno-społecznych i kumulację związanych z nimi negatywnych następstw [Felbur 1995 s. 25-26].

Procesy dezindustrializacji nakładają się na zmiany w sferze czynników rozstrzygających o lokalizacji przemysłu [Wiśniewska 2006 s. 510]. Są to zjawiska powiązane ze sobą, ale nie tożsame. Zanik określonej produkcji przemysłowej w danym miejscu nie oznacza często jej zmniejszenia się w skali globalnej, lecz tylko jej nowe rozmieszczenie przestrzenne. Tradycyjne czynniki lokalizacji produkcji zwykle się dzielą na naturalne i pozanaturalne, na te pierwsze składa się głównie istnienie bazy surowcowej i bliskość zasobów wodnych, na drugie zasoby pracy, wielkość i koncentracja popytu, infrastruktura techniczna oraz łatwość prowadzenia procesów inwestycyjnych [Geografia...2007 s. 380-381]. Współcześnie, kiedy niemalże część produkcji ma charakter technologicznie zaawansowany, zyskują na znaczeniu: dostępność odpowiednich zasobów pracy i łatwość prowadzenia procesów inwestycyjnych. Produkcja dóbr pojawia się tam, gdzie istnieją odpowiednie warunki, uznane przez inwestorów za atrakcyjne. Lokalizacja przemysłu w określonym miejscu sprzyja obecność w nim innych podmiotów gospodarczych prowadzących podobną działalność

---

<sup>19</sup> Wcześniej, dzięki istniejącym rozwiązaniom instytucjonalnym, kraje wschodniej i południowo-wschodniej Europy procesy modernizacji ominęły dwa razy. Stało się tak w drugiej połowie XIX wieku, za sprawą silnego protekcjonizmu gospodarczego w państwach: austro-węgierskim i rosyjskim, a następnie przed II wojną światową, za przyczyną systemu tak zwanej *Großraumwirtschaft* [Berend 2006 s. 183].



i instytucji tworzących otoczenie gospodarki, w szczególności powstanie w danym miejscu klastrów. Do ich ukształtowania się jest potrzebne jednoczesne wystąpienie trzech zjawisk: skoncentrowanie w jednym miejscu odpowiednio dużych zasobów wytwórczych i umiejętności, uzyskanie przez współpracujące ze sobą organizacje wysokiej pozycji krajowej i międzynarodowej w sferze wytwarzania określonych produktów oraz odnotowanie trwałych przewag komparatywnych przez wytwórców określonych towarów [Jasiński 2009 s. 56].

Dezindustrializację można oceniać pozytywnie lub negatywnie, postrzegać jako zjawisko obiektywne, niezależne od preferencji podmiotów ekonomicznych lub jako dające się przez nie kontrolować [Rowthorn, Wells 1987 s. 422]. Niejednokrotnie zanik przemysłu, bezwzględny lub relatywny, stanowi rezultat osiągnięcia przez gospodarkę stanu dojrzałości, nie dzieje się jednak tak w każdym przypadku. Z uwagi na dużą mobilność kapitału, również międzynarodową, lokalizacja przemysłu nie może być dzisiaj uważana za sprawę przesądzoną raz na zawsze. Przed polityką ekonomiczną pojawia się wyzwanie związane z budową warunków odpowiednich do przyciągnięcia do danego regionu i utrzymania w nim producentów dóbr fizycznych.

Należy także zwrócić uwagę na zmianę sposobu postrzegania przemysłu jako komponentu ogólnej aktywności ekonomicznej społeczeństwa. W pierwszej połowie XX wieku, a także – może w mniejszym stopniu – w pierwszych dekadach drugiej połowy tego stulecia to właśnie przemysł, i to na ogół przemysł ciężki, był traktowany jako symbol nowoczesności i rozwoju. Krajobraz gospodarczy i przemysłowy z kominami i dymem fabrycznym pojawiał się często w środkach przekazu oraz w materiałach promujących społeczności lokalne. Taki sposób patrzenia na gospodarkę należy od dawna do przeszłości, a powodem tego, nie jedynym, jest zmniejszający się w minionym półwieczu popyt na stal i węgiel. Miejsce czarnej, brudnej, dymiącej „industrii”, rodem z wieku XIX, zajęła gospodarka oparta na wiedzy. Obraz życia gospodarczego w społeczeństwie powstaje w niemalym stopniu na podstawie stereotypów.

#### 4. Proces dezindustrializacji w świetle statystyki

Warto teraz opisać poziom produkcji przemysłowej na świecie w kategoriach statystycznych, spróbować ustalić, jakie obserwuje się na tym polu długookresowe zmiany. Najczęściej będzie się traktować przemysł *en bloc*, nie wyróżniając jego części składowych, czyli poszczególnych branż.

Tabela 1. pozwala stwierdzić, że w latach 1870 – 1995 dokonał się w gospodarce europejskiej proces zasadniczych zmian w strukturze zatrudnienia. Zmalało ono radykalnie w rolnictwie, a powiększyło się w usługach. Może, w sposób nieoczekiwany dla badacza, powiększył się nieznacznie relatywny udział miejsc pracy w przemyśle. Przyjął on poziom najwyższy w okresie do rozpoczęcia się zasadniczych przemian strukturalnych w latach siedemdziesiątych.

**TABELA 1.**

**Struktura zatrudnienia, według sektorów, w 12 głównych krajach Europy  
w: 1870, 1950, 1973 i 1995 r. (w %)**

Lata/sektory	Pierwszy	Drugi	Trzeci
1870	50,2	26,4	23,4
1950	24,7	38,1	37,2
1973	9,7	38,5	51,8
1995	4,5	27,3	68,2

Źródło: [Maddison 1997].

Tabela 2. obrazuje zmiany w strukturze PKB Finlandii, jakie zaszły w tym kraju w ciągu 140 lat. Udział rolnictwa zmalał radykalnie, powiększył się udział usług, podwoił się udział przemysłu, dochodząc do bardzo wysokiego poziomu w danej epoce rozwoju ekonomicznego. Podobna ewolucja struktury PKB wystąpiła w innych krajach.

**TABELA 2.**

**Zmiany w strukturze PKB Finlandii między 1860 a 2000 r. (w %)**

Sektory	1860	2000
Pierwszy	62	3
Drugi	16	34
Trzeci	22	63

Źródło: [Statistical Yearbook of Finland 2009].

Zestawienie 3. ilustruje zmiany udziału przemysłu w łącznej wartości dodanej w gospodarce w czasach nam bliższych, gdyż po roku 1970. Wszędzie tam, gdzie dane statystyczne są kompletne, można stwierdzić wyraźny, a czasem zdecydowany, spadek udziału przemysłu w PKB. Wyjątkiem okazuje się Norwegia, na której gospodarce składa się bardzo silny sektor wydobywania ropy naftowej i gazu, zaliczany do przemysłu. Przypada na niego około 20 procent PKB [This is Norway... 2008]. Przypadek Norwegii nie jest zatem sytuacją typową dla ogółu państw świata.

TABELA 3.

Udział przemysłu w łącznej wartości dodanej w wybranych krajach w: 1970, 1990, 2000 i 2008 r. (w %)

Kraje	1970	1990	2000	2008
Austria	39,6	32,2	30,8	30,7
Belgia	43,1	31,5	27,0	23,1
Brazylia	Bd	Bd	27,7	27,3
Finlandia	38,6	33,3	33,7	31,6
Estonia	Bd	Bd	27,5	29,1
Francja	34,9	27,1	22,9	20,4
Grecja	28,3	25,2	21,0	19,0
Hiszpania	40,6	33,0	29,2	28,4
Holandia	37,7	29,4	24,9	25,5
Indie	Bd	Bd	25,9	29,2
Indonezja	Bd	Bd	45,9	48,1
Irlandia	35,7	35,0	41,1	Bd
Izrael	Bd	Bd	25,3	Bd
Japonia	44,1	38,6	31,1	Bd
Korea Pld.	24,6	38,8	38,4	Bd
Luksemburg	46,3	29,4	18,4	15,4
Meksyk	33,2	36,4	35,8	Bd
Niemcy	48,1	37,3	30,3	29,8
Norwegia	31,6	34,0	42,0	46,2
Polska	Bd	Bd	31,7	32,0
Portugalia	25,6	28,1	27,6	23,9
Republika Czeska	Bd	43,2	38,1	37,6
Rosja	Bd	Bd	37,9	36,1
Słowacja	Bd	Bd	36,2	38,0
Stany Zjednoczone	33,9	28,0	24,2	Bd
Szwajcaria	Bd	31,9	27,3	28,2
Szwecja	37,3	30,6	28,6	28,0
Węgry	Bd	Bd	31,8	29,1
Wielka Brytania	42,6	34,1	27,3	23,6
Włochy	39,2	32,1	28,4	27,0

Bd – brak danych.

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.oecd.org].

Warto uwzględnić pojęcie wartości dodanej towarów produkowanych (*manufacturing added value*), przeciwstawne pojęciu wartości dodanej towarów montowanych. Tabela 4. obrazuje strukturę tej wielkości w wybranych grupach krajów w 2008 roku. Zamieszczone dane wskazują na duże różnice strukturalne między analizowanymi grupami krajów.

Tabela 5. pozwala określić skalę zmian w strukturze geograficznej produkcji przemysłowej na świecie w minionych piętnastu latach, a więc w okresie stosunkowo niedługim. W tym czasie zmniejszył się udział w formie aktywności gospodarczej krajów wysoko rozwiniętych i Ameryki Łacińskiej, a powiększył się znacząco wielu krajów azjatyckich.

**TABELA 4.****Struktura wartości dodanej produkcji przemysłowej w wybranych grupach krajów w 2008 roku, wybrane pozycje w %**

Grupa towarów	UE-15	USA i Kanada	WNP	KNR
Zywność i napoje	11,0	4,8	17,0	22,4
Tekstylia	1,7	0,6	1,6	20,9
Urządzenia elektryczne	5,1	1,8	3,0	0,8
Sprzęt RTV i łączności	4,5	48,9	1,6	1,0
Sprzęt medyczny, precyzyjny i optyczny	3,1	2,6	6,9	0,1
Pojazdy	8,8	3,4	4,6	0,9
Chemikalia	12,2	6,3	7,4	11,1
Paliwa	1,5	1,1	4,1	2,1
Podstawowe metale	3,8	1,9	13,5	2,2

KNR: kraje najsłabiej rozwinięte.

Źródło: [Industrial Statistics 2010].

Strukturę geograficzną światowej produkcji przemysłowej, w ujęciu nieco innym niż tabela 5., przedstawia tabela 6. Zwraca uwagę wysoka pozycja krajów Unii Europejskiej, traktowanych *en bloc*.

**TABELA 5.****Rozkład wartości dodanej produkcji przemysłowej w skali świata w 1995 i 2008 roku, wybrane obszary w procentach, ceny stałe z 2000 r.**

Obszary	1995	2008
UE-15	25,7	20,4
USA i Kanada	26,5	20,5
Azja Wschodnia	22,7	19,2
Ameryka Łacińska	6,5	6,1
NICs	11,3	13,8
Chiny	5,1	15,6
WNP	1,3	1,6
Azja	11,2	24,9

Azja Wschodnia: Japonia, Korea Płd., Singapur.

NICs (*newly industrialized countries*, nowe kraje uprzemysłowione): Argentyna, Brazylia, Chile, Egipt, Filipiny, Hong-Kong, Indie, Indonezja, Kolumbia, Malezja, Maroko, Meksyk, Tajlandia, Tajwan, Tunezja, Turcja, Urugwaj<sup>20</sup>.

Źródło: [Industrial Statistics 2010].

<sup>20</sup> Warto zaznaczyć, że spotyka się odmienne definicje grupy nowych krajów uprzemysłowionych (NICs).

TABELA 6.

Udział w wartości dodanej produkcji przemysłowej w skali świata w 2007 roku, wybrane obszary w procentach, ceny bieżące

Obszary	Odsetek	Obszary	Odsetek
UE	26,1	Chiny	12,9
USA i Kanada	21,8	WNP	3,5
Azja Wschodnia	13,7	Azja	20,3
Ameryka Łacińska	7,0	Afryka	0,9
NICs	12,3	Kraje najsłabiej rozwinięte	0,5

Źródło: [Industrial Statistics 2010].

Jednym ze stereotypów na temat miejsca przemysłu we współczesnej gospodarce jest przekonanie o jego rzekomym zaniku w Kalifornii, uważanej – nie bez podstaw – za wiodący stan USA, wytyczający w pewnej mierze kierunek nadchodzących przekształceń ekonomiczno-społecznych na całym świecie. Tabela 7. ilustruje poziom produkcji przemysłowej w największych z tego punktu widzenia stanach amerykańskich. Na miejscu pierwszym, z największą produkcją w ujęciu globalnym, znajduje się właśnie, uważany czasem za pozbawiony przemysłu, *The Golden State*. Należy natomiast odnotować, że relacja produkcji (*manufacturing*) do PKB kształtuje się w Kalifornii rzeczywiście nisko, co jednak z uwagi na rozmiary stanu, przed globalnym kryzysem finansowym dziewiątego „kraj” świata z punktu widzenia PKB, licząc według kursów rynkowych, czyni przemysł kalifornijski bardzo dużym<sup>21</sup>.

TABELA 7.

Produkcja przemysłowa w wybranych stanach USA i jej udział w PKB w 2008 r., mld dolarów i procenty

Stany	Produkcja	Udział w PKB
Kalifornia	181,1	0,098
Teksas	158,8	0,130
Ohio	84,1	0,178
Illinois	78,8	0,124
Północna Karolina	78	0,195
Pensylwania	75,5	0,136
Nowy Jork	69,1	0,060
Indiana	63,8	0,250
Michigan	61,8	0,162
USA razem	1637,7	0,116

Źródło: [Statistical Abstracts... 2010].

<sup>21</sup> Jest to przemysł nowoczesny. Ponad 40 procent eksportu tego stanu stanowią komputery i sprzęt elektroniczny.

Tabela 8. przedstawia poziom produkcji przemysłowej w wybranych krajach świata na tle jej rozmiarów w Stanach Zjednoczonych. Na podstawie dokonanych obliczeń można stwierdzić, że, pomimo procesów zmian strukturalnych, krajem o największej produkcji przemysłowej w połowie lat dwutysięcznych były USA. Wniosek ten przeczy stereotypowi, głoszącemu upadek produkcji przemysłowej w Stanach Zjednoczonych. Jeżeli potraktować jako całość Unię Europejską, zajmie ona miejsce przed swym partnerem zza oceanu.

**TABELA 8.**  
**Produkcja przemysłowa w wybranych krajach w 2005 r., produkcja w USA = 1,0**

Kraj, obszar	Produkcja	Kraj, obszar	Produkcja
Unia Europejska	1,379	Szwajcaria	0,0488
Japonia	0,460	Indonezja	0,0451
Chiny	0,448	Norwegia	0,0402
Niemcy	0,308	Turcja	0,0390
Wielka Brytania	0,222	Szwecja	0,0387
Brazylia	0,221	Austria	0,0349
Włochy	0,192	Irlandia	0,0346
Francja	0,165	Tajwan	0,0331
Meksyk	0,145	Belgia	0,0327
Kanada	0,118	Tajlandia	0,0327
Hiszpania	0,118	Polska	0,0307
Korea Płd.	0,116	Argentyna	0,0279
Rosja	0,099	ZEA	0,0254
Arabia Saudyjska	0,071	Malezja	0,0235
Australia	0,063	Dania	0,0234
Indie	0,057	Ukraina	0,0233
Holandia	0,054	Cały świat	5,5360

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: [CIA Factbook].

Tabela 9. pozwala ustalić, jak duży jest odpływ pracowników z sektora przemysłu w Stanach Zjednoczonych. W ciągu niespełna dwudziestu lat poziom zatrudnienia znacząco zmalał, pomimo wzrostu wartości produkcji. Świadczy to o szybkim wzroście wydajności pracy i wytycza ścieżkę rozwoju dla całego świata.

Dwie kolejne tablice, opatrzone numerami: 10. i 11., dają wyobrażenie o stałym, realnym wzroście zasobów dóbr trwałych w: Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Japonii, poczynając od 1820 roku. Ten wysoki wzrost unaocznia nieprzerwaną pracę przemysłu, dostawcy towarów wyróżnionych w tabelach.

TABELA 9.

**Zatrudnienie w wybranych sektorach przemysłu USA (*manufacturing*)  
w 1990 i 2008 r., w tys. osób**

Sektor przemysłu	1990	2008
Maszyny razem	1408	1186
Komputery i produkty elektroniczne	1903	1248
Urządzenia elektryczne	633	425
Sprzęt transportowy	2133	1607
Sprzęt medyczny	288	310
Żywność	1507	1485
Tekstyli	492	151
Produkty petrochemiczne i węglowe	153	117
Chemikalia	1036	850
Farmaceutyki	207	290
Produkcja dóbr razem	17695	13431
Odsetek zatrudnienia łącznie	16	10

Źródło: [Statistical Abstracts... 2010].

TABELA 10.

**Zasoby brutto maszyn i urządzeń w: Wielkiej Brytanii, USA i Japonii,  
w: 1820, 1870, 1913, 1950, 1973 i 2001 r., w dolarach z 1990 r.**

Lata	Wielka Brytania	USA	Japonia
1820	92	87	Bd
1870	334	489	94
1913	878	2749	329
1950	2122	6110	1381
1973	6203	10762	6431
2001	16082	30600	32929

Bd – brak danych.

Źródło: [Maddison 2005].

TABELA 11.

**Zasoby brutto dóbr z wyłączeniem mieszkań w: Wielkiej Brytanii, USA  
i Japonii, w: 1820, 1870, 1913, 1950, 1973 i 2001 r., w dolarach z 1990 r.**

Lata	Wielka Brytania	USA	Japonia
1820	1074	1094	Bd
1870	2509	3686	593
1913	3215	14696	852
1950	3412	17211	1929
1973	9585	24366	12778
2001	22176	36330	57415

Bd – brak danych.

Źródło: [Maddison 2005].

Nie mają racji obserwatorzy, którzy głoszą ogólny spadek rozmiarów produkcji przemysłowej na świecie. Dane z tablicy 12. wskazują na niemal jej wzrost w latach 1995 – 2008, a więc w czasie poprzedzającym globalny kryzys finansowy. Wzrost ten dokonał się we wszystkich regionach wyróżnionych w tablicy, chociaż w stopniu niejednakowym. W ciągu niewiele dłuższym od dekady produkcja przemysłowa w krajach rozwijających się powiększyła się o nieco ponad jedną trzecią, w krajach wysoko rozwiniętych wzrost nie przewyższył 10 procent. W skali świata produkcja przemysłowa zwiększyła się o 45 procent, zatem w stopniu bardzo dużym.

**TABELA 12.**  
**Produkcja przemysłowa na poszczególnych kontynentach w: 1995 i 2008 r.,**  
**stan w 2000 r. = 100**

<b>Regiony</b>	<b>1995</b>	<b>2008</b>
Cały świat	80,8	117,2
Kraje wysoko rozwinięte	80,6	109,6
Kraje rozwijające się	81,6	134,3
Ameryka Północna	67,2	110,0
Ameryka Środkowa i Południowa	84,0	123,1
Azja	89,4	122,5
Europa	86,1	112,8
Oceania	89,8	110,2

Źródło: [Rocznik Statystyczny RP 2009].

Podobne zestawienie, ilustrujące dynamikę produkcji przemysłowej w ostatnich dwóch dekadach, zawiera tabela 13. W latach 1990-2008 wzrosła ona znacząco w niektórych krajach, wśród nich w Polsce. Wiele krajów, ważnych w gospodarce światowej, na przykład Japonia, zanotowało na tym odcinku niemal stagnację.

W tabelach: 14. i 15. przedstawiono niektóre kraje, w których w latach 2000-2007 produkcja przemysłowa odpowiednio podwoiła się i w których nie przekroczyła 10 procent. Polska znalazła się w pierwszej grupie i zanotowała wzrost zbliżony do dynamiki krajów z nią porównywalnych. Tylko w kilku krajach nastąpił bezwzględny spadek wytwórczości przemysłowej. Materiał statystyczny z tabeli 15. wskazuje na ograniczony wzrost produkcji w krajach rozwiniętych, co zauważono wcześniej, analizując dane z tablicy 6.



**TABELA 13.**  
**Indeks produkcji przemysłowej w wybranych krajach, w 1990 i 2008 r., stan w 2005 r. = 100**

Kraje	1990	2008
Austria	59,6	114,9
Belgia	82,7	107,3
Francja	88,5	100,1
Grecja	83,7	100,9
Hiszpania	79,1	98,4
Holandia	77,9	105,3
Japonia	96,9	103,8
Korea Południowa	31,7	119,5
Niemcy	85,7	113,8
Polska	47,3	125,8
Republika Czeska	89,9	117,7
Stany Zjednoczone	65,0	101,5
Szwajcaria	78,3	119,6
Szwecja	64,3	104,5
Węgry	51,9	118,5
Wielka Brytania	91,4	97,5
Włochy	90,2	102,3

Źródło: [Statistical Abstracts... 2010].

**TABELA 14.**  
**Wybrane kraje świata, w których produkcja przemysłowa była w 2007 r. o co najmniej połowę wyższa niż w 2000 r., stan w 2000 r. = 100**

Kraje	Produkcja	Kraje	Produkcja
Brazylia	176,2	Polska	159,0
Estonia	188,0	Republika Czeska	162,4
Indie	164,8	Słowacja	159,0
Korea Płd.	155,9	Węgry	157,0
		Ukraina	187,1

Źródło: [Rocznik Statystyczny RP 2009].

**TABELA 15.**  
**Wybrane kraje świata, w których produkcja przemysłowa była w 2007 r. wyższa niż w 2000 r. co najwyżej o 10 procent, stan w 2000 r. = 100**

Kraje	Produkcja	Kraje	Produkcja
Dania	109,0	Meksyk	110,0
Francja	104,3	Norwegia	93,7
Grecja	102,3	Portugalia	104,9
Hiszpania	108,6	Stany Zjednoczone	107,4
Holandia	109,0	Włochy	98,4
Japonia	108,8	Wielka Brytania	97,3
Kanada	101,3		

Źródło: [Rocznik Statystyczny RP 2009].

Dynamika wytwórczości przemysłowej w polskich województwach w latach dwutyśnych, przed światowym kryzysem, okazała się niejednakowa, opisano ją w tabeli 16. Wszystkie województwa odnotowały jednak w tym czasie znaczący wzrost. Największy okazał się on na Śląsku i Dolnym Śląsku, był także wysoki w wielu regionach o stosunkowo słabych tradycjach przemysłowych.

**TABELA 16.**  
**Produkcja sprzedana przemysłu w 2008 r., według województw, w cenach bazowych, stan w 2000 r. = 100**

Województwo	Produkcja	Województwo	Produkcja
dolnośląskie	217,4	podkarpackie	153,2
kujawsko-pomorskie	129,6	podlaskie	163,6
lubelskie	172,4	pomorskie	195,8
lubuskie	176,6	śląskie	221,4
łódzkie	138,5	świętokrzyskie	177,4
małopolskie	180,7	warmińsko-mazurskie	134,8
mazowieckie	162,7	wielkopolskie	181,2
opolskie	131,4	zachodniopomorskie	136,6

Źródło: [Rocznik Statystyczny Przemysłu 2009].

Wiele cech charakterystycznych procesów dezindustrializacji można ustalić, analizując strukturę handlu międzynarodowego. W latach 1995-2003, a zatem w okresie krótkim, w światowym handlu zmniejszył się udział produktów rolniczych z 12 do 9 procent, podobnie jak udział tekstyliów oraz żelaza i stali, w obu przypadkach z 3 do 2,5 procent. Powiększył się udział chemikaliów z 9,5 do 11 procent oraz kopalin z 11 do 13 procent. W niedługim czasie struktura towarowa światowego handlu uległa niemalym zmianom.

Przekształcenia strukturalne znajdują swój obraz w obszarze transportu. Handel światowy pod koniec XX wieku zaczął wykazywać, w relacji do swych rozmiarów, mniejsze zapotrzebowanie na usługi transportowe, które stały się wyraźnie tańsze niż dwadzieścia lat temu. Ujawniła się tendencja do stopniowego uniezależniania się wartości eksportu i importu towarów od ich rozmiarów fizycznych. Z tego punktu widzenia, w ostatnich dziesięcioleciach stulecia powstała sytuacja całkowicie odmienna od występującej w latach wcześniejszych, kiedy *gros* handlu stanowiły surowce i produkty rolne, wymagające środków transportowych o dużej zdolności przewozowej. Zadecydowały o tym takie zmiany w technologii, jak konteneryzacja i rozwiązania intermodalne, a także deregulacja systemowa w postaci demonopolizacji sektora przewozowego i mniejszej jego kontroli za strony państwa.

Następstwem tego są przekształcenia infrastruktury technicznej handlu zagranicznego. Tabela 17. przedstawia zasadnicze zmiany w strukturze światowej floty handlowej w ciągu zaledwie 22 lat. Radykalnie zmniejszył się udział tankowców, jak również ich zsumowana zdolność przewozowa.

TABELA 17.

## Struktura światowej floty handlowej w 1977 i 1999 r.

Wyszczególnienie	1977	1999
Flota łącznie mln DWT	684,8	849,8
Tankowce mln DWT	335,3	285,4
- odsetek całości	52,0	34,0
Masowce mln DWT	174,4	272,3
- odsetek całości	27,0	32,0
Pozostałe mln DWT	139,1	284,8
- odsetek całości	21,0	34,0

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu; [www.oecd.org].

Podsumujmy rozważania w minionych dziesięcioleciach produkcja przemysłowa znacząco zmieniła swoją postać, jednak z krajobrazu gospodarczego nie zniknęła. Pozostaje nadal ważną częścią wysiłku ekonomicznego narodów. Najważniejsza przyczyna tego jest bardzo prosta: każdy z nas potrzebuje codziennie nie tylko żywności i dóbr ekonomicznych o postaci pozamaterialnej, jak definiuje się usługi [Rittershofen 2005 s.256], ale również wielu przedmiotów fizycznych.

### Literatura

- Berend I.T. 2006 *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, Cambridge.
- CLA Factbook, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.cia.gov].
- Drucker P. 1969 *The Age of Discontinuity; Guidelines to Our Changing Society*, New York.
- Fourastié J. 1949 *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Paris.
- Geografia gospodarcza świata* 2005, (red.) I. Fierla, Warszawa.
- Geografia regionalna świata* 2008, (red.) J. Makowski, Warszawa.
- Geografia* 2007, (red.) K. Kuciński, Warszawa.
- Historia sztuki wojennej. Od starożytności do czasów współczesnych*, (red.) G. Parker, Warszawa.
- Jasiński L.J. 2008 *Podstany makroekonomii*, Warszawa.
- Jasiński L.J. 2009 *Sektor wiedzy w rozwoju gospodarki*, Warszawa,
- Kaliński J. 2000 *Zarys historii gospodarczej XIX i XX wieku*, Warszawa.
- Knowledge-based economy as factor of competitiveness and economic growth* 2008, (red.) M. Rwniewicz-Wardyn, Warszawa.
- Kotkin S. 2009 *Armagedon był o krok. Rozpad Związku Radzieckiego 1970-2000*, Warszawa.
- Kwiatkowski E. 2008 *Teoria trzech sektorów. Prezentacja i próba oceny*, Warszawa.
- Pipes R. 2008 *Komunizm*, Warszawa.
- Polska w liczbach* 2010, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl].
- Rittershofer W. 2005 *Wirtschaftslexikon*, München.
- Rowthorn R.E., Wells J. R. 1987 *De-industrialization – Its Causes and Foreign Trade*, Cambridge.
- Skrzypczak W. 2002 *Geografia ekonomiczna*, Warszawa.

*Spoleczeństwo wiedzy czy era informacyjna* 2008, Warszawa.

*The Global Competitiveness Report 2007-2008* 2007, World Economic Forum.

*This is Norway – Secondary Industries* 2008, Norway Bureau of Statistics.

Toffler A. 1998 *Szok przyszłości*, Poznań.

*Transition Report 2009, Transition in Crisis?*, European Bank for Reconstruction and Development.

Wieloński A. 2000 *Geografia przemysłu*, Warszawa.

*Zarys strategii rozwoju przemysłu* 2006, (red.) W. Janasz, Warszawa.

*Zmiany strukturalne. Gospodarka i społeczeństwo* 1995, (red.) W. Jakóbiak, Warszawa.

**Dariusz KIEŁCZEWSKI<sup>1</sup>**

## **UWAGI O SERWICYZACJI GOSPODARKI**

### **Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie procesów serwicyzacji współczesnej gospodarki. Przedstawiona została istota tego procesu, jego ujęcie w teorii ekonomii, a także podstawowe zagadnienia relacji procesu serwicyzacji do kwestii optymalizacji struktury gospodarki oraz optymalnej relacji między poszczególnymi sektorami gospodarki. Podkreślono, że proces serwicyzacji nie powinien odbywać się ze szkodą dla rozwoju pozostałych sektorów gospodarki.

**Słowa kluczowe:** serwicyzacja, usługi, przemysł, rolnictwo

### **ON SERVICISATION OF ECONOMY**

#### **Streszczenie**

The present paper discusses the processes of servitisation of modern economies. Presented is the nature of the process, its theoretical underpinnings, and the basic aspects of the relation between servitisation and optimisation of economic structure, as well as the optimum relationship among particular sectors of the economy. The author stresses that servitisation should not happen to the detriment of the other economic sectors.

**Key words:** servitisation, services, industry, agriculture

## **1. Wstęp**

Już pobieżna analiza statystyk gospodarczych w krajach wysoko rozwiniętych skłania do zwrócenia uwagi na bardzo charakterystyczne zjawisko, którym jest dominujący udział w PKB sektora usług, sięgający w najwyższej rozwiniętych gospodarkach nawet ponad 70%. Zjawisko to jest w literaturze przedmiotu określane jako serwicyzacja gospodarki [Bywalec, Rudnicki 2002 s. 126-127]. W niniejszym artykule została przedstawiona istota tego zjawiska, mechanizmy jego powstawania oraz został podjęty problem relacji między rozwojem sektora usług a funkcjonowaniem pozostałych sektorów.

---

<sup>1</sup> Dr hab. Dariusz Kielczewski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: d.kielczewski@uwb.edu.pl.

## 2. Istota serwicyzacji gospodarki

Serwicyzacja jest procesem, w efekcie którego sektor usług staje się trwale dominującym sektorem w gospodarce kosztem udziału rolnictwa i przemysłu. Dotyczy on zarówno sfery wytwarzania (produkcja usług ma najwyższy udział w PKB), pracy (pracujący w sektorze usług stanowią największy odsetek zatrudnionych), konsumpcji (wzrastają wydatki gospodarstw domowych na usługi), jak i innowacji (generowanych jest coraz więcej kategorii usług oraz są one coraz bardziej różnorodne). Zjawisko to, bez wątpienia, należy kojarzyć ze wzrostem zamożności społeczeństwa, ale wydaje się, że wynika ono przede wszystkim ze zmian w charakterze gospodarki, wykorzystywanych technikach i technologiach oraz ze wzrostu produktywności pracy w przemyśle, co uwolniło wolne zasoby pracy i niejako wymusiło przesunięcie ich w stronę usług. Serwicyzację należy kojarzyć także z, dokonującą się na naszych oczach, rewolucją postindustrialną: *w trakcie której rozwija się technologia informatyczna, rośnie zatrudnienie w usługach oraz wzrasta rola wiedzy i informacji. Wylania się gospodarka, w której aktywność gospodarcza w coraz większym stopniu przejawia się w wytwarzaniu dóbr niematerialnych i obejmuje takie dziedziny, jak szkolnictwo, służba zdrowia, sektor świadczeń społecznych, usługi finansowe, przemysł turystyczny i hotelarski, usługi gastronomiczne, fryzjerskie, naprawy pojazdów mechanicznych czy rozrywka* [Cyrek 2004 s. 158]. Jest to skutek kolejnych fal rozwojowych: od rozwoju mikroelektroniki poprzez rewolucję informacyjną wywołaną przez Internet, aż po przyspieszenie międzynarodowych przepływów kapitału i ukształtowanie się nowego paradygmatu rozwojowego, którym jest gospodarka oparta na wiedzy [Cyrek 2004 s. 159-160; Daszkowska 1998 s. 77-79; Fazlagić 2001 s. 77; Kłosiński 2002 s. 14-16]. Niektórzy autorzy kojarzą serwicyzację także z rozwojem zrównoważonym. Gospodarka oparta na wiedzy i usługach ma być mniej uciążliwa dla środowiska, gdyż aspiracje konsumentów będą podążać w stronę konsumpcji niematerialnej, która nie generuje tak dużego obciążenia środowiska przyrodniczego, wynikającego z pozyskiwania i przetwarzania zasobów w dobra materialne oraz generowania odpadów i zanieczyszczeń, związanego z tymi procesami produkcji i konsumpcji. Entuzjastą serwicyzacji jest J. Rifkin, który stwierdza wprost, że serwicyzacja oznacza koniec tradycyjnego społeczeństwa konsumpcyjnego (społeczeństwa właścicieli), gdyż chęć własności ustąpi chęci korzystania z obfitości różnorodnych dóbr oferowanych w ramach usług (wypożyczanie, wynajem, leasing), co obniży koszty konsumpcji i zapewni lepsze wykorzystanie dóbr materialnych, ponieważ konsumowane będą równocześnie rozmaite generacje dóbr w związku ze zróżnicowaniem dochodowym społeczeństw [Rifkin 2003].

Bardzo wysoki udział usług w gospodarce wynika z szeregu przyczyn. Jedną z nich wiąże się z dynamiką rozwoju sektora. Jest to więc, po pierwsze, konsekwencja utrzymywania się: znaczenia usług transportowych oraz łączności w drugiej połowie XX wieku, a także usług finansowych (bankowych i ubezpieczeniowych), wzrostu znaczenia dystrybucji (hurtowej i detalicznej), jak również szybkiego rozwoju usług biznesowych oraz informatycznych. Po drugie, obok rozwoju usług konsumpcyjnych, cechą charakterystyczną współczesnego sektora usług jest wzrost znaczenia usług produk-

cyjnych (biznesowych, logistycznych) [Cyrek 2004 s. 160; Kloński 2002 s. 14; Mańczyńska 2003 s. 197-198].

Serwicyzację trzeba także kojarzyć z rosnącą aktywnością sektora publicznego, który jest w wielu krajach najważniejszym dostawcą usług zaspokajających podstawowe potrzeby konsumentów i gospodarstw domowych: edukacji, opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, bezpieczeństwa transakcji, ochrony środowiska, transportu, a często również mieszkania. Aktywność i kreatywność podmiotów sektora publicznego jest coraz wyższa, a jakość usług publicznych poprawia się, co katalizuje dalszy rozwój sektora.

Ważne są również przemiany demograficzne. Wzrost długości życia i towarzyszący mu wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym spowodował wzrost popytu na usługi medyczne, paramedyczne, a także na rozrywkę, wypoczynek, turystykę czy też konsumpcję dóbr kultury, gdyż pozwalają one na zagospodarowanie czasu wolnego [Cyrek 2004 s. 159-160; Kielczewski 2008 s. 156-157]. Migracje oraz procesy urbanizacyjne oznaczają wzrost zapotrzebowania na różnorodne usługi związane z infrastrukturą techniczną i społeczną (komunikacja, transport, administracja) oraz na inne usługi niezbędne do funkcjonowania społeczności (np.: usługi kulturalne – kina, teatry, koncerty zespołów rockowych itp.).

*Inny czynnik o charakterze społecznym, jakim jest wzrost liczby kobiet aktywnych zawodowo, spowodował rozwój produkcji łatwo i szybko przyrządzanych posiłków, usług gastronomicznych, wzrost popytu na usługi związane z opieką nad dziećmi oraz usługi pralnicze, rekreacyjne, naprawczo-konserwacyjne itp. Ogólne poprawienie się jakości życia społeczeństwa i wzrost zamożności w wyniku wzrostu dochodów rodzin (przy obserwowanym spadku liczebności rodzin oraz wzroście aktywności zawodowej kobiet), umożliwiło przeznaczenie części zwiększonego funduszu swobodnej decyzji na rozrywkę, sport, podróże, edukację i kulturę, a także przyczyniło się do wzrostu znaczenia usług handlu detalicznego, handlu nieruchomościami czy kosmetyczno-fryzjerskich. Następuje proces wykształcania się coraz bardziej wyrafinowanych potrzeb [Cyrek 2004, s. 159].*

Ilustracją dynamiki rozwoju usług jest chociażby gwałtowny wzrost różnorodności oferty usług gastronomicznych. Jeszcze w pierwszej połowie dwudziestego wieku w Europie dominowały: ekskluzywne restauracje i kawiarnie, tanie jadalnie dla uboższych konsumentów, lokale obsługujące podróżnych oraz lokale, w których spożywa się alkohol. Obecnie można wymienić:

- tradycyjne stolówki i tanie bary mleczne,
- usługi cateringowe,
- fast-foody,
- uliczne punkty gastronomiczne,
- przydrożne bary i restauracje,
- restauracje tematyczne,
- restauracje narodowe i regionalne,
- restauracje z „kuchnią domową”,
- restauracje ekskluzywne,
- restauracje wyspecjalizowane (np. z: kuchnią wegetariańską, dietetyczną),
- kawiarnie,

- piwiarnie i puby [Kielczewski 2008, s. 143-144].

Ważnym czynnikiem serwicyzacji jest, jak wspomniano wyżej, gospodarka oparta na wiedzy. Dynamika innowacji i przemian w gospodarce wymaga permanentnej edukacji, co oznacza wzrost zapotrzebowania na usługi edukacyjne. Poprawa poziomu wykształcenia powoduje równocześnie wzrost aspiracji i oczekiwań związanych z dostępem do dóbr kulturalnych zarówno w odniesieniu do kultury masowej, jak i kultury wysokiej.

Niezwykłe atrakcyjna jest oferta usług wirtualnych, w której dynamika przemian i innowacji, a także różnorodność oferowanych produktów jest największa. Można tu wymienić: telewizję, kinematografię, oprogramowanie komputerowe, wirtualne atrakcje turystyczne, sprzęt elektroniczny, telefony komputerowe, tablety i wiele innych. Służą one nie tylko konsumpcji, ale pomagają wyrazić ekspresję twórczą (kręcenie filmów, prowadzenie bloga, grafika komputerowa), a także mają walory edukacyjne (gry ekonomiczne, gry strategiczne, symulatory prowadzenia pojazdów, lotów itd.)

*Wzrost zawiłości, komplikacji, wąska specjalizacja poszczególnych dziedzin gospodarki, a także wzrost interwencjonizmu państwowego oraz regulacji zmusza przedsiębiorców do korzystania z usług w dziedzinie doradztwa finansowego (podatkowego, rachunkowości, księgowości i kontroli ksiąg) i prawnego oraz usług innych specjalistów, którzy dokonują analizy sytuacji oraz stwarzają instytucjonalno-prawnie wymaganą dokumentację. Umiedzynarodowienie rynku powoduje, że firmy muszą w coraz większym stopniu korzystać z usług badania rynku, rekrutacji pracowników, prac badawczo-rozwojowych oraz wymagać wysiłki marketingowe, gdyż wzrastająca konkurencja czyni koniecznym projektowanie innowacji oraz postępu technologicznego tak w zbiorze produktów (usług), jak i w sferze procesów ich wytwarzania [Cyrek 2004 s. 160].*

Poprawa wydajności i wzrost produkcji towarów pociągają za sobą rozwój usług uzupełniających (np.: transportowych, ubezpieczeniowych, bankowych), składających się na produkt rozszerzony, czyli na pakiet usług logistycznych. Udoskonalenia technologiczne i znaczna dywersyfikacja ofert w sferze usług bankowych oraz ubezpieczeniowych przyczyniają się do upowszechnienia korzystania z usług organizacji zabezpieczających płynność finansową oraz zapewniających bezpieczeństwo finansowe [Cyrek 2004 s. 160].

Sektor usług nie tylko rozbudowuje się, ale zmienia się również, generując nowe usługi i poprawiając ich jakość. Firmy usługowe coraz bardziej specjalizują się, a wąska specjalizacja wymusza innowacje w celu zwiększenia liczby i atrakcyjności oferowanych produktów.

### 3. Serwicyzacja gospodarki jako prawidłowość procesów rozwojowych

Zjawisko serwicyzacji gospodarki nie jest dla teorii ekonomii niczym niespodziewanym. Już w wieku XIX przedstawiciele Szkoły Historycznej przewidywali pojawienie się go w pewnym momencie historycznym. Friedrich List [List 2005] twierdził, że każda gospodarka krajowa przechodzi przez kilka faz rozwojowych. Określił je jako:

- etap dzikości,
- etap pasterstwa,



- etap rolnictwa,
- etap rolno-przemysłowy,
- etap rolno- przemysłowo-handlowy.

W najbardziej rozwiniętej fazie rozwoju pojawia się więc znacząca sfera usług, którą List ogranicza przede wszystkim do usług handlowych zapewniających właściwą dystrybucję i wymianę poszczególnych dóbr.

Bruno Hildebrand [Hildebrand 2011] w swojej koncepcji temporalizacji dziejów trafnie zwracał uwagę na wzrost rangi usług finansowych, jego opis rozwoju gospodarki sprowadzał się do przemian w charakterze wymiany ekonomicznej. W konsekwencji wymieniał on: fazę gospodarki naturalnej, której następuje wymiana barterowa (towar za towar), fazę wymiany pieniężnej oraz fazę kredytową, w której rozbudowie ulega system usług finansowych. Z kolei, T. Veblen [Veblen 2008] wiązał rozwój sektora usług z powstawaniem coraz liczniejszej klasy próźniaczej, utrzymującej się z pracy i usług innych. Ta bogata klasa próźniacza, nastawiona na konsumpcję, miała stanowić motor rozwoju sektora usług.

We współczesnych teoriach rozwoju gospodarczego najbardziej wyraźnie na zjawisko serwicyzacji wskazuje teoria trzech sektorów [Kwiatkowski 1980]. Jej współtwórcami są: A. Fisher, C. Clark i J. Fourastié. W swoich badaniach, prowadzonych zresztą niezależnie i przy wykorzystaniu zróżnicowanej metodologii, dostrzegli oni te same tendencje. Wraz z rozwojem gospodarki najpierw zmniejsza się sektor rolnictwa, potem wzrasta, stabilizuje się, a następnie spada udział sektora przemysłu, natomiast stale rośnie udział sektora usług.

Bazując na tej teorii Bell [Bell 1975] w swojej koncepcji społeczeństwa postindustrialnego wyodrębnił cztery fazy rozwoju społeczeństwa (Tabela 1.).

TABELA 1.

## Fazy rozwoju społeczeństwa według D. Bella

Faza rozwoju	Znaczące wynalazki	Najważniejsza działalność gospodarcza	Osiadłość (system społeczny)	Okres dominacji
Preagrarna	Brak	Zbieractwo, myślistwo	Spoleczeństwo nomadów	Do około 7000 lat p.n.e.
Agrarna	Obróbka metali	Rolnictwo	Osady wiejskie	Od ok. 7000 p.n.e. do końca XVIII w. n.e.
Industrialna	Maszyna parowa	Produkcja przemysłowa	Miasto przemysłowe	XIX-XX wiek
Postindustrialna	Komputer	Usługi	Spoleczeństwo podmiejskie	Od ok. 1970 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Cyrek 2004 s. 156; Sadler 1997 s. 13].

Przechodzenie od jednej fazy rozwojowej do kolejnej dokonuje się wraz ze zmianą typu osiadłości. Bell zwraca tym samym uwagę na fakt, że serwicyzacja gospodarki

wiąże się z głębokimi przemianami o charakterze psychologicznym i intelektualnym. Uważa on bowiem [*Ekonomia rozwoju...* 2010, podrozdział 7.5.], że kluczowym czynnikiem rozwoju jest wiedza, która pozwala na wzrost produktywności („uzyskiwanie więcej za mniej”). Wiedza, jej zakres oraz sposób wykorzystania umożliwiają charakteryzowanie trzy podstawowe etapy rozwoju społeczno-gospodarczego: społeczeństwo preindustrialne, industrialne i postindustrialne. Na każdym z nich rola wiedzy staje się coraz większa. Na pierwszym jest ona wykorzystywana do opanowania przyrody, na drugim do eksploatacji przetworzonej przyrody za pomocą maszyn. W fazie społeczeństwa postindustrialnego przyroda jest już zupełnie podporządkowana, wiedza jest więc wykorzystywana przede wszystkim w rywalizacji między ludźmi. Tym samym społeczeństwo preindustrialne jest zorientowane głównie ku przeszłości, tradycji i trwałego wykorzystywania technik i technologii ułatwiających opanowywanie przyrody. Społeczeństwo industrialne planuje krótkookresowo, jest skupione na wykorzystaniu zasobów przyrody do stale rosnących i zmieniających się potrzeb. Natomiast społeczeństwo postindustrialne cechuje orientacja w kierunku przyszłości i prognozowanie długofalowe.

#### 4. Serwicyzacja gospodarki a przemysł i rolnictwo

Serwicyzacja prowadzi do pogłębienia procesów deagraryzacji gospodarki, które dokonały się w fazie społeczeństwa przemysłowego oraz do industrializacji, czyli odprzemysłowienia gospodarki. Nie należy jednak utożsamiać tych zjawisk z rezygnacją z produkcji rolnej ani też tym bardziej rezygnacją z przemysłu. Rozwój sektora usług odbywający się kosztem upadku pozostałych sektorów, byłby zjawiskiem wielce niekorzystnym i zawsze świadczy o złym funkcjonowaniu danej gospodarki krajowej. Usługi są wobec przemysłu i rolnictwa komplementarne.

Sektor usług wkracza coraz śmielej do rolnictwa, sprawiając, że coraz częściej producenci rolni stają się przedsiębiorstwami produkcyjno-usługowymi. Typowym przykładem takiego przedsiębiorstwa jest gospodarstwo agroturystyczne. Oprócz tego, coraz częściej zdarza się, że producenci rolni zajmują się dystrybucją własnych produktów np. za pośrednictwem tworzonych przez siebie stowarzyszeń rozprowadzających wybrane produkty po kraju, względnie zajmujących się bezpośrednią sprzedażą swoich produktów. Przykładem takiej działalności jest chociażby inicjatywa budowy w Polsce sieci mlekomatów (automatów do mleka), które umożliwiają konsumentom nabycie wysokowartościowego mleka pochodzącego bezpośrednio od producentów, a więc nie przetworzonego w zakładach mleczarskich. Taki sposób funkcjonowania gospodarstw rolnych pozwala na większe zróżnicowanie ich działalności, a tym samym na wzrost dochodów.

Związki między usługami a przemysłem w bardzo interesujący sposób przedstawia M. Garbicz [Garbicz 2012 s. 67-74]. Uważa on, że sektor przemysłowy i sektor usług są wobec siebie komplementarne, a rozbudowa sektora usług kosztem fizycznego zmniejszenia rozmiarów przemysłu byłaby szkodliwa i dla przemysłu, i dla konsumentów, i dla sektora usług. Jego argumentacja jest następująca. Otóż gwałtowne przyś-

pieszenie procesów serwicyzacji w rozwiniętych gospodarkach jest skutkiem wzrostu produktywności w przemyśle. Potężna produkcja jest utrzymywana przy względnie niskim poziomie zatrudnienia. To sprawia, że zasoby siły roboczej przenoszą się do sfery usług, w której wzrost produktywności zwykle jest niewielki, a wzrost wydajności pracy, w przypadku niektórych usług, jest wręcz niepożądany. Nikt nie oczekuje od lekarza, że będzie szybciej wykonywał zabiegi chirurgiczne, od fryzjera, że będzie szybciej układał fryzury, zaś zwiększenie liczby dzieci w szkole jest postrzegane jako spadek jakości nauczania, a nie jej wzrost. Wiele usług jest bezpośrednio komplementarnych wobec przemysłu, np.: transport, ubezpieczenia, usługi bankowe, remontowe, budowlane, marketingowe. [Garbicz 2012, s. 70-71]. Ponadto, Garbicz określa kraje, w których wyspecjalizowane usługi stanowią dominujący, a czasem jedyny istotny sektor gospodarki, i uznaje je za kraje o zwicznionej gospodarce. Zalicza on do nich przede wszystkim kraje oferujące usługi turystyczne: których jedynym atutem są piękne plaże i infrastruktura hotelowa najczęściej zbudowana przez kapitał zagraniczny, a które importują wszelkie możliwe dobra materialne, łącznie z żywnością. Wystarczy w tej sytuacji zmiana preferencji konsumentów, a krajom tym grozi głęboki kryzys gospodarczy [Garbicz 2012 s. 69-71].

Warto w tym miejscu dostrzec, że również dla polskich regionów słabiej rozwiniętych oferuje się przede wszystkim strategię rozwoju opartą na rozwoju usług, zwłaszcza turystyki. Jednakże każda moda w turystyce jest przemijająca i wcale nie ma pewności, że moda na ekoturystykę i eksponowanie walorów przyrodniczych i kulturowych nie przeminie. Z pewnością jest to istotna szansa rozwojowa, ale nie jedyne rozwiązanie, które miałoby zapewnić masową liczbę miejsc pracy. Dobrym przykładem jest tu porównanie poziomu rozwoju gmin na Kurpiowszczyźnie. Najwyższe dochody, najlepszą infrastrukturę, ale też i najlepiej rozbudowany sektor usług wśród gmin wiejskich z tamtego rejonu ma gmina Łyse, dzięki funkcjonowaniu wielkich zakładów spożywczych „JBB”. Może to dostrzec zwłaszcza wieczorny podróżny – jadąc autem, mijając miejscowości oszczędnie oświetlone z przeciętną jakością dróg, a wjeżdżając do miejscowości Łyse, dostrzega się miejscowość ze znakomicie utrzymaną drogą, rozświetloną, pełną bankomatów i zakładów usługowych. Inne gminy są zwyczajnie wyraźnie uboższe, mimo że oferta usług agroturystycznych jest tam coraz bardziej różnorodna, a same Kurpie są regionem bardzo interesującym kulturowo.

Z powyższych przyczyn dezindustrializacja związana z rozwojem procesów serwicyzacji powinna polegać przede wszystkim na spadku udziału przemysłu w gospodarce, a nie na jego upadku. Zastępowanie upadających przemysłów wyłącznie usługami może świadczyć po prostu o słabości systemu gospodarczego, a być może również braku pomysłów na rozwój i niskiej atrakcyjności inwestycyjnej danego kraju lub regionu.

## 5. Podsumowanie

Procesy serwicyzacji gospodarki są zjawiskiem obiektywnym i bardzo charakterystycznym dla współczesnych procesów rozwojowych. Rozbudowa sektora usług nie może jednak postępować w nieskończoność. Prawidłowo rozwinięta gospodarka musi posiadać odpowiednio rozwiniętą strukturę, w której sektor rolny i sektor przemysłowy powinny mieć silne i trwale podstawy. Usługi nie zastąpią wszystkich dóbr materialnych. Każdy z nas musi przecież spożywać żywność, mieć gdzie mieszkać, korzystać z różnorodnych urządzeń gospodarstwa domowego. Ktoś wszystkie te dobra musi wytworzyć. Jeśli nie będą to producenci krajowi, zwolnione miejsce zajmie zagraniczna konkurencja. Co nie zmienia faktu, że usługi są dziś największą lokomotywą wzrostu gospodarczego, jednak jeśli jedyną, jest to fakt niepokojący.

## Literatura

- Bywalec C. Rudnicki L. 2002 *Konsumpcja*, Warszawa.
- Cyrek M. 2004 *Dylematy rozwoju w kierunku gospodarki typu usługowego opartej na wiedzy*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 5.
- Daszkowska M. 1998 *Usługi. Produkcja, rynek, marketing*, Warszawa.
- Ekonomia rozwoju* 2010, pod red. B. Fiedora, K. Kociszewskiego, Wrocław.
- Fazlagić A. 2001, *Zatrudnienie w usługach*, [w:] *Transformacja w usługach. Sektor usług w Polsce w latach 1990–1999*, (red.) K. Rogoziński, „Zeszyty Naukowe 9”, Poznań.
- Garbicz M. 2012 *Problemy rozwoju i zacofania ekonomicznego*, Warszawa.
- Hildebrand 2011 *Die National Oekonomie Der Gegenwart Und Zukunft*, Lightning Surce, London.
- Kielczewski 2008 *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Białystok.
- Kłosiński K. 2002 *Międzynarodowy obrót usługowy*, Warszawa.
- Kwiatkowski W. 1980 *Teoria trzech sektorów gospodarki: prezentacja i próba oceny*, Warszawa.
- List F. 2005 *National System of Political Economy*, New York.
- Mączyńska E. 2003 *Ustrój gospodarczy w Polsce. Pułapki modelowe*, [w:] *Ekonomia i świat współczesny. Społeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, (red.) E. Mączyńska, P. Pysz, Warszawa.
- Rifkin J. 2003 *Wiek dostępu*, Wrocław.
- Sadler P. 1997 *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Kraków.
- Veblen T. 2008 *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa.

**Anna BUSŁOWSKA<sup>1</sup>**

## **ROZWÓJ SEKTORA USŁUG NA PODLASIU**

### **Streszczenie**

Rozwój sektora usług należy do jednego z wyznaczników postępu cywilizacyjnego i rozwoju społeczno – gospodarczego państw. W krajach wysoko rozwiniętych działalność usługowa rozwijała się od dawna i obecnie sektor ten cechuje się tam wysokim udziałem (ponad 60%) w tworzeniu PKB. W szczególności obserwuje się rosnące znaczenie usług w sektorowym postrzeganiu procesów gospodarczych, w tym zjawisko serwicyzacji gospodarki. W latach 1995 – 2005 udział osób zatrudnionych w III sektorze (usługi) zwiększył się o ok. 4 %, zwłaszcza w krajach: Ameryki Południowej i Azji Południowo-Wschodniej, również w województwie podlaskim usługi odgrywają znaczącą rolę w procesie rozwoju społeczno - gospodarczego. Głównie dotyczy to takich branż, jak: handel, transport, turystyka, pośrednictwo finansowe. Natomiast wśród branż o największych możliwościach poprawy wyników działalności znajdują się: turystyka, transport, usługi finansowe.

Celem referatu jest przedstawienie sposobu i kierunków rozwoju działalności usługowej w latach 1990-2008 na obszarze obecnego województwa podlaskiego.

Słowa kluczowe: województwo podlaskie, sektor usług,

### **DEVELOPMENT OF THE SERVICE SECTOR IN PODLASKIE VOIVODESHIP**

#### **Summary**

The quality of the service sector is one of the indicators of socio-economic development. In developed countries, the sphere of services has a long history and the sector's share in the GDP is significant (over 60%). The growing role of services, and the phenomenon of servitisation of the economy, is particularly visible in the sectoral approach to economic analysis. In the years 1995-2005, the proportion of persons employed in the third sector (services) increased by approx. 4%, with the highest growth being recorded in South America and South-East Asia. Also in Podlaskie Voivodeship, services play a crucial role in the process of socio-economic development. This is especially true about such sectors as trade, transport, tourism and finance, the last three having the greatest potential for improvement.

The aim of the paper is to discuss the performance of the service sector in Podlaskie Voivodeship in the years 1990-2008.

Key words: Podlaskie Voivodeship, service sector

---

<sup>1</sup> Mgr Anna Busłowska – Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: annabuslowska@yahoo.com.

## 1. Wstęp

Rozwój sektora usług należy do jednego z wyznaczników postępu cywilizacyjnego i rozwoju społeczno-gospodarczego państw. W krajach wysoko rozwiniętych działalność usługowa rozwijała się od dawna i obecnie sektor ten cechuje się tam wysokim udziałem (ponad 60%) w tworzeniu PKB. W Polsce, w okresie gospodarki centralnie planowanej, swobodny rozwój usług był tłumiony przez państwo. Główną rolę w tworzeniu PKB odgrywał przemysł i jego rozwój był najbardziej wspierany. Dopiero zmiany ustrojowe z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia przyczyniły się do dezindustrializacji i zapoczątkowały dynamiczny rozwój usług rynkowych.

Celem artykułu jest przedstawienie sposobu i kierunków rozwoju działalności usługowej w latach 1990 – 2008 na obszarze obecnego województwa podlaskiego na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego, zebranych w rocznikach statystycznych województwa podlaskiego, a do roku 1999 województw: białostockiego, suwalskiego i łomżyńskiego. Zostanie dokonana także ogólna charakterystyka sektora usługowego, uwzględniająca: wpływ przemian ustrojowych na ten sektor gospodarki, podział i znaczenie usług. Podsumowanie rozważań na temat rozwoju usług na Podlasiu, posłuży analizie podstawowych kierunków i tendencji w rozwoju działalności usługowej, również na rynku europejskim.

## 2. Istota usług

Z uwagi na złożoność i różnorodność usług, istnieje wiele prób definiowania i typizacji tego sektora gospodarki. Postrzeganie usług ewaluowało na przestrzeni lat. Rozważania nad tym tematem można odnaleźć już w ekonomii klasycznej. A. Smith dzielił pracę na produkcyjną i nieprodukcyjną, zaliczając do drugiej grupy czynności nie tworzące bogactwa narodowego i wykonywane przez m.in.: lekarzy, nauczycieli, artystów, wojsko. Inny przedstawiciel ekonomii klasycznej, J.B. Say, przypisywał usługom znaczącą rolę w tworzeniu dochodu narodowego. Ekonomista ten rozpatrywał działalność usługową z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, utożsamiał usługi z użytecznym produktem niematerialnym, który zaspokaja określone potrzeby (np. usługi konsumpcyjne). J.B. Say był zdania, że dochód narodowy tworzy wszystko co jest użyteczne, zaspokajające określone potrzeby, a więc także wartości niematerialne. Drugie podejście J.B. Say'a wiąże się z usługami produkcyjnymi, jakie spełniają w procesie produkcji czynniki produkcji. Wymiana tych usług w procesie produkcji jest tym korzystniejsza, im wyższa użyteczność (mierzona ceną wyprodukowanego dobra) w stosunku do zaangażowania usług produkcyjnych [Dąbrowska 2008 s. 12].

W Polsce problematyka definiowania usług także była przedmiotem badań wielu ekonomistów. Podkreślano w szczególności ich rolę w zaspokajaniu określonych potrzeb ludzkich, niematerialny charakter itp. [Dąbrowska 2008 s. 13-15]. Za klasyczną teorię usług w polskiej literaturze ekonomicznej uważa się przedstawioną przez O. Langego. Za usługę uważał on: *wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio [...] z zaspokaja-*

niem potrzeb ludzkich, ale niesłużące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów nazywanych usługami [Lange 1967 s. 24].

Jedną z definicji, podkreślającą interaktywny charakter usług, jest zaproponowana przez C. Grönroos'a: *Usługa jest działaniem lub grupą działań o mniej lub bardziej niematerialnej naturze, które zwykle mają miejsce podczas interakcji między klientem a przedstawicielem usługodawcy lub klientem a fizycznym otoczeniem/systemem usługodawcy. Usługi są dostarczane jako rozwiązanie problemów klienta* [Usługi... 2009 s. 13]. Różnorodność definiowania usług pociągnęła za sobą próby systematyzacji sposobów ich postrzegania. K. Rogoziński ujął definicje usług w następujące grupy [Rogoziński 1993 s. 30]:

- rezydualne przez negację – definiujące usługę jako każdą działalność niezaliczoną do innego typu;
- enumeratywne – polegające na definiowaniu usług przez wyliczanie (np. klasyfikacja PKD);
- analityczne – wskazujące na określoną cechę, wyróżnik usługi;
- kontekstowe – związane z aktem kupna-sprzedazy;
- kompilacyjne – podkreślające niematerialny charakter, przynoszenie określonych korzyści i niekoniecznie zachodzący związek między produkcją czy świadczeniem innych usług;
- istotnościowe – zwracające uwagę albo na efekt, jaki przynosi działalność usługowa, albo na usługę określaną przez sam proces prowadzonej aktywności bądź zachodzące w tym procesie interakcje (relacje).

Bardziej syntetyczny podział definicji przedstawiła M. Daszkowska, dzieląc je na trzy rodzaje [Daszkowska 1998 s. 18-19]:

- enumeratywne, to jest poprzez wyliczanie;
- negatywne, czyli jeżeli dana działalność nie jest wytwarzaniem dóbr materialnych, to stanowi działalność usługową;
- konstruktywne, w tym zorientowane na: potencjał, proces lub wynik.

Bogaty zasób definiowania sektora usług pozwala określić ich cechy charakterystyczne. Na podstawie różnorodnych definicji usług można wyróżnić specyficzne cechy usług m.in. [Usługi... 2009 s. 11-14; Dąbrowska 2008 s. 11-25; Tokarz, Sidorkiewicz 2007 s. 10]:

- produkty o charakterze niematerialnym zaspokajające określone potrzeby,
- mogą być związane z produktem fizycznym;
- nie są bezpośrednio związane z produkcją określonych przedmiotów;
- są to czynności tworzące wartości użytkowe;
- nie powodują przeniesienia praw własności, tzn. konsument ma jedynie dostęp do danej czynności usługowej, korzyści z wykonania usługi mogą trwać jakiś czas, ale usługodawca w dalszym czasie zachowuje prawo do ponownego wykonania danej usługi (np. usługi fryzjerskie);
- nierozłączność usługi z usługodawcą oraz zbieżność miejsca i czasu wykonania usługi z miejscem jej konsumpcji;
- nietrwałość, zróżnicowana jakość.

Ważną kwestią, wymagającą uwagi, jest także określenie funkcji usług zarówno gospodarczo-społecznych, jak i pozagospodarczych. Do pierwszej grupy można zaliczyć ich rolę w: obsłudze procesów produkcji, zaspokajaniu potrzeb o charakterze: bytowym, socjalnym, kulturowym i oświatowym, a także w rozwoju naukowo-technologicznym. Funkcje pozagospodarcze usługi spełniają głównie poprzez: administrowanie państwem, zachowanie jego obronności i porządku publicznego.

Dla celów niniejszego opracowania przyjęto następującą definicję usług: [...] *jako czynność skierowaną na osobę lub użytkowaną przez nią przestrzeń społeczno-podmiotową i wykonywaną za zgodą zleceniodawcy na rzecz zleceniobiorcy w celu zaspokojenia określonych potrzeb* [Kłosiński 2009 s. 5].

### 3. Podział i klasyfikacja sektora usług

Podobnie jak przy określaniu istoty usług, istnieje wiele, różnych kryteriów podziału tego sektora. Systematyczny podział przedstawia I. Rudawska, stosując kryteria ze względu na [*Usługi...* 2009 s. 17-19; Daszkowska 1998 s. 27-30; Stall Domoho 1996 s. 34-35]:

- przeznaczenie usługi:
  - usługi produkcyjne – np.: roboty montażowe, dystrybucja energii elektrycznej;
  - usługi konsumpcyjne – usługi remontowe i naprawcze, usługi komunalne, handel, oświata, ochrona zdrowia itp.;
  - usługi ogólnospołeczne – obrona narodowa, administracja publiczna itp.;
- rodzaj wyniku pracy:
  - renowacyjne – np. usługi naprawcze;
  - informacyjne – np. usługi związane z przechowywaniem i przetwarzaniem informacji;
  - dystrybucyjne – usługi związane z powiększaniem zasobów rzeczowych na potrzeby procesów produkcji i konsumpcji;
  - rekreacyjne – turystyka, usługi sportowe itp.;
  - oświatowo-kulturalne – usługi edukacyjne, imprezy kulturalne itp.;
  - organizacyjne – usługi dotyczące podejmowania i przekazywania decyzji określonym jednostkom;
- rodzaj wykonywanej pracy:
  - polegające na oddziaływaniu na określone podmioty lub obiekty – np. usługi remontowe, związane z obsługą procesu produkcji itd.;
  - związane z udostępnieniem do czasowego i bezpośredniego wykorzystania urządzeń, pomieszczeń – usługi związane z transportem, handlem itp.;
  - dotyczące bezpośrednio zaspokajania potrzeb człowieka – np.: usługi gastronomiczne, religijne, kulturalne;



- dotyczące zaspokajania potrzeb porządkowo-organizacyjnych w gospodarce narodowej – np.: administracja państwa, wymiar sprawiedliwości, działanie organizacji politycznych i społecznych;
- obiekt działania:
  - produkcyjne;
  - osobiste;
  - informacyjne;
  - kierownicze;
- charakter odpłatności:
  - rynkowe – handel, usługi transportowe, łączność, hotelarstwo, gastronomia, usługi dla biznesu itp.;
  - nierynkowe – świadczone przez państwo m.in. w zakresie: administracji publicznej, ochrony zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa i obronności itd.;
- typ adresata:
  - usługi dla ludności;
  - usługi dla gospodarki;
- ryzyko zakupowe postrzegane przez klienta:
  - usługi wygodnego zakupu – np. usługi pocztowe;
  - usługi preferowane – np. usługi gastronomiczne w ulubionej restauracji;
  - usługi heterogeniczne – np. usługi stomatologiczne;
  - usługi specjalnego zakupu – np. koncert znanego artysty.

Podział działalności w gospodarce narodowej, w tym w sektorze usługowym, przedstawia także Polska Klasyfikacja Działalności (PKD) oraz odpowiadająca jej Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU). PKWiU została opracowana przede wszystkim do celów sprawozdawczych i statystycznych. Do działalności usługowej zalicza się: czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarczych o charakterze produkcyjnym (usługi na rzecz produkcji), usługi dla ludności przeznaczone do konsumpcji indywidualnej i zbiorowej oraz usługi ogólnospoleczne, tj. zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne państwa. Wśród sekcji o charakterze usługowym znalazły się m.in. [Usługi... 2009 s. 27]:

- dostawa wody; ścieki i odpady oraz usługi związane z ich rekultywacją;
- handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych i motocykli;
- transport i gospodarka magazynowa;
- usługi związane z zakwaterowaniem i usługi gastronomiczne;
- usługi w zakresie informacji i komunikacji;
- usługi finansowe i ubezpieczeniowe;
- usługi związane z obsługą rynku nieruchomości;
- usługi naukowe, profesjonalne i techniczne;
- usługi administrowania i usługi wspierające;

- usługi administracji publicznej i obrony narodowej; usługi w zakresie obowiązkowych zabezpieczeń społecznych;
- edukacja;
- usługi w zakresie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej;
- usługi związane z: kulturą, rozrywką i rekreacją;
- pozostałe usługi;
- usługi gospodarstw domowych;
- usługi świadczone przez organizacje i zespoły eksterytorialne.

Wybrane sekcje usług, według tej klasyfikacji, zostały wykorzystane w artykule w celu ukazania rozwoju działalności usługowej na Podlasiu. W określeniu charakteru rozwoju sektora usług wzięto pod uwagę usługi o największym znaczeniu w gospodarce, mierzone udziałem w tworzeniu PKB w roku 2008.

#### **4. Charakterystyka sektora usług w okresie transformacji systemowej – deindustrializacja**

W okresie gospodarki centralnie planowanej, w Polsce rozwój rynku usług był skutecznie ograniczany. Z jednej strony, nie pozwalało to przedsiębiorstwom na rozwój, z drugiej strony stanowiło barierę w zaspokajaniu potrzeb konsumentów. Skutkowało to: niskim stopniem wykorzystania potencjału rynku usługowego, niską rentownością działalności usługowej i ogólną stagnacją tego sektora. Transformacja systemowa zapoczątkowała w Polsce nowe możliwości rozwoju rynku usług. W latach dziewięćdziesiątych rozpoczął się intensywny proces serwicyzacji polskiej gospodarki. Pierwsze lata po zmianie ustroju cechowały się znacznym rozwojem przedsiębiorczości właśnie w zakresie usług, które powstawały na bazie upadających przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni.

Asumpt do dynamicznego rozwoju usług rynkowych dała *Ustawa o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988r.* (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324). Dzięki niej, zmieniono podstawy ustroju gospodarczego. Wśród głównych elementów tej ustawy znalazły się m.in. [Rogoziński 2001 s.31-32]:

- zapewnianie wolności w podejmowaniu działalności gospodarczej i twórczej;
- możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez: osoby prawne, fizyczne oraz jednostki nie posiadające osobowości prawnej;
- brak limitów zatrudniania;
- dobrowolność zrzeszania się w organizacjach gospodarczych;
- zrównanie uprawnień wszystkich podmiotów gospodarczych.

W odniesieniu do sektora usług wprowadzono jednak pewne ograniczenia. Dotyczyły one przede wszystkim konieczności uzyskiwania licencji i koncesji na określone rodzaje świadczonych usług. Wśród nich znalazły się m.in.: usługi kurierskie, międzynarodowe przewozy osób i ładunków, usługi ochrony: mienia, osób, obrót dziełami sztuki, świadczenie usług turystycznych, prowadzenie biur maklerskich itp. Obok procesów deregulacyjnych polskiej gospodarki, związanych z dostosowaniem prawa

do standardów gospodarki wolnorynkowej, rozpoczął się proces prywatyzacji, który także w znacznym stopniu objął sektor usług.

W związku z powyższym, do podstawowych tendencji rozwojowych rynku usług w Polsce w okresie transformacji można zaliczyć [Dąbrowska 2008 s. 81]:

- przekształcenie się rynku usługodawcy w rynek usługobiorcy;
- wyraźny wzrost cen usług (dla wielu konsumentów niektóre rodzaje usług stały się niedostępne z tego powodu);
- początkowy spadek, a potem wzrost wydatków na działalność usługową w budżecie gospodarstw domowych;
- niejednorodny charakter działalności usługowej (niektóre rodzaje usług, np. osobiste, od początku transformacji systemowej funkcjonowały na zasadach rynkowych, inne były prywatyzowane w późniejszym okresie, np. usługi pocztowe);
- zwrócenie większej uwagi na jakość świadczonych usług;
- znaczne rozszerzenie oferty usługowej oraz zwiększająca się konkurencja w zakresie działalności usługowej;
- otwarcie na potrzeby i oczekiwania klienta, stosowanie elementów marketingowych w działalności przedsiębiorstw usługowych;
- dynamiczny wzrost zakresu świadczonych usług.

Natomiast wśród głównych źródeł rozwoju sektora usługowego, także w kierunku poprawy ich jakości i konkurencyjności, można zakwalifikować m. in. [Nicholls 2001 s. 27]:

- wzrost poziomu oczekiwań społeczeństwa co do poziomu świadczonych usług (jest to związane z częstymi podróżami zagranicznymi, postępującą integracją europejską, która powoduje możliwość świadczenia usług przez zagraniczne podmioty itp.);
- wyrównanie sił reprezentowanych przez usługobiorcę i usługodawcę (obecnie firmy usługowe są świadome, że od poziomu i jakości świadczonych usług zależą ich dochody);
- wzrost: umiejętności, jakości, świadomości świadczenia usług (poprzez: możliwość szkoleń, wzrastające zastosowanie nowych technologii, pojawianie się nowych rodzajów usług itp.).

Podsumowując, można stwierdzić, że z perspektywy dwudziestoletniego okresu polskiej transformacji na dojście do sprawnie funkcjonującego rynku usług wpłynęły następujące czynniki: ustalanie cen na podstawie relacji rynkowych, ograniczanie i likwidacja porozumień monopolistycznych, dostosowanie się do zmiennych potrzeb konsumentów oraz racjonalizowanie metod gospodarowania. Lata polskiej transformacji systemowej wolno określić jako okres stwarzania szans coraz lepszego i sprawniejszego funkcjonowania sektora usług i tworzenia perspektyw dalszego jego rozwoju.

## 5. Analiza rozwoju wybranych usług na Podlasiu, w ujęciu branżowym, w okresie 1990 – 2008

Opis danych zatrudnienia w sektorach związanych ze świadczeniem usług pokazuje, że ten rodzaj działalności odgrywa znaczącą rolę w województwie. Obok rolnictwa, usługi należą do sektora o największym udziale zatrudnienia, które od początku okresu transformacji systemowej sukcesywnie rosną. W 1990 roku w tym sektorze zatrudnienie znalazło ok. 85 tys. osób, w roku 2008 wzrosło ono do ponad 305 tys. Zmiana ustroju gospodarczego, w odniesieniu do sektora usług, przyczyniła się przede wszystkim do zmian w strukturze własności, w kierunku wzrostu znaczenia i udziału sektora prywatnego w tej dziedzinie. Jedną z branż usługowych o największym udziale na rynku pod względem zatrudnienia jest handel i naprawy. Liczba osób pracujących w tej dziedzinie zwiększyła się prawie o 100%, przy czym szczególny wzrost nastąpił w sektorze prywatnym. Duży udział w zatrudnieniu w usługach dotyczy także takich branż, jak: edukacja, transport i łączność, co więcej, w większości w tych formach działalności zatrudnienie obejmuje sektor publiczny.

Obraz danych z tabeli 1. pokazuje rozwój głównych rodzajów działalności usługowej, mierzonej wielkością zatrudnienia. W dalszej części referatu dokonano szczegółowej analizy wybranych usług w województwie podlaskim w badanym okresie.

### 5.1. Handel i gastronomia

Analiza usług handlowych na Podlasiu w latach 1990 – 2008 objęła przedsiębiorstwa handlowe, wśród których znalazły się m.in.: domy towarowe i handlowe, supermarkety i hipermarkety oraz pozostałe sklepy (ogólne i wyspecjalizowane).<sup>2</sup> Okres transformacji systemowej sprzyjał rozwojowi działalności handlowej. Pierwsza dekada przemian gospodarczych przyniosła wzrost placówek handlowych z 8,5 tys. szt. w 1990 roku do prawie 12 tys. w roku 2000, tj. prawie o 30%. Rozwój placówek handlowych dotyczył głównie dużej powierzchni sprzedażowej, tj. przede wszystkim hipermarketów i supermarketów. Wzrost ilości tych sklepów nastąpił głównie w drugiej dekadzie bieżącego stulecia. Do innych cech charakterystycznych, związanych z podlaskim rynkiem handlu, można zaliczyć gwałtowny wzrost liczby sklepów specjalistycznych. W 2008

---

<sup>2</sup> Przez przedsiębiorstwa handlowe rozumie się podmioty gospodarcze, których podstawowym rodzajem działalności jest sprzedaż towarów. Domy towarowe i handlowe są to sklepy wielodziałowe, prowadzące sprzedaż szerokiego i uniwersalnego asortymentu, głównie towarów żywnościowych, o powierzchni sal sprzedażowych: domy towarowe – 2000 m<sup>2</sup> i więcej, domy handlowe – od 600 do 1999 m<sup>2</sup>. Supermarkety są to sklepy o powierzchni sprzedażowej od 400 do 2499 m<sup>2</sup>, prowadzące sprzedaż przede wszystkim w systemie samoobsługowym, oferujące szeroki asortyment artykułów żywnościowych oraz artykuły nieżywnościowe częstego zakupu. Hipermarkety są to sklepy o powierzchni sprzedażowej od 2500 m<sup>2</sup>, prowadzące sprzedaż głównie w systemie samoobsługowym, oferujące szeroki asortyment artykułów żywnościowych i nieżywnościowych częstego zakupu, zwykle z parkingiem samochodowym. Sklepy powszechne są to sklepy prowadzące sprzedaż głównie towarów żywnościowych codziennego użytku, o powierzchni sal sprzedażowych od 120 do 399 m<sup>2</sup>. Sklepy wyspecjalizowane są to sklepy prowadzące sprzedaż szerokiego asortymentu artykułów do kompleksowego zaspokojenia określonych potrzeb, np.: ubioru, wyposażenia mieszkań, sklepy motoryzacyjne, meblowe, sportowe itp.

roku było ich prawie o 70% więcej niż w 1995 roku (Zob.: Tabela 2.). Rozwój rynku usług handlowych potwierdza również rosnąca sprzedaż towarów, tj. 9002,5 mln w 1999 roku do 11986,5 mln w 2008 roku<sup>3</sup>

TABELA 1.

## Pracujący w usługach, według sekcji PKD

Wyszczególnienie	1990	1995 <sup>4</sup>	2000	2005	2008
<b>Handel i naprawy</b>	31 190	57 172	52 145	51 136	58 493
prywatny	Bd	53 958		50 258	57 833
publiczny	Bd	3 214		878	660
<b>Hotele i restauracje</b>	Bd	4 459	4 474	4 450	5 513
prywatny	Bd	3846		3 802	4 928
publiczny	Bd	613		648	585
<b>Transport i łączność</b>	18 287	25 611	20 062	16 256	18 790
prywatny	Bd	6 601		7 234	10 076
publiczny	Bd	19 010		9 022	8 714
<b>Pośrednictwo finansowe**</b>	5 110	9 028	7 583	6 998	7 566
prywatny	Bd	2 732		5 038	5 734
publiczny	Bd	6 296		1 960	1 832
<b>Obsługa nieruchomości i firm</b>	Bd	11 452	14 021	16 879	19 578
prywatny	Bd	7 340		14 805	17 599
publiczny	Bd	4 112		2 074	1 979
<b>Edukacja</b>	30 067	36 251	30 163	31 704	32 331
prywatny	Bd	621		1 364	1 724
publiczny	Bd	35 630		30 340	30 607
<b>Działalność usługowa, komunalna i społeczna oraz pozostała</b>	4 482	9 641	9 249	9 319	10 242
prywatny	Bd	5 285		5 657	6 162
publiczny	Bd	4 356		3 662	4 080
Usługi razem	84 026	307 228	137 697	273 484	305 026
Ogółem	246 594	484 392	495 511	387 933	418 845
Przemysł	71 282	79 113	66 107	58 615	65 447
Rolnictwo	17 273	169 706	230 301	139 536	139 116

Bd – brak danych

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 113-116; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996 s. 345-350; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1994 s. 18-40; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 315-318; Podstawowe dane statystyczne ... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991 s. 342].

<sup>3</sup> Dotyczy sprzedaży detalicznej towarów. Sprzedaż *per capita* wynosiła odpowiednio: 7 987 tys. zł oraz 10 056 tys. zł.

<sup>4</sup> Dane z województwa łomżyńskiego dotyczą roku 1994.

TABELA 2.

## Struktura usług handlowych na Podlasiu

Wyszczególnienie	1990 <sup>5</sup>	1995 <sup>6</sup>	2000	2005	2008
Sklepy ogółem w szt.	8520	7358	11 945	10 140	10 442
Domy handlowe i towarowe	Bd	17	26	23	17
Supermarkety	Bd	26	58	77	100
Hipermarkety	Bd	Bd	2	8	9
Sklepy powszechno	Bd	215	229	263	237
Sklepy wyspecjalizowane	Bd	277	436	581	839

Bd – brak danych

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 267-271; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 404-415; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10].

Oprócz sklepów wielkopowierzchniowych, dobrze funkcjonował rynek drobnego handlu. W województwie, w badanym okresie, ich liczba pozostawała w granicy 80 sztuk. Z uwagi na bliskość granicy z Białorusią i Litwą, rozwijał się na nich handel z klientami zza wschodniej granicy. Pewnym hamulcem kontaktów handlowych ze Wschodem był kryzys w Rosji z przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. oraz wejście Polski do Unii Europejskiej i uszczelnienie wschodnich granic Wspólnoty.

## 5.2. Usługi finansowe

Usługi finansowe to różne usługi o charakterze: bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym. Rynek usług finansowych należy do jednego z najszybciej rozwijających się nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach południowo-wschodniej Europy, które mają duże opóźnienie, ze względu na wieloletni okres socjalizmu. Dawniej przeciętny Polak nie mógł nawet myśleć o pożyczce bankowej, dziś każdy ma szansę na realizację marzeń, dzięki korzystnym usługom i produktom finansowym. Rynek usług finansowych na Podlasiu w szczególności zaczął się rozwijać w pierwszej dekadzie okresu transformacji. Wówczas podmioty rynku pośrednictwa finansowego działały głównie w sektorze publicznym. W drugiej dekadzie okresu transformacji nastąpił rozwój przede wszystkim sektora prywatnego (Zob.: Tabela 3.).

<sup>5</sup> Dane z woj. łomżyńskiego obejmują rok 1991. Dane z woj. suwalskiego są niedostępne.

<sup>6</sup> Dane, dotyczące rodzajów sklepów, nie obejmują woj.: łomżyńskiego i suwalskiego ze względu na brak informacji w proponowanym ujęciu rodzajowym.

TABELA 3.

**Podmioty rynku usług pośrednictwa finansowego**

Wyszczególnienie	1990 <sup>7</sup>	1995	2000	2005	2008
Ogółem	5 110	9 028	7 583	6 998	7 566
sektor publiczny	2 040	6 296	Bd	1 960	1 832
sektor prywatny	1 539	2 732	Bd	5 038	5 734

Bd – brak danych

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 308-314; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996 s. 18-29; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1994 s. 18-40; Rocznik statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 22-46; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10].

Rynek pośrednictwa finansowego rośnie ze względu na wzrost ogólnego popytu na usługi i produkty finansowe, jak i z uwagi na coraz większy udział pośredników w sprzedaży produktów i usług finansowych. Nowe możliwości ekspansji usług finansowych daje Internet. Tempo rozwoju pośrednictwa i doradztwa finansowego w Internecie jest jednak uzależnione od możliwości dostępu do tego rodzaju sieci. Dzięki rozwojowi sektora usług elektronicznych, mniej czasu trzeba poświęcać na formalności, a specjaliści wdrażają coraz nowsze produkty finansowe.

### 5.3. Usługi transportowe oraz łączność

Okres transformacji ustrojowej nie przyniósł znaczącej transformacji podlaskiej sieci transportowej. W województwie nie ma autostrad, brakuje dróg ekspresowych. Ponadto, marginalne znaczenie mają: transport lotniczy i żegluga śródlądowa. Województwo nie posiada portów lotniczych, obsługujących cywilny i towarowy ruch powietrzny.

Pozostaje nie wykorzystana w pełni szansa, jaką daje położenie województwa podlaskiego w systemie komunikacyjnym Europy. Przebiegają tędy ważne szlaki transportowe, łączące rynki Europy. Jednakże do głównych barier rozwojowych należą w szczególności: niedostosowanie nawierzchni dróg do obciążeń ruchu, brak szybkich połączeń kolejowych, brak regionalnego portu lotniczego. Dodatkowym problemem są ograniczone środki finansowe na potrzeby remontowe. Około 35% dróg wojewódzkich nie spełnia wymogów technicznych w stosunku do szerokości jezdni. Zły stan infrastruktury kolejowej, używany przestarzały tabor jest także barierą rozwoju działalności usługowej w tym zakresie. W ostatnich latach wiele połączeń, zwłaszcza lokalnych, zostało zlikwidowanych. Podstawowe znaczenie na rynku usług transportowych w regionie ma transport drogowy. Na rynku usług transportowych w ruchu pasażerskim można obserwować znaczny wzrost podaży tych usług. Na początku okresu transformacji ruch pasażerski był obsługiwany praktycznie przez Przedsiębior-

<sup>7</sup> Podmioty – województwo białostockie, bez województwa suwalskiego.

stwo Państwowe Komunikacji Samochodowej. W 1990 roku tym środkiem transportu rocznie podróżowało ok. 67 tys. pasażerów. W przeciągu ostatnich, prawie dwudziestu, lat sytuacja znacznie się zmieniła. Obecnie rynek przewozów w ujęciu regionalnym, oprócz PKS, obsługują liczne firmy prywatne, a większe możliwości zakupu własnych aut spowodowały, że korzystanie z usług komunikacji autobusowej znacznie spadło. Od 1990 roku jest to zmniejszenie o ok. 69%. W szczególności, po wkroczeniu Polski do UE, rozpoczęło się sprowadzanie na dużą skalę używanych aut z Zachodu. W 2003 roku zarejestrowano w województwie około 473 670 pojazdów, a w 2005 roku było o około 14% więcej, tj. 536 637 sztuk.

Przewozy transportem kołowym, po znacznym spadku w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, ponownie cieszą się dużym zainteresowaniem. W 2008 roku łącznie tym środkiem transportu przewieziono ok. 2,5 mln ton towarów, co stanowi prawie o 1 mln ton ładunku więcej niż na początku okresu transformacji (Tabela 4.).

**TABELA 4.****Przewozy samochodowe w transporcie pasażerskim i towarowym**

Wyszczególnienie	1990*	1995*	2000	2005	2008
Przewozy pasażerów transportem samochodowym w tys.	67 000,0	39 800,0	29 875	21 392,8	20 504,3
W tym krajowe	Bd	Bd	29 731	21 278,1	18 669,3
W tym międzynarodowe	Bd	Bd	144	114,7	1 835,0
Przewóz ładunków transportem samochodowym w tonach	1 533 000	365 000	907 743	907 800	2 471 500
W tym krajowe	Bd	Bd	844 000	728 900	636 500
W tym międzynarodowe	Bd	Bd	63 800	127 900	1 835 000

Bd – brak danych

\*Dane dotyczą przewozów obsługiwanych przez Państwowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej. Przewozy towarowe – bez danych województwa białostockiego.

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 261-265; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996 s. 314-320; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1998 s. 262-269; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 397-404; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991 s. 250-251].

Podsumowując, należy podkreślić, że niski standard infrastruktury transportowej wpływa na ilość i jakość świadczonych usług transportowych w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych. Ogranicza także możliwości powstawania i rozwoju usług logistyczno-spedycyjnych w tej części Polski.

W okresie transformacji znacznej poprawie uległa dostępność do sieci telekomunikacyjnej. Prawie półtora razy zwiększyła się liczba przyłączeń do sieci telefonicznej ze 116 tys. abonentów w roku 1990 do ponad 280 tys. w 2008 roku (Tabela 5.). Wskaźnik gęstości telefonicznej w miastach plasuje województwo na 10. miejscu,



zaś w odniesieniu do terenów wiejskich na 3. w skali kraju. W regionie została wykonana w około 80% sieć linii światłowodowych.

Postęp technologiczny i coraz większa dostępność w zakresie usług komunikacyjnych (Internet, telefonia komórkowa) spowodowały ograniczenia w podaży usług pocztowych. Liczba placówek pocztowych w latach 1990-2008 zmalała o ponad 25%.

TABELA 5.

## Rynek usług pocztowych i telekomunikacyjnych

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2008
Placówki pocztowe i usług telekomunikacyjnych	442	445	339	298	332
W tym miasto	Bd	Bd	107	106	114
W tym wieś			232	192	218
Telefoniczne łącza główne – abonenci w tys.	116,0	214,0	337,1	364,2	282,8
W tym abonenci prywatni	Bd	Bd	287,0	289,3	215,2
W tym miasto	Bd	Bd	238,0	272,7	209,9
W tym wieś	Bd	Bd	99,1	91,5	72,9

Bd – brak danych

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 266; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996 s. 314-320; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1998 s. 262-269; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 397-404; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991 s. 250-251].

W ostatnich latach nastąpił dynamiczny rozwój systemu telekomunikacyjnego. Duże zaległości w tej dziedzinie, w stosunku do innych regionów, zostały zlikwidowane. Obecnie, korzystając ze środków pomocowych Unii Europejskiej, przygotowany jest projekt dotyczący objęcia pięciu województw Polski Wschodniej dostępem do szerokopasmowego Internetu. Założeniem projektu jest zapewnienie dostępu do Internetu dla 90% gospodarstw domowych oraz 100% instytucji publicznych i firm. Aktualnie dostęp do Internetu posiada ok. 56% mieszkańców województwa.

#### 5.4. Usługi turystyczne i gastronomiczne

Województwo podlaskie jest regionem o szczególnych walorach przyrodniczo – krajobrazowych i miejscem atrakcyjnym turystycznie dla tych, którzy lubią kontakt z przyrodą. Walory środowiska, na które składają się: unikalne w skali Europy tereny bagienne, puszcze, wielkie kompleksy leśne, urozmaicona rzeźba polodowcowa, jeziora, nieskażone cywilizacją, czyste powietrze, jak również różnorodne środowisko dziedzictwa kulturowego, stwarzają szansę dla rozwoju: turystyki wiejskiej, kwalifikowanej, krajoznawczej oraz uzdrowisk. Wyjątkową wartość przyrodniczą i rekreacyjną stanowią cztery parki narodowe, w tym Białowiecki Park Narodowy, znajdujący

się na liście UNESCO. Jednakże potencjał rozwoju usług turystycznych nie jest w pełni wykorzystany. Zwłaszcza problemami w tym sektorze są: uboga baza noclegowa oraz bariery komunikacyjne. Niska liczba obiektów hotelowych, która w okresie dwudziestolecia polskiej transformacji nieznacznie uległa zmianie, świadczy o znacznym niedoborze w tym zakresie oraz jest poważną barierą w turystycznym wykorzystaniu regionu. W 2008 roku w regionie były 54 obiekty hotelowe, a na początku okresu transformacji ta liczba wynosiła 23. Pierwsza dekada polskiej transformacji charakteryzuje się dużym rozwojem oferty obiektów noclegowych. Można obserwować jednak w tej branży negatywne skutki kryzysu gospodarczego z początku bieżącej dekady XXI w. W latach 2000-2001 szczególnie skutki kryzysu odczuła branża hotelowa. W kolejnych latach można zauważyć tendencję spadkową wśród pozostałych obiektów zbiorowego zakwaterowania (Tabela 6.).

TABELA 6.

## Obiekty noclegowe turystyki

Wyszczególnienie	Polska	Woj. podlaskie			
	Ogółem	Hotele, motele, pensjonaty	Kempingi i pola biwakowe	Zespoły ogólnodostępnych domków turystycznych	Pozostałe obiekty zbiorowego zakwaterowania
1995	7 585	23	19	19	136
2000	7 818	29	21	26	147
2005	6 723	36	14	15	115
2008	6 857	54	12	12	166

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego 2009 2010 s. 201-204; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego 1996 1996 s. 354-365; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego 1998 1998 s. 333-337; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego 1996 1996 s. 277-290; Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin za 1990 r. 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin za 1990 r. 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego 1991 1991 s. 323-331].

Oprócz zmian ilościowych, na rynku usług turystycznych zachodzą także zmiany jakościowe. Turyści poszukują usług turystycznych coraz lepszej jakości. Analizując rezydentów korzystających z miejsc noclegowych, w obiektach turystycznych można zauważyć wzrost w obrębie: hoteli oraz pozostałych obiektów zbiorowego zakwaterowania, do których zalicza się głównie ofertę gospodarstw agroturystycznych (Tabela 7.).

TABELA 7.

## Turyści korzystający z obiektów noclegowych turystyki

Wyszczególnienie	Polska ogółem	Hotele, motele, pensjonaty	Pozostałe obiekty zbiorowego zakwaterowania	W tym:	
				Kempingi i pola biwakowe	Zespoły ogólnodostępnych domków turystycznych
1995	9 802 980	67 110	103 215	9 793	11 266
2000	11 442 987	120 873	151 057	24 895	11 937
2005	12 286 801	166 694	131 900	8 410	5 286
2008	19 556 000	307 453	154716	4593	6013

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 201-204; Rocznik statystyczny województwa śląskiego... 1996 s. 354-365; Rocznik statystyczny województwa łódzkiego... 1998 s. 333-337; Rocznik statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 277-290; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik statystyczny województwa śląskiego... 1991 s. 323-331].

W związku z powyższym, aby zwiększyć znaczenie turystyki w tworzeniu PKB, istnieje potrzeba rozwoju inwestycji w tym sektorze. Dotyczą one nie tylko zwiększenia ilości obiektów turystycznych, ale także jakości świadczonych usług turystycznych. Stan rozwoju usług turystycznych na Podlasiu w skali kraju jest nieznaczny. Obiekty noclegowe w województwie stanowiły w 2008 roku tylko 3,6 % w skali całego kraju, a odsetek turystów, korzystających z noclegów, wyniósł zaledwie 2,4 %. Liczby te wskazują na ogromny potencjał i możliwości rozwoju tej branży gospodarki. Ważną kwestią przy tym są inwestycje w infrastrukturę transportową, które znacznie polepszą dostępność i jakość oferty turystycznej. Mając na uwadze walory przyrodniczo-kulturowe regionu, istnieją duże szanse rozwoju usług turystyki aktywnej (rowerowej, pieszej, konnej) oraz turystyki kulturowej (szlak tatarski, szlak religii).

Jedzenie należy do podstawowych ludzkich potrzeb. Jednak w polskiej kulturze spożywanie posiłków poza domem nie należy już do potrzeb podstawowych, ale raczej przez wiele lat było uważane za luksus. Jednakże sytuacja powoli ulega zmianie. W szczególności taką sytuację można zauważyć w odniesieniu do restauracji. Zwiększa się nie tylko ich ilość (Zob.: Tabela 8.), ale także rośnie jakość świadczonych usług.

Niektóre źródła prognozują, że w niedalekiej przyszłości czeka nas siedmiokrotny wzrost sprzedaży usług gastronomicznych. Nadchodzą zatem „złote czasy” dla restauratorów, czas na plany rozwoju. Potentatem gastronomicznym nie jesteśmy. Poza domem jadamy rzadko, statystycznie kilka razy w roku. Francuz czy Niemiec bywa w lokalach średnio 60 razy w roku. Oznacza to, że rynek gastronomiczny czeka „skok na szeroką wodę”. Obecnie jego wielkość w Polsce jest szacowana na poziomie 16 mld zł. Ocenia się że w najbliższych latach będzie się on charakteryzował 10%-ową dynamiką rok do roku.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.pwg.iph.bialystok.pl/pokaz\_tresc\_artykulu.php?id\_art=87&id\_dzialu, data wejścia: 10.12.2010].

TABELA 8.

## Usługi gastronomiczne

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2008
Placówki gastronomiczne <sup>9</sup>	979	494	332	356	330
W tym restauracje	Bd	Bd	56	78	87

Bd – brak danych

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 308-312; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1998 s. 333-337; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 277-290; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991, s. 323-331].

## 5.5. Edukacja

System edukacji jest dobrze rozwinięty w województwie podlaskim. Kształcenie jest prowadzone na wszystkich poziomach, łącznie ze studiami doktoranckimi. Wskaźnik skolaryzacji na wszystkich poziomach kształcenia jest wysoki (Zob.: Tabela 9). W szczególności dużym wzrostem odznacza się wskaźnik skolaryzacji w zakresie wykształcenia wyższego. W 2008 roku wyniósł on ponad 50%, podczas gdy w 1995 roku wynosił nieco ponad 20%. Jest to związane z łatwiejszym i szerszym dostępem do tego typu kształcenia w regionie. Bazą szkolnictwa wyższego jest przede wszystkim Białystok, w którym funkcjonuje 18 wyższych uczelni, w tym 3 filie warszawskich szkół wyższych oraz filia Papieskiego Wydziału Teologicznego w Poznaniu. Szkoły wyższe działają również w: Łomży (4), Suwałkach (2) oraz w Siemiatyczach, Drohiczynie i Supraślu. W sumie w roku akademickim 2004/2005 studiowało ponad 49 tys. studentów, natomiast w roku 1995/96 studentów było ok. 26 tys. Obecnie na uczelniach w regionie uczy się ok. 53 tys. studentów. W zakresie szkolnictwa wyższego dynamicznie rozwijają się uczelnie niepaństwowe. W 1995 roku było ich w regionie 5, a studiowało na nich łącznie 5,2 tys. studentów. Trzy lata później tych szkół było 14, a studiowało na nich 13 tys. osób. W roku 2008/09 liczba studiujących na uczelniach prywatnych wyniosła blisko 20 tys.

W zakresie pozostałych placówek edukacyjnych województwo charakteryzuje się wystarczającą siecią szkół. W roku szkolnym 2004/2005 na terenie województwa funkcjonowały: 164 placówki przedszkolne, 482 szkoły podstawowe i 195 gimnazjów. Młodzież i dorośli zdobywali wykształcenie w: 65 szkołach zawodowych, 195 średnich szkołach zawodowych, 74 liceach ogólnokształcących, 99 dziennych szkołach policealnych. Ogółem liczba uczących się wyniosła ok. 90,5 tys. osób.

<sup>9</sup> Brak danych dotyczących woj. suwalskiego w 1995 roku.

TABELA 9.

## Wskaźnik skolaryzacji brutto\*

Wyszczególnienie	1995/1996	2000/2001	2008/2009
Wychowanie przedszkolne**	97,8	98,5	93,1
Podstawowe	99,3	99,6	96,1
Średnie	87	90	67,2***
Wyższe	22,1	38,1	50,2

\* Jest to relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia do liczby ludności w grupie wieku określanej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania.

\*\* Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 6 lat, uczących się w oddziałach przedszkolnych.

\*\*\* Tylko licea ogólnokształcące.

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 166; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996 s. 232-243; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1998 s. 304-318; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 240-267; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991 s. 287-307].

TABELA 10.

## Szkolnictwo wyższe w województwie podlaskim

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2008	Zmiana*
Studenci ogółem w tys.	bd	26	45	52,9	52,9	+103,4%
Studenci uczelni niepaństwowych w tys.	bd	5,2	17,3	21,5	19,3	+271,1%
Absolwenci w tys.	1300	1800	8049	10693	13896	+968%

Rok bazowy – 1995. Zmiana w roku 2008.

Źródło: [Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego... 2010 s. 179; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1996; s. 232-243; Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego... 1998 s. 304-318; Rocznik Statystyczny województwa białostockiego... 1996 s. 240-267; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 1-10; Podstawowe dane statystyczne... 1991 s. 2-10; Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego... 1991 s. 287-307].

Na rynku usług edukacyjnych rośnie popyt w zakresie wychowania przedszkolnego. Coraz więcej rodziców korzysta z usług przedszkoli i żłobków, ze względu na konieczność wykonywania obowiązków zawodowych. Należy zauważyć, że ilość miejsc w tego typu placówkach, szczególnie w samorządowych, jest niedostateczna w odniesieniu do zapotrzebowania.

## 6. Kierunki zmian i perspektywy rozwoju usług

Do podstawowych tendencji, zachodzących w sektorze usług, można zaliczyć następujące procesy: deagraryzację, dezindustrializację i serwicyzację.

Po pierwsze zmniejsza się rola rolnictwa w produkcji globalnej. W latach 1995 – 2005 można zaobserwować spadek zatrudnienia w tym sektorze o ok. 4% [Światowy... 2009 s. 12]. Na Podlasiu spadek w tym sektorze gospodarki wyniósł ok. 17% w 2008 roku w porównaniu z 1995 roku.

W odniesieniu do dezindustrializacji wolno mówić o spadku zatrudnienia w II sektorze (przemysł). Największy spadek, o ok. 3,9%, w przemyśle odnotowuje się w krajach wysoko rozwiniętych. W latach 1990 – 2008 na Podlasiu udział zatrudnionych w przemyśle zmalał o ok. 8%.

Serwicyzacja dotyczy natomiast wzrostu znaczenia usług w gospodarce poprzez wzrost udziału III sektora oraz wzrost działalności usługowej zarówno w rolnictwie, jak i przemyśle. Obecnie, jest niemożliwa produkcja wyrobów bez usług związanych z ich: projektowaniem, prowadzeniem badań, kontrolą, promocją itp. Obserwuje się integrację procesów produkcji i procesów usługowych. Częstym zjawiskiem jest outsourcing funkcji usługowych, tj. zakup niektórych rodzajów usług od specjalistycznych firm usługowych, a procesowi temu podlegają praktycznie wszystkie funkcje związane z zarządzaniem firmą. Wśród innych trendów, występujących na światowym rynku usług, można zauważyć m.in.: postępujące przemiany strukturalne w kierunku głębokiej modernizacji sektora pod wpływem technologii ICT, powstawanie nowych usług na skutek rozwoju technologii informacyjnych, postępującą standaryzację świadczenia usług, *offshoring* usług: badawczych, biznesowych i logistycznych.

Mówiąc o perspektywach rozwoju usług, należy mieć na uwadze, że wzrost ich znaczenia w rozwoju gospodarczym wymaga rozwoju i unowocześnienia. Ponadto, znaczącą rolę w tym procesie odgrywa polityka strukturalna państwa. Jak pokazują doświadczenia krajów zachodnich, należy modernizować makrostrukturę gospodarki, w której usługi mają dominujące znaczenie, w celu zdynamizowania procesów rozwojowych i wzrostu PKB. Wśród głównych branż działalności usługowej, które mają największe szanse na dynamiczny rozwój w Polsce w najbliższych latach, są [Dąbrowska 2008 s. 298]:

- usługi transportu drogowego (ich potencjał tkwi w korzystnym położeniu naszego kraju, w którym krzyżują się ważne szlaki europejskie);
- usługi turystyczne (Polska wciąż posiada ogromny potencjał na tym rynku, warunkiem jego wzrostu są inwestycje związane z tworzeniem i unowocześnieniem bazy turystycznej);
- usługi remontowo-budowlane (za ich rozwojem przemawiają takie czynniki, jak niskie koszty pracy oraz dobra opinia o polskich robotnikach budowlanych za granicą – wysoka jakość świadczonych usług);
- usługi profesjonalne (zdrowotne, podatkowo-księgowo itp.).

W kontekście członkostwa w Unii Europejskiej, Polska szczególnie podlega także europejskim tendencjom rozwoju sektora usługowego. Integracja europejskiego, jednolitego rynku usług została podzielona na dwa etapy. Po pierwsze, chodzi o szybkie usunięcie barier, a następnie uruchomienie właściwych procesów, zmierzających do modernizacji krajowych systemów regulacyjnych w zakresie działalności usługowej. Kierunki jego rozwoju określa tzw. „dyrektywa usługowa”. Zapewnia ona swobodę prowadzenia działalności usługowej firmom na całym terenie Unii Europejskiej. Państwo człon-

kowskie, w którym jest świadczona usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium. Dyrektywa reguluje rynek usług zarówno skierowanych do przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Nie obejmuje natomiast tych o charakterze nieekonomicznym – świadczonych w interesie ogólnym oraz nie reguluje takich usług, jak np.: agencji pracy czasowej, ochrony osobistej, transportu [Usługi... 2009 s. 93].

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia oraz specyfikę społeczno-gospodarczą województwa podlaskiego, można stwierdzić, że potencjał rozwoju sektora usług na Podlasiu tkwi głównie w: turystyce, usługach transportowych i okołobiznesowych. Należy mieć także na uwadze to, że około 90% usług w Unii Europejskiej jest świadczonych przez małe i średnie firmy. Wsparcie rozwoju sektora MSP na Podlasiu, jako usługobiorcy i usługodawcy, zwiększyłby potencjał rozwojowy trzeciego sektora w regionie północno-wschodniej Polski. Trzeba mieć na względzie także to, że rozwój gospodarczy podąża w kierunku zwiększenia potencjału wiedzy jako głównego zasobu. Rozwój sektora usług również zmierza w tym kierunku – od świadczenia usług niezbyt wykwalifikowanych do opartych na wysoko rozwiniętych technologiach informacyjnych. Charakter i struktura sektora usługowego będą zależeć zarówno od rozwoju usług wyznaczających globalną konkurencyjność gospodarek (rozwój usług sektora B+R), jak i rozwoju usług podnoszących poziom wiedzy i kwalifikacji obywateli i zapewniających odpowiedni poziom życia mieszkańców. Z punktu widzenia rozwoju sektora badawczego, należy zwrócić uwagę na konieczność m.in.: konsolidacji potencjału usług B+R przez zmiany w jego: organizacji, sposobie finansowania, nowych rozwiązaniach instytucjonalnych; poprawy funkcjonowania instytucji patentowych. W stosunku do usług, odnoszących się do podnoszenia poziomu życia, niezbędne są m.in.: wspieranie rozwoju usług edukacyjnych, wzmacnianie bodźców do tworzenia jednolitego europejskiego rynku usług, neutralizacja negatywnych trendów demograficznych itp. [Szukalski 2007 s. 17-18].

## 7. Podsumowanie

Usługi zajmują znaczące miejsce w tworzeniu dochodu narodowego. Duża absorpcja postępu technicznego w usługach, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, w której sektor usług odgrywa podstawową rolę, wpływają na istotne przemiany zachodzące w tym sektorze gospodarki. W szczególności obserwuje się rosnące znaczenie usług w sektorowym postrzeganiu procesów gospodarczych, w tym zjawisko serwicyzacji gospodarki. W latach 1995-2005 udział osób zatrudnionych w III sektorze (usługi) zwiększył się o ok. 4 %, w tym największy rozwój odnotowano w krajach: Ameryki Południowej i Azji Południowo-Wschodniej. Jak podają statystyki Banku Światowego, w krajach wysoko rozwiniętych udział usług w globalnym zatrudnieniu i PKB wynosi ok. 72%, przy udziale 2% rolnictwa i 26% sektora przemysłowego [Światowy... 2009 s. 12]. Również w województwie podlaskim usługi zwiększają swój udział. W 2008 roku w tym sektorze było ponad dwa razy więcej zatrudnionych niż na początku okresu transformacji. Wzrost ten dotyczył zwłaszcza takich branż, jak: handel, transport,

turystyka, pośrednictwo finansowe. Rynek usług w województwie podlaskim posiada duży potencjał rozwojowy. Wśród branż o największych możliwościach poprawy wyników działalności znajdują się: turystyka, transport, usługi finansowe. Istotne znaczenie w tej kwestii będzie miała jednak odpowiednia polityka regionalna i lokalna.

### Literatura

- Daszkowska M. 1998 *Usługi. Produkcja, rynek, marketing*, Warszawa.
- Dąbrowska A. 2008 *Rozwój rynku usług w Polsce – uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.pwg.iph.bialystok.pl/pokaz\\_tresc\\_artykułu.php?id\\_art=87&id\\_działu](http://www.pwg.iph.bialystok.pl/pokaz_tresc_artykułu.php?id_art=87&id_działu)], data wejścia: 10.12.2010].
- Lange O. 1967 *Ekonomia polityczna*, t.1., Warszawa.
- Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin za 1990 r.* 1991, Białystok.
- Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin za 1990 r.* 1991, Łomża.
- Rocznik Statystyczny województwa białostockiego 1996* 1996, Białystok.
- Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego 1994* 1994, Łomża.
- Rocznik Statystyczny województwa łomżyńskiego 1998* 1998, Łomża.
- Rocznik Statystyczny województwa podlaskiego 2009* 2010, Białystok.
- Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego 1991* 1991, Suwałki.
- Rocznik Statystyczny województwa suwalskiego 1996* 1996, Suwałki.
- Rogoziński K. 1993 *Usługi rynkowe*, Poznań.
- Światowy rynek usług i perspektywy jego rozwoju w XXI wieku 2009* (red.) K. A. Klosiński, Warszawa.
- Transformacja w usługach Sektor usług w Polsce w latach 1990-1999* 2001, (red.) K. Rogoziński, Poznań.
- Usługi w gospodarce rynkowej* 2009, (red.) I. Rudawska Warszawa.
- Usługi w rozwoju społeczno – gospodarczym Unii Europejskiej* 2007, (red.) K. A. Klosiński, Warszawa.



Marek ŻUKOWSKI<sup>1</sup>

## PROCESY DEZINDUSTRIALIZACJI A ZJAWISKO TURYSTYKI POSTINDUSTRIALNEJ

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka nowego zjawiska w turystyce, którym jest turystyka postindustrialna. Polega ona turystycznym wykorzystaniu: obiektów przemysłowych jako cennych i unikalnych, terenów oraz wyposażenia, stanowiących świadectwo: przemian gospodarczych, historii regionów, miast i terenów rolnych. Przedstawiono przykłady wykorzystania obiektów turystyki poprzemysłowej w Polsce.

**Słowa kluczowe:** dezindustrializacja, turystyka, turystyka postindustrialna

### DEINDUSTRIALISATION AND POST-INDUSTRIAL TOURISM

#### Summary

The paper intends to describe post-industrial tourism – a new form of tourism, which makes use of industrial sites and disused factory equipment, regarding them as valuable and unique resources that attest to the economic and historical change that regions, cities and agricultural areas have undergone. Presented are examples of Polish post-industrial sites used for tourism purposes.

**Key words:** deindustrialisation, tourism, post-industrial tourism

### 1. Dezindustrializacja a powstawanie obiektów poprzemysłowych

Procesy dezindustrializacji i związane z nimi zmiany w strukturze gospodarki spowodowały powstanie dużej ilości infrastruktury stanowiącej z jednej strony nieprodukcyjną, zbędną substancję majątkową, z drugiej zaś bardzo cenne i unikalne obiekty, tereny, wyposażenie, pozostałe jako świadectwo: przemian gospodarczych, historii regionów, miast i terenów rolnych. Zasoby dziedzictwa przemysłowego stają się coraz częściej: czynnikiem rozwoju gospodarczego, symulatorami tworzenia się nowych usług, nadawania nowych funkcji społecznym otaczającej przestrzeni. Paradoksalnie to, co straciło swoją wartość w wyniku zmian regionu w fazie przejścia z ery industrialnej do postindustrialnej i zaczęło popadać w ruinę wskutek zaniedbań i braku nadzoru, często uzyskuje nową wartość, jako: szczególne formy zagospodarowa-

---

<sup>1</sup> Mgr Marek Żukowski – Probus Consulting Marek Żukowski.

nia przestrzennego, strefy przestrzeni publicznej, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej.

Obiekty zaliczane do dziedzictwa przemysłowego obejmują, szeroko rozumiane, zabytki budownictwa przemysłowego i techniki. Są to przede wszystkim obiekty związane z działalnością produkcyjną: kopalnie, huty, elektrownie, fabryki przemysłu maszynowego, obiekty związane z: przemysłem przetwórczym (wiatraki, młyny, gorzelnie, browary, kuźnie), przemysłem papierniczym (papiernie, drukarnie), włókienniczym, ceramicznym (fabryki ceramiki, cegielnie) i wiele innych. Zabytki poprzemysłowe to także obiekty związane z transportem kolejowym (linie kolejowe wraz z zespołami dworcowymi i infrastrukturą kolejową), transportem rzeczny (kanały wodne, śluzy, zapory), morskim (stocznie, urządzenia portowe) i lądowym. Są to także dzieła myśli inżynierskiej, jak: mosty, wiadukty, tamy czy urządzenia hydrotechniczne (kanały rzeczne). Tę grupę obiektów określa się mianem nieruchomości dóbr kultury [*Turystyka...* 2004 s. 1].

Obok nieruchomości dóbr kultury przemysłowej, wskazać można również szereg ruchomych obiektów, stanowiących niegdyś wyposażenie fabryk, a dziś gromadzonych w muzeach techniki czy muzeach tematycznych. Wśród najcenniejszych ruchomych zabytków techniki znajdują się obiekty związane bezpośrednio z przemysłami typowymi dla Polski takimi jak: młynarstwo, włókiennictwo, górnictwo, hutnictwo. Występują też zabytki reprezentujące przemysł szklarski, hydroenergetyczny, poligraficzny, papierniczy [*Turystyka...* 2004 s. 1].

## 2. Sposoby zagospodarowania obiektów poprzemysłowych

W literaturze tematu i w wymiarze rynkowym kształtuje się obecnie pojęcie turystyki poprzemysłowej. Teraz staje się ona niezależną dziedziną turystyki i obszarem badań naukowych. Jeszcze do niedawna zwiedzanie obiektów przemysłowych zaliczano do turystyki miejskiej i kulturowej. Turystyka poprzemysłowa dotyczy poznawania zabytków techniki, np.: starych, zabytkowych zakładów przemysłowych, kopalni, ciekawych unikatowych urządzeń, hal poprzemysłowych. Atrakcjami turystycznymi mogą być także osiedla lub sposób zabudowy miasta oraz tereny uprzemysłowione.

Kontynent europejski był na przełomie XIX i XX wieku liderem rozwoju społeczno-gospodarczego i cywilizacyjnego świata. Ta przeszłość i związane z nią dziedzictwo poprzemysłowe wzbudza coraz większe zainteresowanie turystów, jest również czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Ocenia się, że oferta turystyki poprzemysłowej będzie w najbliższych latach przyciągała najwięcej nowych turystów do Europy.

Polska, ze względu na swoją historię gospodarczą, dysponuje bogatymi zasobami zabytków związanych z: różnymi gałęziami przemysłu, komunikacją, hydrotechniką, energetyką oraz przemysłem rolnym (np.: młyny, wiatraki, kuźnie). Dodatkowym atutem jest także fakt, że obiekty poprzemysłowe w Polsce – z uwagi na stosunkowo krótki okres, jaki minął, od kiedy przestały być wykorzystywane przez: fabryki, huty i kopalnie – nie zostały jeszcze zniszczone ani przekształcone czy zburzone.

Przykłady działań, mających na celu zachowanie zabytkowych zakładów przemysłowych oraz ratowanie cennych maszyn i urządzeń, można czerpać zarówno z doświadczeń krajów Europy Zachodniej, jak i Stanów Zjednoczonych. Pierwsze, interesujące, pomysły na zagospodarowanie przestrzeni i obiektów poprzemysłowych można znaleźć także w Polsce.

Poniżej dokonano systematyki podziału zagospodarowania obiektów poprzemysłowych na podstawie celów i sposobów wykorzystania infrastruktury. Zaprezentowane poniżej trendy w zagospodarowaniu terenów i obiektów poprzemysłowych oraz ich przykłady wyszczególniono w celu zarysowania tendencji w tej dziedzinie i scharakteryzowania obecnych trendów społeczno-gospodarczych.

Warto zwrócić uwagę, że w wielu miejscach wykorzystuje się jednocześnie kilka typów rozwiązań, przystosowując np. obiekty do nowych funkcji, a tereny je otaczające poddając rekultywacji biologicznej.

Poniższy podział sposobów zagospodarowania obiektów poprzemysłowych uwzględnia nowe funkcje, jakie pełnią obecnie te obiekty.

## 2.1. Dodanie funkcji kulturowych i zachowanie świadectwa kultury materialnej

Najbardziej interesujące zabytki techniki, o unikatowych walorach, powinny być chronione, jako świadectwa kultury materialnej, z pełną ekspozycją swojej pierwotnej funkcji. Najpełniejszą ochronę zapewnia przekształcenie ich w: muzeum, skansen bądź park kulturowy.

Tworzenie muzeów albo skansenów przemysłowych pozwala na zobrazowanie historii wybranych zakładów oraz całych branż, np.: górnictwa, hutnictwa, hydrotechniki czy komunikacji. Na terenie Polski działa obecnie ponad 130 muzeów technicznych lub posiadających znaczne zbiory z zakresu historii techniki. Do największych należą: Muzeum Kolejnictwa oraz Muzeum Techniki mieszczące się w Warszawie. W wielu krajach, również w Polsce, przystosowuje się także budynki fabryczne do celów muzealnych i umożliwia się turystom kontakt z zabytkowymi maszynami i urządzeniami w ich autentycznym otoczeniu. Prezentowanie zabytków kultury przemysłowej odbywa się na trzy sposoby: wystawienniczy, okazjonalnego uruchamiania lub użytkowania tak, jak w przeszłości. Do najcenniejszych zabytków tego typu należą Kopalnie Soli w Wieliczce i Bochni.

Na uwagę zasługują również nowoczesne, „żywe” muzea zorganizowane w browarach w: Żywcu, Tychach i Poznaniu. Poznaje się tam ich dzieje, ogląda produkcję piwa i degustuje.

Parki kulturowe są stosunkowo nową formą ochrony krajobrazu kulturowego, jako części dziedzictwa narodowego, wprowadzoną art. 16. *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*<sup>2</sup>. Powstające lub planowane parki kulturowe w Polsce w znakomitej większości przyjmują jako kierunek rewitalizacji – dostosowanie do funkcji turystycznych oraz akcentowanie rozwoju turystyki.

<sup>2</sup> Zob.: [Dz. U. Nr 162 z 23 lipca 2003 r., poz. 1568].

Przykładem funkcjonowania parku kulturowego na terenach pomilitarnych (technika wojskowa) jest Srebrna Góra – Forteczny Park Kulturowy (FPK). Granice FPK zostały tak ustalone, by zasięg parku umożliwił ochronę pierwotnego krajobrazu fortecznego. FPK obejmuje: wszystkie obiekty Twierdzy Srebrnogórskiej, stoki bojowe twierdzy, a także sztolnie i stare kopalnie srebra [Żukowski, Długolecka 2008 s. 5].

## 2.2. Zmiana dotychczasowych funkcji na cele nie związane bezpośrednio z turystyką

Wiele obiektów przemysłowych zostaje poddanych rewitalizacji oraz dostosowanych do pełnienia zupełnie nowych funkcji. Powstają w nich: obiekty użyteczności publicznej, przestrzenie biurowe, mieszkania, ośrodki kulturalno-artystyczne, obiekty handlowe oraz gastronomiczne. Obszar ten nie jest jednak związany bezpośrednio z tematem analizy i nie został szczegółowo omówiony w niniejszym artykule.

## 2.3. Przystosowanie i udostępnienie do celów rekreacyjnych

Kolejnym trendem jest przekształcanie terenów przemysłowych w centra o charakterze rekreacyjnym. Zarówno w nie używanych obiektach jak i na otwartej przestrzeni jest organizowana infrastruktura umożliwiająca uprawianie różnego rodzaju sportów i rekreacji. Można wyróżnić tutaj:

- hale fabryczne i pomieszczenia magazynowe, które są często wykorzystywane jako: przestrzeń dla prób i treningów różnego rodzaju aktywności fizycznej, warsztaty rowerowe lub miejsca do jazdy na deskorolkach. Mimo że wiele wymienionych inicjatyw odbywa się w sposób spontaniczny, coraz częściej obiekty przemysłowe są celowo przygotowywane do możliwości uprawiania w nich różnego rodzaju sportów. Przykładem takiego działania jest „Skatepark zajezdnia 31” – stworzony w dawnej zajezdni tramwajowej we Wrocławiu. Obiekt o powierzchni 3000 m<sup>2</sup> należy do najnowocześniejszych tego typu w Polsce. Obok skateparku znajdują się: wypożyczalnia kasków, sklep z częściami zamiennymi oraz wypożyczalnia: rowerów, rolek i deskorolek;
- tereny pogórcnicze, ze względu na unikalne walory krajobrazowe, są także często przekształcane w tereny rekreacyjne – np. pola golfowe czy tory wyścigów konnych. Wśród przykładów można wymienić pola golfowe powstałe na terenach byłych kopalni: Lachore Meadows Country Park oraz Cowdenbeath Golf Course w Szkocji, Twisted Gun Golf Course w Wirginii w Stanach Zjednoczonych czy – uznawane za jedno z najdoskonalszych pól golfowych na świecie – The Pete Dye Golf Club, także w USA [Żukowski, Długolecka 2008 s. 24].

## 2.4. Przystosowanie i udostępnienie do celów turystycznych

Sz szczególnie interesujący jest trend związany z przystosowywaniem terenów i obiektów przemysłowych na cele turystyczne. Jest to istotne z punktu widzenia zakresu

oddziaływania na otoczenie i szeroki zakres usług. Dla turystów są udostępniane zarówno pojedyncze obiekty, jak i rozległe kompleksy zawierające w sobie kilka lub kilkanaście obiektów o bardzo szerokiej ofercie. Kompleksy te, obok funkcji turystycznej, posiadają także komponenty rekreacyjno-rozrywkowe oraz związane z kulturą i sztuką.

Bardzo ciekawym uzupełnieniem oferty turystycznej są centra edukacyjno-naukowe. Znajdują się w nich liczne interaktywne urządzenia dostępne dla zwiedzających oraz ekspozycje. Organizowane są pokazowe doświadczenia, a wszystkie elementy ekspozycji służą do samodzielnego eksperymentowania.

Poniżej zaprezentowano przykłady adaptacji terenów i obiektów industrialnych na wielofunkcyjne centra turystyczno-rozrywkowo-edukacyjne.

1. Zespół przemysłowy Zollverein, Essen (Niemcy).

Kopalnia Zollverein była największym i najnowocześniejszym obiektem wydobywczym na świecie. Zbudowana Szybu numer XII skonstruowano według założeń symetrii i geometrii, tworząc tym samym harmonijną i jedyną w swoim rodzaju budowlę. Po zawieszeniu wydobywania węgla (w roku 1986), władze landu Północna Nadrenia – Westfalia odkupiły szyb i stworzyły atrakcję turystyczną. Głównym jej punktem jest Muzeum Zollverein, gdzie turyści mogą przemierzyć całą drogę, jaką pokonywał węgiel od wydobywania do koksowni (oglądając przy tym wielkie maszyny i taśmociągi). W skład kompleksu wchodzi także kasyno i centrum wzornictwa przemysłowego oraz liczne *atelier* projektantów, mieszczące się w dawnych zabudowaniach kopalnianych. W koksowni są organizowane koncerty. Dla turystów są dostępne także baseny (w lecie) oraz lodowisko (w zimie). W 2001 roku kompleks kopalni i koksowni Zollverein został wpisany na listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO pod nazwą „Przemysłowy Pejzaż Kulturowy Zollverein” [Żukowski, Długolecka 2008 s. 24].

2. Centrum naukowe Science Center Ferrodome w Volklingen (Niemcy).

Centrum naukowe założono w stalowni huty w Volklingen w Zagłębiu Saary. Huta stanowi unikatowe świadectwo historii techniki z przełomu XIX i XX w. W jej zabudowaniach znajduje się labirynt: wielkich pieców, nagrzewnic, rur i szyn oraz podwieszonych kolejek. W takiej scenarii funkcjonuje centrum o powierzchni ponad 10000 m<sup>2</sup>. Ponad 100 interaktywnych eksponatów prezentuje historię przemysłu hutniczego od początków produkcji żelaza aż do nowoczesnych produktów wykonanych ze stali nierdzewnej. Centrum posiada interaktywną prezentację całego procesu produkcji żelaza i stali [Żukowski, Długolecka 2008 s. 24].

3. Scientific Adventure Park (PASS), Frameries (Belgia).

Park rozrywkowo-edukacyjny PASS o powierzchni 28 hektarów zbudowano na terenie dawnej kopalni. W jego skład wchodzi 10 interaktywnych wystaw. Na terenie parku znajdują się także miejsca do wypoczynku i rekreacji oraz plac zabaw dla dzieci [Żukowski, Długolecka 2008, s. 24].

4. Pogórnicy region Nord Pas de Calais (Francja).

We Francji, w regionie pogórnym Nord Pas de Calais stworzono kompleksową ofertę opartą na zachowanych obiektach kopalnianych i ich daw-

nych funkcjach. W miejscowości Lewarde stworzono centralny ośrodek historii górnictwa – *Centre historique minier*. Mieści się tu muzeum górnictwa, a także ośrodek badawczy, sale ekspozycyjne służące do prezentacji sztuki, sale koncertowe, konferencyjne oraz biblioteka naukowa. W innych miejscowościach regionu również zagospodarowano „na nowo” obiekty pogórnictwa – np. w miejscowości Loos en Ghoelle powstała Fabryka Teatru ze scenicznym zapleczem, studium komputerowym oraz centrum dokumentacyjnym [Żukowski, Długolecka 2008 s. 24].

## 2.5. Przywracanie pierwotnego charakteru terenom przemysłowym

Jednym ze sposobów zagospodarowania terenów przemysłowych jest ich rekultywacja, w celu takiego zagospodarowania terenu i stworzenia takich warunków dla roślin i zwierząt, które z czasem pozwolą przywrócić dawną faunę i florę. Dotyczy to najczęściej terenów eksploatacji odkrywkowej, na których dochodzi do znacznych zmian w środowisku naturalnym i w efekcie powstają tu całkiem nowe warunki do ukształtowania innych krajobrazów, nierzadko wartościowszych od pierwotnych. Jednym z celów w działaniach rekultywacyjnych jest racjonalne kształtowanie przestrzeni przyrodniczej, tak aby powstały krajobraz posiadał tereny turystyczno-rekreacyjno-wypoczynkowe. Przykładami takiego zagospodarowania terenów pogórnictwa mogą być dwa parki krajobrazowe:

1. Park krajobrazowy Duisburg Nord (Niemcy).

Park leży w Zagłębiu Ruhry, w miejscu, gdzie w latach 1902-1908 powstała wielka huta Meiderich. Teren przemysłowy (o powierzchni 200 hektarów) po zamkniętej hucie został, dzięki społecznemu zaangażowaniu, uratowany przed rozbiórką i stał się jednym z ważniejszych pomników wielkiej industrializacji w Zagłębiu Ruhry. W latach 1990-1999, w ramach „Międzynarodowej Wystawy Budowlanej IBA Emscherpark”, między dzielnicami Meiderich i Hamborn powstał nowoczesny park. Wśród dawnych zabudowań huty posadzono około 300 rodzajów dziko rosnących krzewów. Miejsce stało się ostoją ptaków. Jeden z pieców hutniczych został w całości udostępniony zwiedzającym, na jego szczycie została zainstalowana platforma widokowa;

2. Nordsternpark w Gelsenkirchen (Niemcy).

Park krajobrazowy powstał na terenie dawnej kopalni „Nordstern” w Gelsenkirchen. Teren kopalni został gruntownie zrehabilitowany i przekształcony w park. Duże tereny obsadzono egzotycznymi kwiatami i krzewami. Park przecina sieć dróg spacerowych i rowerowych, którymi można dostać się na szczyty pobliskich hałd. Na terenie parku, nad brzegiem kanału Ren-Herne został wybudowany amfiteatr [Żukowski, Długolecka 2008 s. 26].

## 2.6. Zwiedzanie obiektów w ich obecnym stanie

Kolejną formą funkcjonowania obiektów przemysłowych jest ich zwiedzanie i penetracja w niezagospodarowanym stanie. Opuszczone i zaniedbane tereny przemysłowe są często wykorzystywane do aktywnych form spędzania czasu. Zwiedzanie takich miejsc jest zazwyczaj wynikiem spontanicznych wizyt indywidualnych turystów lub grup miłośników i entuzjastów obiektów postindustrialnych. Coraz częściej – głównie za pośrednictwem Internetu – osoby zainteresowane zwiedzaniem zapomnianych obiektów przemysłowych organizują wycieczki i wymieniają się informacjami. Tworzą się fora internetowe, nieformalne biura przewodników, a wśród miłośników i entuzjastów zaczynają funkcjonować szlaki po najciekawszych miejscach: fabrykach, kopalniach, cementowniach, osiedlach robotniczych. Powstają także witryny internetowe poświęcone istniejącym, zapomnianym obiektom – również przemysłowym (np. opuszczone.com) oraz obiektom już nie istniejącym (np. wyburzone.pl).

Oprócz zwiedzania, opustoszałe tereny przemysłowe są wykorzystywane także do organizowania imprez bądź uprawiania gier terenowych, takich jak: paintball, cross golf czy zawody rowerowe.

Podsumowując, sposoby rewitalizacji i adaptacji terenów i obiektów przemysłowych obejmują coraz szerszy zakres rozwiązań – szczególnie w obszarze turystyki. W dawnych fabrykach czy kopalniach nie tworzy się już tylko skansenów lub obiektów typowo muzealnych. Współczesne trendy w zakresie atrakcji turystycznych pokazują, że skanseny czy muzea coraz częściej są otoczone szeregiem atrakcji i elementów infrastruktury, spełniających funkcje: rozrywkowe, rekreacyjne i edukacyjno-naukowe. Warto też zwrócić uwagę, że trend ten jest jeszcze stosunkowo mało znany w Polsce. Istnieją jednak przykłady (w tym te omówione w artykule), których sposób i kompleksowość zagospodarowania stawia je w ścisłej czołówce światowej.

## 3. Wybrane przykłady zagospodarowania obiektów przemysłowych na cele turystyczne w Polsce (studia przypadków)

Poniżej zaprezentowano wybrane przykłady (studia przypadków) zagospodarowania obiektów przemysłowych na cele turystyczne. Skoncentrowano się na przykładach z województwa podlaskiego oraz województwa śląskiego. Województwa te o zupełnie innej historii gospodarczej łączy istnienie obiektów przemysłowych, które, pomimo swej odmienności, zostały zagospodarowane na potrzeby turystyki przemysłowej. W każdym z tych obszarów działania te mają wpływ na zmianę struktury gospodarki (inwestycje w sferę usług, powstanie nowoczesnej oferty turystycznej, rozwój infrastruktury, zachowanie dziedzictwa kulturowego). Można ocenić, na podstawie zaprezentowanych przykładów, że sposoby zagospodarowania w obu województwach znajdują się na różnym poziomie zagospodarowania, organizacji i zarządzania, a przez to w zróżnicowany sposób oddziałują na rozwój społeczno-gospodarczy.

Wskazane poniżej przykłady z województwa śląskiego, oprócz sposobów zagospodarowania oraz infrastruktury, prezentują, unikalne w Polsce formy organizacyjne,

nowoczesne produkty turystyczne oraz kompleksowość oferty i zagospodarowania (szczególnie łączenia dziedzictwa przemysłowego z nowymi technologiami i podążaniem za trendami rynkowymi).

### 3.1. Kolej Leśna Puszczy Knyszyńskiej

Puszcza Knyszyńska jest położona na północny wschód od Białegostoku. W przeszłości stanowiła ona strefę graniczną pomiędzy Polską a Litwą i dzięki temu oparła się kolonizacji rolniczej, będąc za to znakomitym miejscem prowadzenia –bardzo intensywnej – gospodarki leśnej. Puszcza Knyszyńska jest bardzo zróżnicowanym obszarem pod względem: przyrodniczym, turystycznym, jak i kulturowym.

Największy w Polsce park krajobrazowy, zlokalizowany kilkanaście kilometrów od Białegostoku, jest przede wszystkim miejscem sobotnio – niedzielnego wypoczynku mieszkańców tego regionu. Coraz częściej jednak teren ten staje się miejscem docelowych wyjazdów mieszkańców bardziej odległych części kraju, w tym Warszawy.

W Puszczy Knyszyńskiej istnieje jedna z czterech zachowanych do dziś linii leśnych kolei wąskotorowych. Torowisko pochodzi z okresu I wojny światowej i jest jednym z najwęższych w Polsce (podnosi to atrakcyjność turystyczną). Trasa biegnie od Czarnej Białostockiej do Kopnej Góry (przez tereny Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, dolinę rzeki Sokoly, wzdłuż arboretum, kończąc swój bieg na terenie Rezerwatu Woronicza) i ma łącznie ok. 20 km.

Tabor i infrastruktura kolejowa obejmuje wagony i lokomotywę oraz torowiska i siedem przystanków bez dodatkowych budowli.

Obecnie linią zarządza „Fundacja na Rzecz Leśnych Kolei Wąskotorowych”, która została powołana w 1999 roku, w celu zachowania i odbudowy kolei leśnych jako zażytków techniki i świadectw kultury oraz udostępnienia ich dla ruchu turystycznego.

Teoretycznie, istnieje możliwość wydłużenia trasy wąskotorówki do Walil z wykorzystaniem dawnej infrastruktury. Jednak dewastacja i degradacja torowiska w znacznym stopniu ogranicza możliwość wprowadzenia tego rozwiązania, a już wkrótce nie będzie miało ono uzasadnienia ekonomicznego (wysokie koszty rekonstrukcji infrastruktury), [Debis, Janiszewska, Mikołajczyk 2004 s. 4, 41].

### 3.2. Wigierska Kolej Wąskotorowa

Wigierski Park Narodowy jest położony na północnym skraju Puszczy Augustowskiej, największego zwartej kompleksu leśnego na niżu Europy, który wraz z lasami na terytorium Litwy i Białorusi pokrywa obszar około 300 tysięcy hektarów. Park jest obszarem udostępnionym dla różnorodnych form turystyki. W tym celu zostały wyznaczone i urządzone szlaki lądowe o łącznej długości 190 km dla turystyki pieszej i rowowej oraz jeziora i rzeki do uprawiania turystyki wodnej.

Uzupełnieniem oferty turystycznej jest Wigierska Kolej Wąskotorowa, która powstała w 2001 roku, w celu uratowania przed dewastacją dawnej kolei leśnej, wybudowanej przez Niemców w 1915 roku. Służyła ona jeszcze do lat osiemdziesiątych XX



wieku. Przewożono nią wówczas drewno z Puszczy Augustowskiej do tartaku w Płocicznie koło Suwałk. Położone obok szlaku pociągu jeziora: Wigry, Zlewa i Wierśnie stanowiły magazyn przechowujący i konserwujący drewno. W latach 1923- 26 wybudowano nowe odgałęzienia od szlaku podstawowego: do Czerwonego Krzyża, Maćkowej Rudy i Głębokiego Brodu, co stanowiło wydłużenie linii do ok. 50 km.

Kolej leśna pracowała w Puszczy Augustowskiej do roku 1989 roku, do momentu utworzenia Wigierskiego Parku Narodowego. Torowisko znajdowało się na terenie parku, tak więc jego powstanie wiązało się z brakiem możliwości wykorzystania i finansowania kolei. W latach siedemdziesiątych XX w. rozpoczęto prace rozbiórowe przy niepotrzebnych rozgałęzieniach kolei, m.in.: na trasie z Dublina do Głębokiego Brodu, z Tobiłowa do Czerwonego Krzyża, likwidacji uległ również 12-kilometrowy odcinek za szosą Augustów- Sejny.

Wigierska Kolej Wąskotorowa należy do nielicznych, czynnych w Polsce kolei o tak małym rozstawie toru, który wynosi 600 mm. Niespotykany jest również gdzie indziej, istniejący sposób poprowadzenia szlaku. Większość tras kolejowych wytyczano bowiem tak, aby przechodziły przez środek lub przynajmniej w bezpośrednim sąsiedztwie miejscowości położonych wzdłuż szlaku. Natomiast trasy kolei leśnych, którymi transportowano drewno do tartaków, przebiegały z dala od wsi i osad. Nie miały typowych stacji i przystanków, lecz jedynie – najczęściej ukryte głęboko w lesie – liczne mijanki i ładownie przy składnicach drewna.

Przez kilka lat kolej była nieczynna. Po kilku latach bezczynności zmieniła swoje zadanie i od roku 2000 działa jako Wigierska Kolej Wąskotorowa. Tym razem spełnia ona funkcje atrakcji turystycznej Wigierskiego Parku Krajobrazowego i Puszczy Augustowskiej.

Oficjalnego otwarcia dokonano 19 maja 2001 roku. Ruch jest prowadzony przy pomocy lokomotyw spalinowych: V10C i Wls40/50. Do dyspozycji turystów oddano kryte saloniki lub tzw. letniaki zbudowane na bazie wagonów – platform.

Odrestaurowano 10-kilometrowy odcinek od Płociczna do Krusznika i uruchomiono przewozy turystyczne.

Na trasie kolei wyznaczono kilka przystanków w atrakcyjnych krajobrazowo miejscach. Należą do nich: Powaly, Bartny Dół, Binduga i Krusznik. Cała trasa znajduje się w Puszczy Augustowskiej i większość jej przebiega przez las <sup>3</sup>.

### 3.3. Kanał Augustowski

Kanał Augustowski to zabytek techniki wodnej, położony na terytorium dwóch państw – Polski i Białorusi. Znajduje się w północno-wschodniej części Polski i północno-zachodniej części Białorusi. Obecnie, trwają prace nad wpisaniem obiektu na listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO.

Kanał Augustowski to wodna droga śródlądowa, którą tworzą rzeki i jeziora połączone sztucznymi przepokami wraz z zabudowaniami i urządzeniami hydrotech-

---

<sup>3</sup> Na podstawie stron internetowych: dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.wigry.win.pl/glowne/turystyka.htm>]; <http://www.psmkms.krakow.pl/kolej/Plociczno/index.htm>].

nicznymi. Obiekt tworzy również strefa krajobrazu, która została zdefiniowana jako obszar 1000 m od brzegów w terenie otwartym oraz 200 m w terenie zabudowanym lub zalesionym. Kanał powstał w latach 1823-1839, według projektu, polskiego inżyniera, gen. I. Prądzyńskiego.

Kanał Augustowski jest najbardziej atrakcyjnym szlakiem wodnym ziemi augustowskiej, województwa podlaskiego oraz jednym z najatrakcyjniejszych szlaków wodnych w Polsce. Szlak jest wykorzystywany obecnie do turystyki kajakowej oraz rejsów „białej floty”. Łączy dorzecza: Wisły i Niemna. Jest zasilany przez wody: Czarnej Hańczy, Rospudy i jeziora Serwy. Na szlaku Kanału Augustowskiego znajdują się następujące jeziora: Mikaszówek, Mikaszewo, Krzywe, Paniewo, Orle, Gorczyckie, Studzieniczne, Białe, Necko, Rospuda. Istotną rolę odgrywają również jeziora: Sajno i Serwy – nie leżą na szlaku Kanału, ale mają wpływ na gospodarkę wodną szlaku.

Za drogę wodną Kanału przyjmuje się odcinek pomiędzy miejscowością Dębowo (Polska) a miejscowością Niemnowo (Białoruś). Ma długość 102 km, z tego 80 km znajduje się na terenie Polski i 22 km na terenie Białorusi. Na całym odcinku Kanału zostało wybudowanych 18 śluz, z czego 14 obecnie znajduje się po stronie polskiej, jedna w pasie granicznym i trzy po stronie białoruskiej (do dzisiaj wygląd zbliżony do pierwotnego zachowało 9 śluz, które posiadają oryginalną konstrukcję XIX-wieczną).

Na linię wodną Kanału składa się:

1. 45 km sztucznych przekopów;
2. 35 km uregulowanych koryt rzecznych (rzeka Netta, Czarna Hańcza, Kłownica);
3. 22 km jezior (droga wodna biegnie wodami jezior: Necko, Białe, Studzieniczne Swoboda, Gorczyckie, Orlego, Paniewo, Krzywe, Mikaszewo, Mikaszówek);
4. Serwy, Sajno – jeziora zasilające Kanał.

O wyjątkowości Kanału stanowi zachowanie, zbliżonych do pierwotnych wymiarów, konstrukcji śluz i innych budowli piętrzących, obsługiwanych ręcznie, murów, niezmienionej linii wodnej, stylowych zabudowań mieszkalnych obsługi. Od 1968 r. Kanał Augustowski jest chroniony prawem, jako: zabytkowy obiekt budownictwa wodnego, zabytek najwyższej rangi krajowej.

Infrastruktura Kanału Augustowskiego to:

1. obiekty hydrotechniczne- śluzy, jazy, przekopy.
2. sztucznie utworzona droga wodna.
3. mosty (w tym na granicznej śluzie w Kurzyńcu rekonstruowany most zwozdzony).
4. drogi holownicze (110 kilometrów dróg zwanych drogami buraczanymi).
5. budynki obsługi (drewniane i murowane budynki obsługujące śluzy i ruch na Kanale) [Żukowski, Migdalska, Kondraszuk, Wątorska-Dec, 2005, s. 18, s. 19, s. 42].

### 3.4. Szlak Zabytków Techniki województwa śląskiego

Szlak Zabytków Techniki to tematyczny, samochodowy szlak turystyczny o zasięgu regionalnym, obejmujący obiekty związane z dziedzictwem przemysłowym województwa śląskiego.

Szlak powstał z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. W procesie jego tworzenia uczestniczyły także: Śląskie Centrum Dziedzictwa Kulturowego w Katowicach oraz Śląska Organizacja Turystyczna. Szlak zaczął funkcjonować w październiku 2006 roku.

Tworzy go 31 obiektów związanych z: tradycją górniczą i hutniczą, energetyką, kolejnictwem, łącznością, produkcją wody oraz przemysłem spożywczym, w tym obiekty należące do Europejskiego Ośrodka Kultury Technicznej i Turystyki Poprzemysłowej w Zabrze.

Bardzo atrakcyjnym punktem na szlaku jest Tyskie Muzeum Piwowarstwa. Zlokalizowano je na terenie Tyskich Browarów Książęcych. Jest to pierwsze w Polsce muzeum poświęcone produkcji i historii piwa. Posiada elementy tradycyjnej ekspozycji znajdującej się w zabytkowym budynku z 1902, nowoczesne kino 3D oraz kioski multimedialne. Oferuje także możliwość zwiedzenia funkcjonującego browaru, szlakiem powstawania piwa.

Zabytkowa Kopalnia Srebra w Tarnowskich Górach prezentuje fragment kilkudziesięciokilometrowych podziemnych: wyrobisk, chodników i sztolni odwadniających kopalń: rud ołowiu, srebra i cynku, działających od XV do początku XX w. Na głębokości ok. 40 m stworzono tu podziemną trasę turystyczną o łącznej długości 1700 m (w tym 270-metrowy odcinek pokonywany lodziami).

Ciekawym przykładem zagospodarowania poprzemysłowego obiektu hydrotechnicznego jest także Sztolnia „Czarnego Pstrąga” w Tarnowskich Górach. Funkcjonuje tu podziemna trasa turystyczna o długości 600 m, którą pokonuje się lodziami. Trasa została stworzona we fragmencie XIX wiecznej sztolni „Fryderyk”, odwadniającej tarnogórskie podziemia.

Kolejnym, wartym uwagi, elementem szlaku jest Zabytkowa Kopalnia „Ignacy” w Rybniku. Jest to zespół architektoniczno-przemysłowy kopalni węgla z XIX wieku. Centrum naziemnej części kompleksu stanowi wieża ciśnień oraz dwie parowe maszyny wyciągowe: szybu „Głowacki” z 1900 roku i szybu „Kościuszko” z 1920 roku. W kopalni nie ma możliwości zwiedzania podziemi, lecz cały obszar stanowi atrakcyjne nagromadzenie obiektów pokopalnianych.

Przykładem nowoczesnego sposobu zagospodarowania obiektów pogórnich jest Galeria Szyb Wilson. Znajduje się ona na terenie byłego szybu kopalnianego KHW KWK „Wieczorek”. Budynek cechowni i łaźni dawnego szybu „Wilson” z 1918 został zaadaptowany na galerię sztuki nowoczesnej o łącznej powierzchni blisko 2500 m<sup>2</sup>.

Przedstawione przykłady pokazują, że na terenie województwa śląskiego udośćniono lub uruchomiono obiekty poprzemysłowe, połączone w szlak, których istota jest oparta na dawnych lub obecnie funkcjonujących obiektach przemysłowych, w tym elementach starych kopalni. Należy także zwrócić uwagę na różnorodność i atrakcyjność ich oferty oraz infrastruktury. Obiekty są zagospodarowywane w sposób no-

woczesny, ich ekspozycje wykorzystują efekty multimedialne najnowszej generacji. Wiele obiektów pełni – obok turystycznej – także funkcję kulturalną i edukacyjną [Żukowski, Długolecka 2008, s. 43].

### 3.5. Europejski Ośrodek Kultury Technicznej i Turystyki Poprzemysłowej w Zabrze.

Unikalnym na skalę Europy jest, utworzony w Zabrzu, Europejski Ośrodek Kultury Technicznej i Turystyki Poprzemysłowej (jest on wiodącą infrastrukturą na szlaku omawianym w pkt 3.4). Obiekt powstał po połączeniu Skansenu Królowa Luiza oraz zrewitalizowanej Głównej Kluczowej Sztolni Dziedzicznej i Zabytkowej Kopalni Węgla Kamiennego Guido. Jest to wyjątkowy przykład koncentracji obiektów i terenów (rewitalizowanych na potrzeby: turystyki poprzemysłowej, edukacji, nauki i rekreacji) o wysokim poziomie organizacji i bardzo nowoczesnej ofercie turystycznej. Będzie on dysponował infrastrukturą zabytkowych obiektów i budowli pogórnich oraz szczególną ofertą z pogranicza nauki i edukacji technicznej oraz miejsca rekreacji i wypoczynku, a także rozrywki.

Tworzony Kompleks to przede wszystkim obiekt o charakterze zabytkowym, pielęgnujący i upowszechniający dziedzictwo przemysłowe Górnego Śląska. W interaktywny sposób można doświadczyć tu pobytu w prawdziwej kopalni oraz aktywnie uczestniczyć w zdarzeniach charakterystycznych dla kopalni.

Na specyfikę obiektu wpływa także propozycja naukowa i edukacyjna w postaci parków naukowych i edukacyjnych, których zakres jest związany z działalnością górniczą, jak również techniką i nauką.

Tereny rekreacyjne uzupełniają ofertę związaną z dziedzictwem poprzemysłowym i mają za zadanie zwiększyć atrakcyjność i wydłużyć czas pobytu w kompleksie. Są one także przeznaczone dla mieszkańców, jako miejsce rekreacji i aktywnego wypoczynku, wraz z obiektami gastronomicznymi.

Kompleks zapewnia ofertę zróżnicowanym grupom klientów: zarówno turystom, jak i mieszkańcom, co determinuje całoroczny sposób funkcjonowania i wykorzystania obiektu.

Działalność EOKT i TP koncentruje się na następujących obszarach:

1. **Zabytkowe podziemia.** Obszar ten jest związany z udrożnieniem i udostępnieniem Sztolni oraz połączeniem w jeden podziemny zespół: Sztolni, podziemnej części Skansenu Królowa Luiza, a także odbudową Szybu Carnall. W ten sposób powstaje unikalny i zróżnicowany zespół tras turystycznych skierowanych do różnych grup odbiorców. Oferta zawiera również zwiedzanie obiektów w części naziemnej w pobliżu wieży i nadszybia szybu Carnall.
2. **Strefa nauki i edukacji.** Strefa ta jest związana koncepcyjnie z trasami podziemnymi oraz górnictwem – poprzez prezentację zastosowania węgla i jego historii, odmiennie w stosunku do charakteru muzealnego skansenu, oraz przez koncentrację na prezentacji techniki i nauki w formie parków tematycznych obejmujących eksplorację podziemną i wydobywanie węgla. Planowane produkty mają w atrakcyjny i interaktywny sposób, dzięki umożliwieniu ekspe-

rymentowania oraz uczestnictwu w doświadczeniach i pokazach, propagować i przybliżyć naukę i technikę.

3. **Strefa rekreacji i rozrywki.** Obszar ten jest związany ze stworzeniem miejsca i oferty skierowanej przede wszystkim do mieszkańców Zabrze i Aglomeracji Katowickiej. Strefa obejmuje: wypoczynek, rekreację i kulturę. Tereny zielone oraz obiekty i budynki są zagospodarowywane jako miejsce na organizację imprez artystycznych, rozrywkowych i plenerowych, biesiad i uroczystości, a także do odpoczynku. [Żukowski, Długolecka, 2008, s. 73].

W skład kompleksu wchodzi następujące elementy:

### ***3.5.1. Zabytkowa Kopalnia Węgla Kamiennego „Guido”***

Obiekt stanowi unikatowy, w skali europejskiej, fragment kopalni założonej w 1855 r., po zakończeniu eksploatacji pełniącej funkcję węzła odwadniającego, kopalni doświadczalnej, a od 1982 r. – Skansenu Górniczego. Od 2007 r. obiekt oferuje zjazd szybem „Kolejowy” (w oryginalnej klatce szybowej) na głębokość 170 m, gdzie w zachowanych: wyrobiskach, chodnikach i komorach wyeksponowano narzędzia i maszyny górnicze. Ekspozycja charakteryzuje się interaktywną formułą zwiedzania, uzupełnioną efektami światła i dźwięku. W obiekcie znajduje się także poziom 320 – gdzie utrzymano wyrobiska w stanie, jak najbardziej, zbliżonym do pierwotnego. Część komór na tym poziomie jest wykorzystana na działalność handlową, usługową i restauracyjną, oraz kulturalną.

Na terenie strefy naziemnej obiektu znajdują się wielkogabarytowe eksponaty, takie jak m.in.: maszyna wyciągowa z 1927 roku czy koło linowe maszyny wyciągowej z 1934 roku [Żukowski, Długolecka 2008 s. 69].

### ***3.5.2. Główna Kluczowa Sztolnia Dziedziczna***

Sztolnia Dziedziczna to chodnik (pierwotnie z ciekim wodnym) położony ok. 38 – 40 m poniżej poziomu terenu na obszarze Gminy Zabrze. Biegnie on w kierunku południowo-wschodnim, a jej odcinek, będący przedmiotem zagospodarowania, mierzy ok. 2,35 km.

Główna Kluczowa Sztolnia Dziedziczna jest obiektem ściśle związanym z kopalnią „Królowa Luiza”, która powstała w 1791 roku, rozpoczynając wielką industrializację Górnego Śląska.

Sztolnię, o uprawnieniach sztolni dziedzicznej, zaczęto drążyć 23 czerwca 1799 roku. W przedłużeniu ujścia sztolni wykopano kanał spławny aż do Gliwic – do Kanału Kłodnickiego.

Sztolnia miała odprowadzać wodę z państwowych kopalń, tj.: „Królowej Luizy” z Zabrze i kopalni „Król” (König) z Chorzowa oraz z 16 kopalń gwareckich poło-

zonych pomiędzy nimi, miała również służyć splawianiu urobku z kopalni „Królowa Luiza” do kanału Kłodnickiego w Gliwicach<sup>4</sup>.

Sztolnia została wyłączona z eksploatacji w latach 50 XX w. Wlot Sztolni został zasypany, rozebrano także ozdobny portal i zasypano kanał Kłodnicki. Szyby łączące Sztolnię z kopalniami zostały zasypane w ramach ich likwidacji.

Aktualnie, wykonano dokumentację projektową i udroźnienie szybu „Carnall” oraz fragmentu wyrobisk łączących sztolnię ze Skansenem „Królowa Luiza”. Trasa zwiedzania będzie obejmować nadszybie i zrąb szybu „Carnall”, następnie: przejazd windą na poziom 43,5 m, dojście do przystani, ok. 400-metrowy przejazd łodzią do pokładu 510, przejazd kolejką podwieszaną do skansenu lub przejście ok. 150–200 m odnogą północną i przejazd kolejką torową do ul. K. Miarki (ok. 1,5 km).

### ***3.5.3. Skansen Górniczy „Królowa Luiza”***

Skansen powstał w 1993 roku i funkcjonuje, jako oddział terenowy Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze; jest instytucją kultury prowadzoną przez Urząd Marszałkowski. Skansen „Królowa Luiza” jest zlokalizowany w dwóch miejscach:

1. przy ul. H Sienkiewicza – w pobliżu, nie istniejącego już, szybu Wilhelmina – znajdują się tam tereny zielone oraz budynek wentylatorów wraz z zapleczem technicznym i sztolnią prowadzącą do podziemnej części Skansenu, a także wyrobiska podziemne zlokalizowane na trzech poziomach, gdzie jest poprowadzona podziemna trasa turystyczna z licznymi zabytkami ruchomymi (urządzenia i wyposażenie górnicze – w tym uruchomiona kolejka podziemna – tzw. Karlik).
2. przy ul. Wolności, gdzie znajduje się kompleks budynków (częściowo zrewitalizowanych), w których są zlokalizowane: biuro Skansenu, budynki obsługi turystów i ekspozycja naziemna z unikalnym eksponatem – parową maszyną wyciągową.

Obecnie, skansen funkcjonuje samodzielnie, a po połączeniu będzie stanowił jedną trasę podziemną ze Sztolnia Dziedziczna [Żukowski, Długolecka 2008 s. 11].

## **4. Podsumowanie**

Zagospodarowanie przestrzeni i obiektów, pozostałych w wyniku przemian gospodarczych (restrukturyzacja przemysłu, zmiany rynkowe) lub powstających na skutek planowych działań inwestycyjnych przedsiębiorstw, wiąże się z oddziaływaniem ekonomicznym i społecznym na otoczenie. Zmiany takie mają wpływ zarówno na strukturę przemysłu gminy lub regionu, jak i na funkcje przestrzenne danego terenu. Zjawiska takie w szczególny sposób dotyczą terenów wysoko uprzemysłowionych, jednak występują praktycznie w każdej części Polski, w tym również na terenach ty-

---

<sup>4</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.historia-gornictwa.pwr.wroc.pl/wp-content/uploads/40ZurekParuzelSzczypkowska.pdf>.

powo rolniczych. Przykładem są unikalne obiekty na terenie województwa podlaskiego, m.in. Kanał Augustowski.

W omawianych przypadkach występował problem odpowiedniego wykorzystania tego typu terenów i obiektów oraz ich właściwego postrzegania, (jako bogactwo lub także balast w rozwoju) zasobów przemysłowych. Należyte wykorzystanie, nadawanie nowych funkcji obiektom może nie tylko przyczynić się do niwelowania negatywnych skutków i przemian społecznych, ale również może wpływać na rozwój gospodarczy, zmianę wizerunku regionu, nadawanie nowego znaczenia obszarom podlegającym restrukturyzacji. To zaś wiąże się z umiejętnością dostrzeżenia z jednej strony walorów takich terenów, z drugiej zaś strony odpowiednich kierunków zagospodarowania. W ostatnim czasie można zauważyć zarówno przypadki bezpowrotnej utraty możliwości wykorzystania obiektów, jak i bardzo udane zagospodarowania, mające znaczny wpływ na poprawę: funkcjonowania regionów, restrukturyzację gospodarki rozwój społeczno-gospodarczy.

Wskazane w analizie zagospodarowania w zakresie turystyki ukazuje ogromny potencjał zasobów postindustrialnych oraz możliwość zaadaptowania ich, rewitalizacji zgodnie z najnowszymi trendami społecznymi i rynkowymi (m.in.: turystyka postindustrialna i tzw. „sektor czasu wolnego”). Można stwierdzić, że takie wykorzystanie jest pomostem pomiędzy przemijającą erą industrialną i postindustrialną, gdzie tego typu przedsięwzięcia (z wykorzystaniem obiektów postindustrialnych) wpisują się w taki zjawiska, jak: globalizacja, transformacja gospodarcza czy nowoczesna polityka przestrzenna.

## Literatura

- Debis J., P. Janiszewska P., A. Mikołajczyk A. 2004 *Strategia rozwoju produktu turystycznego oraz kreacji marki dla obszaru gmin Puszczy Knyszyńskiej (cz. 1)*, Warszawa. Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.psmkms.krakow.pl/kolej/Plociczno/index.htm>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.wigry.win.pl/glowne/turystyka.htm>].
- Turystyka w obiektach przemysłowych : koncepcja promocji i rozwoju markowego produktu turystycznego w zabytkach techniki i przemysłu w Polsce 2004*, Warszawa.
- Żukowski M., Długolecka M. 2008 *Program przystosowania Głównej Kluczowej Sztolni Dziedzicznej do ruchu turystycznego wraz z zagospodarowaniem podziemnej trasy turystycznej i części naziemnej sztolni przy ul. Wolności i K. Miarki wzbogacony o część ekonomiczną*, Katowice – Zabrze – Warszawa.
- Żukowski M., Migdalska M., Kondraszuk A., Wątorska-Dec M. 2005 *Strategia zintegrowanego markowego produktu turystycznego Kanał Augustowski, jako elementu produktu międzynarodowego*, Warszawa.

Dorota WYSZKOWSKA<sup>1</sup>

## FUNDUSZE UNIJNE A DEZINDUSTRIALIZACJA WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

### Streszczenie

We współczesnej gospodarce obserwuje się ciągle zmiany. Dezindustrializacja jest nieunikniona, jeżeli społeczeństwo chce korzystać z efektów postępu ekonomicznego. Wywołuje ona jednak także szereg zjawisk niepożądanych, związanych z dostosowaniami strukturalnymi. Zachodzące procesy dostosowań mogą być szczególnie uciążliwe w gospodarkach regionalnych. Unia Europejska dostrzegła problemy z nimi związane, reformując dotychczasową politykę strukturalną. Odnowiona polityka, nosząca obecnie nazwę spójności (regionalnej), traktowana jest jako priorytetowe narzędzie w całokształcie unijnej polityki, o czym świadczą choćby ponad 43%-owy udział wydatków na jej realizację w wydatkach budżetowych UE.

Zachodzące w województwie podlaskim zmiany, wynikające z procesów industrializacji i dezindustrializacji, choć mniej widoczne niż w innych regionach (nie obserwuje się w nim typowych zachowań zachodzących w województwach, w których miejsca pracy zanikają ze względu na opuszczające go przemysły), powodują pozytywne i negatywne skutki dla gospodarki regionu i społeczeństwa. Pozyskiwana pomoc unijna ma z jednej strony przyczynić się do przyspieszenia tych zmian, z drugiej zaś łagodzenia ich skutków (np. dzięki: tworzeniu dodatkowych miejsc pracy, uatrakcyjnieniu regionu jako miejsca inwestycji, spędzania wolnego czasu oraz codziennego życia mieszkańców).

**Słowa kluczowe:** środki unijne, projekt europejski, deindustrializacja, zmiany strukturalne

## EUROPEAN UNION FUNDS AND DEINDUSTRIALISATION OF PODLASKIE VOIVODESHIP

### Summary

Modern economies are subject to constant change. Deindustrialisation is an inevitable stage of economic development. However, it also brings about a number of undesirable phenomena associated with structural adjustment. The processes of adjustment can become particularly burdensome for regional economies. To address the problem, the European Union has reformed its structural policy. The new policy, referred to as (regional) cohesion, is a priority tool for the European Union, as testified by the fact that its implementation accounts for more than 43% of the entire EU budget expenditure.

In Podlaskie Voivodeship, the changes caused by industrialisation and deindustrialisation, although less visible than in other regions (e.g. without typical behaviour patterns resulting from redundancy processes after the closing of industrial enterprises), bring both positive and negative effects for the region's economy and society. The financial support received from the EU is intended to accelerate these changes, on the one hand, and to alleviate their negative impact on the other (e.g. by creating additional jobs, increasing the investment attractiveness of regions, and improving the comfort of living of the citizens).

Key words: European funds, European project, deindustrialisation, structural change

---

<sup>1</sup> Dr Dorota Wyszowska – Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl.



## 1. Wstęp

We współczesnej gospodarce obserwuje się ciągle zmiany, zarówno w zakresie zjawisk gospodarczych, społecznych, jak i technologicznych. Jedną z nich jest postępujący proces dezindustrializacji (odprzemysłowienia), będący przeciwieństwem industrializacji. Przejawia się on głównie zanikiem tradycyjnych gałęzi przemysłu, zwłaszcza ciężkiego i pokrewnych. W jego miejsce rozwija się sektor usług. Nie oznacza to jednak upadku sektora przemysłowego, ale naturalny efekt rozwoju gospodarczego, wynikający z procesu twórczej destrukcji, wkomponowany w system kapitalistyczny [Waląg 2008 s. 71]. Wielu autorów twierdzi, że dezindustrializacja jest nieunikniona, jeżeli społeczeństwo chce korzystać z efektów postępu ekonomicznego. Powoduje ona jednak szereg zjawisk niepożądanych, związanych z dostosowaniami strukturalnymi. Mowa tu zwłaszcza o: dezinwestycjach, upadku starych gałęzi przemysłu, spadającej sile związków zawodowych, przenoszeniu „dojrzałych” przemysłów do krajów rozwijających się, wzroście liczby bezrobotnych czy też powiększających się różnicowaniach płacowych.

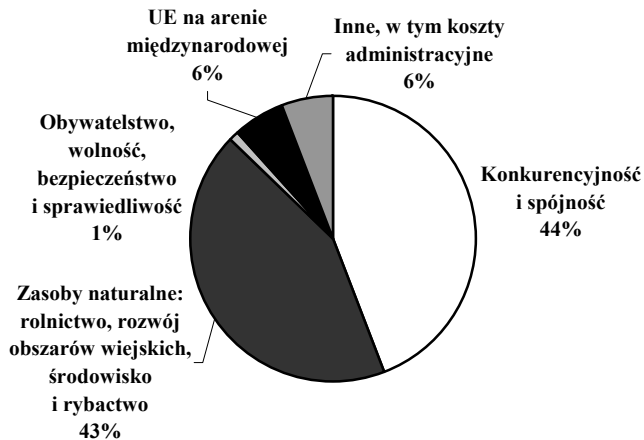
Dezindustrializacja nie jest tylko zjawiskiem o charakterze makroekonomicznym, a więc występującym w skali poszczególnych gospodarek narodowych, może być również obserwowana w skali regionalnej i lokalnej [Kuciński 2007]. Należy podkreślić, iż analizowane zjawisko w niewielkim stopniu dotyczy Podlasia, które było i jest regionem stosunkowo słabo uprzemysłowionym. Znacznie silniejsze jego skutki odczuwają gospodarki i społeczeństwa najbardziej uprzemysłowionych regionów Polski (np. województw: śląskiego, dolnośląskiego).

W większości krajów rozwiniętych dezindustrializacja wystąpiła w drugiej połowie XX wieku. Proces ten w Polsce możemy obserwować zaś od 1990 roku. Znaczenie przemysłu w gospodarce krajów o wysokim poziomie dochodu, w tym szczególnie w krajach UE, stopniowo zmniejsza się zarówno pod względem udziału w zatrudnieniu, jak i udziału w tworzeniu dochodu. Od 1992 r. znaczenie przemysłu dla gospodarki Europy zmniejszyło się o 2,5%, a w ciągu ostatnich sześciu lat o 0,1%, pomimo przyjęcia 10 nowych państw członkowskich, których udział procentowy w wartości dodanej, tworzonej przez przemysł, faktycznie nadal rośnie, jednak w ograniczony sposób [Mączyńska 2020 s. 73].

Unia Europejska dostrzegła problemy związane z postępującą dezindustrializacją. Jej polityka, wobec zjawisk jej dotyczących, jest ściśle połączona z działaniami na rzecz zwiększania konkurencyjności gospodarczej i adaptacji do zmian strukturalnych [Waląg 2007 s. 70], które są prowadzone w ramach unijnej polityki spójności. Na uwagę zasługuje fakt znacznego zwiększenia znaczenia tej polityki, w wymiarze wielkości środków przeznaczonych na jej realizację w latach 2007 – 2013. W kolejnych okresach programowania Unia przeznaczała coraz większe środki, ze swojego budżetu, na realizację tej polityki, lecz w żadnym z poprzednich latów wielkość funduszy nie zbliżała się nawet do poziomu wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej. Dopiero w obecnej perspektywie środki te stanowią nieco ponad 44 % budżetu i osiągnęły poziom o 1% wyższy od WPR. Podział środków budżetu unijnego zaprezentowano na wykresie 1.

## WYKRES 1.

## Struktura budżetu UE na lata 2007 – 2013



Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://ec.europa.eu/budget/reformy/budget\\_glance/what\\_for\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/budget/reformy/budget_glance/what_for_pl.htm), data wejścia: 2010.12.10].

Środki w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności podzielono pomiędzy trzy cele w następujący sposób:

- *Konwergencja* (EFRR, EFS, FS<sup>2</sup>) – 79% środków;
- Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (EFRR, EFS) – 18,30% środków;
- Europejska Współpraca Terytorialna (EFRR) – 2,5% środków<sup>3</sup>.

Biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, iż cały budżet uległ zwiększeniu (974 mld euro wobec 702 mld euro w latach 2000-2006), można uznać środki, przeznaczone na realizację polityki spójności, za znaczące [Wyszowska 2010 s. 38].

Polska, przygotowując się do korzystania ze środków unijnych na zasadach pełnoprawnego członka Wspólnoty, była zobowiązana do przygotowania dokumentów strategicznych i operacyjnych, wskazujących kierunki i efekty wykorzystania unijnej pomocy. Zarówno w okresie programowania 2004 – 2006, jak i w latach 2007 – 2013 w dokumentach tych ujęto działania zmierzające do podwyższania konkurencyjności polskich regionów. Wdrażane inicjatywy w ramach pomocy były ukierunkowane i są w stronę tzw. projektów twardych – inwestycyjnych oraz miękkich – wspierających rozwój kapitału ludzkiego.

Niniejsze opracowanie jest próbą oceny wykorzystania środków bezzwrotnej pomocy UE, wykorzystywanych dla podwyższenia atrakcyjności i rozwoju województwa pod-

<sup>2</sup> EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, EFS – Europejski Fundusz Społeczny, FS – Fundusz Spójności.

<sup>3</sup> Szerzej na temat celów polityki spójności w latach 2007 – 2013: [Wyszowska 2010 s. 40].

laskiego. Działania te przyczyniają się do łagodzenia skutków dezindustrializacji. Tak zdefiniowany cel wymagał przeprowadzenia analiz wielkości oraz kierunków wykorzystania funduszy unijnych na Podlasiu. Analizą objęto okres od 2004 r., kiedy to Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej i nabyła prawo do korzystania, na zasadach ogólnych, z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W tym czasie można wyróżnić dwa nieco odmiennie okresy programowania, tj. lata 2004 – 2006<sup>4</sup> oraz 2007 – 2013. W obu perspektywach finansowych obszar całego naszego kraju był objęty wsparciem skierowanym do najbiedniejszych regionów Unii. Różnice między nimi dotyczą zwłaszcza wielkości udostępnionych Polsce, a więc i regionowi podlaskiemu, środków, jak i systemu ich programowania i wykorzystania. Stąd prezentacji dokonano w podziale na te dwa okresy. Nie podejmowano natomiast oceny wcześniejszego wykorzystania środków bezzwrotnej pomocy, udzielanej w ramach funduszy przedakcesyjnych, ze względu na ich wielkość i skalę oddziaływania<sup>5</sup>.

## 2. Środki pomocowe na Podlasiu w latach 2004 – 2006

W latach 2004 – 2006 Polska otrzymała z Unii Europejskiej wsparcie w wysokości 11,5 mld euro, z czego 4 mld pochodziły z Funduszu Spójności, a 7,5 z funduszy strukturalnych. Podział środków pomiędzy województwa został zaprezentowany w tabeli 1.

Środki te zostały rozdysponowane w ramach 7 programów operacyjnych<sup>6</sup> i 2 Inicjatyw Wspólnotowych<sup>7</sup>. Najistotniejszym, z punktu widzenia rozwoju poszczególnych regionów, był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), zgodnie z którym środki były wykorzystywane na współfinansowanie działań w ramach 4 priorytetów, tj. [*Uzupełnienie...* 2004]:

1. *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów*, których celem było zwiększenie atrakcyjności wszystkich regionów jako miejsca pracy i życia mieszkańców. Osiągnięciu tego celu miała służyć rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej w miastach oraz poprawa połączeń pomiędzy ośrodkami regionalnymi. Alokacja, przeznaczona na finansowanie działań w ramach tego priorytetu, to prawie 2,5 mld euro, w tym EFRR ok. 1,762 mld euro;

---

<sup>4</sup> Okres programowania 2000 – 2006, okres 2004 – 2006 został wskazany ze względu na fakt, iż Polska nabyła prawo do korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z chwilą wstąpienia do UE (2004).

<sup>5</sup> Fundusze przedakcesyjne, udostępnione Polsce od 2000 r., to: Phare, Ispa i Sapard. Od 1990 roku województwo podlaskie (a właściwie: białostockie, łomżyńskie i suwalskie) było beneficjentem pomocy ze środków UE w ramach programu PHARE. Łączne wsparcie środkami UE w latach 1990 – 2003 wyniosło 147,553 mln euro [*Regionalny Program ...* 2007 s. 50].

<sup>6</sup> Programy te to: SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich, SPO Transport – Gospodarka Morska, SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, PO Pomoc Techniczna oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

<sup>7</sup> Inicjatywy te to: Interreg i Equal.

2. *Wzmacnianie rozwoju zasobów ludzkich w regionach* służące stworzeniu warunków do rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym. Głównym zadaniem tego priorytetu było zwiększenie mobilności zasobów ludzkich poprzez podnoszenie poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych mieszkańców. Budżet priorytetu wynosił prawie 600 mln euro, w tym EFS ok. 438 mln euro<sup>8</sup>;
3. *Rozwój lokalny*, którego celem było wzmocnienie rozwoju ośrodków o znaczeniu lokalnym. Realizowane projekty miały przyczynić się do: poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu lokalnym, rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz tworzenia mikroprzedsiębiorstw. Środki przeznaczone na ten cel stanowiły ponad 970 mln euro, w tym EFRR ok. 727 mln euro;
4. *Pomoc techniczna* (z budżetem ponad 53 mln, w tym EFRR niecałe 40 mln euro)<sup>9</sup>.

TABELA 1.

## Wielkość dofinansowania UE, w latach 2004 – 2006, według regionów

Wyszczególnienie	Wielkość dofinansowania ogółem		Wielkość dofinansowania na 1 mieszkańca	
	w mln zł	%	w zł	%
Polska	52 438,0	100,0	1 373,3	100,0
dolnośląskie	4 505,0	8,6	1 557,1	113,4
kujawsko – pomorskie	2 230,0	4,3	1 078,3	78,5
lubelskie	2 015,0	3,8	922,1	67,1
lubuskie	1 236,0	2,4	1 224,9	89,2
łódzkie	2 914,0	5,6	1 125,9	82,0
małopolskie	2 687,0	5,1	824,3	60,0
mazowieckie	7 899,0	15,1	1 534,9	111,7
opolskie	937,0	1,8	891,5	64,9
podkarpackie	1 810,0	3,5	862,9	62,8
podlaskie	1 091,0	2,1	907,5	66,1
pomorskie	3 019,0	5,8	1 375,9	100,2
śląskie	6 402,0	12,2	1 362,0	99,2
świętokrzyskie	1 142,0	2,2	885,8	64,5
warmińsko – mazurskie	1 641,0	3,1	1 148,5	83,6
wielkopolskie	4 011,0	7,6	1 191,8	86,8
zachodniopomorskie	3 019,0	5,8	1 781,4	129,7

Źródło: [Przegląd Regionalny...2008 s. 22].

We wskazanej perspektywie finansowej Podlasie, podobnie jak pozostałe regiony, skorzystało przede wszystkim ze wsparcia w ramach ZPORR (blisko 40% wszystkich środków). Zarządzanie tym programem odbywało się na poziomie krajowym, lecz wdrażanie miało już miejsce na szczeblu regionalnym. Województwo podlaskie, w ra-

<sup>8</sup> Ten priorytet, w odróżnieniu od trzech pozostałych, był współfinansowany ze środków unijnych Europejskiego Funduszu Społecznego.

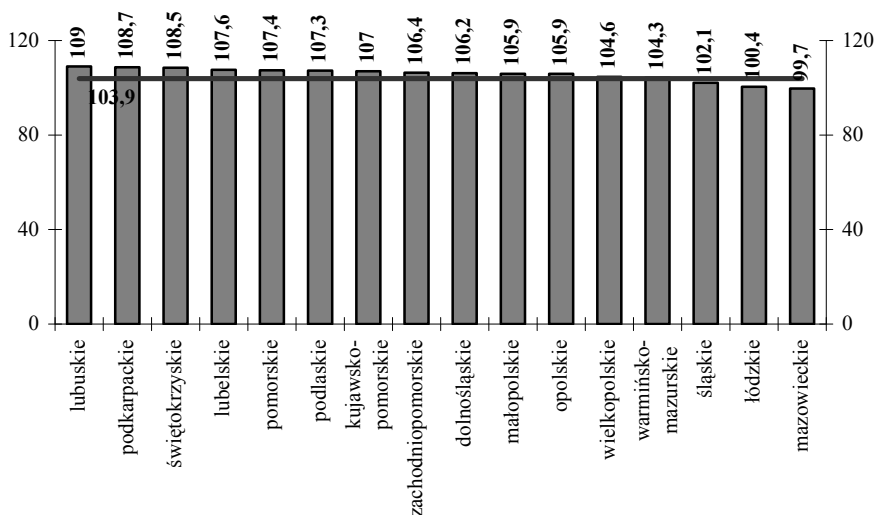
<sup>9</sup> Ten priorytet nie podlega analizie, ze względu na specyficzną grupę odbiorców środków – instytucje wdrażające program.

mach tego Programu, otrzymało prawie 110 mln euro (403 mln zł). Była to jedna z najniższych kwot w Polsce. Najmniej do wykorzystania otrzymało województwo opolskie – ok. 77 mln euro, najwięcej zaś mazowieckie – 299,9 mln euro.

Pierwotna alokacja uległa jednak zmianom i, zgodnie z informacjami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w podlaskim podpisano umowy o dofinansowanie o łącznej wartości blisko 459,66 mln zł, co oznacza, że zakontraktowano 107,35 proc. środków dostępnych dla regionu. Na wykresie 1. przedstawiono wielkość zakontraktowanych funduszy z perspektywy 2004 – 2006, według województw<sup>10</sup>.

WYKRES 1.

## ZPORR – zawarte umowy jako % alokacji



Źródło: [Wykorzystanie ZPORR....2009].

Z założenia, wykorzystanie wskazanych środków miało przyczynić się do rozwoju polskich województw, dzięki rozbudowie infrastruktury na poziomie: gmin, regionów (transportowej, ochrony środowiska, społecznej – edukacyjnej i ochrony zdrowia), wsparciu: rozwoju przedsiębiorczości, kultury i turystyki oraz zasobów ludzkich.

Na Podlasiu zostało zrealizowanych w sumie 575 projektów. Spośród wskazanej liczby projektów, 77 wdrożono w ramach priorytetu 1 (na łączną kwotę dofinansowania 259 mln zł), 248 projektów w ramach priorytetu 2 (na kwotę 63 mln zł) oraz 250 projektów w priorytecie 3 (na kwotę 129 mln zł), [Wykorzystanie ZPORR... 2009]. Szczegółowe zestawienie rozdysponowania środków, według priorytetów i działań, w regionie przedstawiono w tabeli 2. [Wykorzystanie ZPORR ... 2008 s. 6].

<sup>10</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wykorzystanie ZPORR w województwie podlaskim w okresie 2004 – 2006\*, według stanu na 31 maja 2009 r., dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl].

Najliczniejszą grupę odbiorców funduszy unijnych, wdrażanych w ramach ZPORR, stanowiły jednostki samorządu terytorialnego (47%), do których trafiło aż 71% środków. Znaczną grupę beneficjentów stanowiły również: uczelnie, szpitale, firmy, ale także instytucje szkoleniowe, osoby podnoszące swoje kwalifikacje. Bardzo dużą popularnością cieszyły się zwłaszcza dotacje dla mikroprzedsiębiorców, które pozyskały łącznie 18 mln zł.

TABELA 2.

## Środki ZPORR na Podlasiu

Priorytet	Działanie	Krótki opis – cel	Liczba projektów
<i>I Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów</i>	1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	- poprawa dostępności regionów poprzez rozbudowę i modernizację sieci drogowej oraz wzmocnienie atrakcyjności miast, dzięki modernizacji transportu publicznego	21
	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska	- ograniczenie ilości zanieczyszczeń: powietrza, wód i gleb, poprawa stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, a także poprawa zarządzania środowiskiem.	10
	1.3. Regionalna infrastruktura społeczna	- wzmocnienie roli szkół wyższych i przygotowanie ich do odegrania kluczowej roli w tworzeniu konkurencyjnej gospodarki regionalnej	15
	1.3.1. Regionalna infrastruktura edukacyjna	- poprawa jakości usług medycznych, świadczonych przez wysokospecjalistyczne zakłady opieki zdrowotnej	
	1.3.2. Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia		20
1.4. Rozwój turystyki i kultury	- zwiększenie znaczenia kultury i turystyki jako czynników stymulujących rozwój regionów, a także ułatwienie dostępu do obiektów kultury i turystyki poprzez rozbudowę infrastruktury oraz rozwijanie kompleksowego systemu informacji - wydłużenie sezonu turystycznego oraz zwiększenie zagranicznej turystyki przyjazdowej, jak również turystyki krajowej przez podniesienie konkurencyjności regionalnych produktów turystycznych i kulturowych	8	
	1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	- rozbudowa regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, a także wyrównanie dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania Internetu oraz innych Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych (ICT) pomiędzy polskimi regionami i UE	3
<i>II Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach</i>	2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	- zwiększenie mobilności zawodowej mieszkańców i ich zdolności w zakresie dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do wymogów regionalnego rynku pracy, jak i lepsze dostosowanie potrzeb szkoleniowych i kwalifikacji mieszkańców do wymogów rynku pracy przez monitoring regionalnego rynku pracy i upowszechnianie zebranych informacji	58
	2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	- podniesienie dostępu do kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym dla uczniów pochodzących z obszarów wiejskich i studentów pochodzących z obszarów zagrożonych marginalizacją	110
	2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	- przygotowanie osób do wykorzystania szans związanych z powstawaniem nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich dzięki stworzeniu warunków ułatwiających osobom zatrudnionym w rolnictwie znalezienie	21

		zatrudnienia poza sektorem rolnym	
	2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	- przygotowywanie osób do wykorzystania szans związanych z powstawaniem nowych miejsc pracy poprzez zmianę kwalifikacji osób zagrożonych utratą zatrudnienia	33
	2.5. Promocja przedsiębiorczości	- aktywne wspieranie zatrudnienia, przez stymulowanie powstawania nowych mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie im pomocy w wykorzystaniu instrumentów wsparcia	12
	2.6. Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	- podniesienie potencjału regionów w sferze innowacji poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy sektorem B+R a gospodarką	14
III Rozwój lokalny	3.1. Obszary wiejskie	- przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i ekonomicznej obszarów wiejskich i małych miast, liczących do 20 000 mieszkańców	63
	3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji	- przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i ekonomicznej obszarów restrukturyzowanych.	24
	3.3. Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojaskowe 3.3.1. Rewitalizacja obszarów miejskich	- zachęcenie do rozwijania nowych form aktywności gospodarczej, generujących miejsca pracy przez oferowanie infrastruktury do prowadzenia działalności	4
	3.4. Mikroprzedsiębiorstwa	- zwiększenie konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw dzięki ułatwieniu dostępu do doradztwa oraz zwiększeniu zdolności inwestycyjnej w początkowym okresie funkcjonowania	147
	3.5. Lokalna infrastruktura społeczna 3.5.1. Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa 3.5.2. Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia	- wyrównanie szans w dostępie do edukacji pomiędzy uczniami z obszarów wiejskich i miejskich oraz poprawa dostępu społeczności lokalnych do podstawowej infrastruktury sportowej - podniesienie standardu świadczonych usług medycznych na podstawowym poziomie przez lokalne ośrodki zdrowia	9 3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [ZPORR... 2009].

Fundusze z działania 3.4. otrzymało 147 takich firm, zaś wnioskodawców było w sumie 571, co wskazuje na poziom zainteresowania bezzwrotnymi dotacjami rozwojowymi<sup>11</sup>. Największy wartościowo projekt zrealizowało miasto Białystok, które zmodernizowało drogi w centrum miasta. Modernizacja ta kosztowała 24,4 mln zł, z czego 15,8 mln zł pochodziło z dofinansowania. W ramach tego projektu miasto kupiło także 43 autobusy na potrzeby komunikacji. Zakup autobusów to koszt 41 mln zł, z czego 64% pochodziło z dotacji UE. Jedną z większych inwestycji była również budowa ośrodka sportów zimowych Szelment na Suwalszczyźnie, realizowana przez samorząd województwa. Ośrodek kosztował 21 mln zł, z tego ok. 10 mln zł pochodziło ze ZPORR.

Wdrożenie projektów, zaprezentowanych w tabeli 2., pozwoliło m.in. na wybudowanie lub zmodernizowanie: 218 km dróg, 41 km ścieżek rowerowych, 477 km

<sup>11</sup> Dane Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, zaprezentowane na konferencji w dniu 8 grudnia 2008 r. nt. „ZPORR-o razem zrobiliśmy”.

sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz 18 oczyszczalni ścieków i stacji uzdatniania wody, wyremontowanie 52 tys. m<sup>3</sup> obiektów zabytkowych i kulturalnych, wyremontowanie lub doposażenie 17 szkół i uczelni, zmodernizowanie 9 podlaskich szpitali oraz zakupienie 218 sztuk sprzętu medycznego, zakupienie 49 autobusów komunikacji miejskiej oraz wyremontowanie 13 tys. m<sup>2</sup> kamienic. Niewątpliwie, ważnym efektem wykorzystania środków było również wsparcie przedsiębiorczości, której wskaźniki produktów i rezultatów zostały zaprezentowane w tabeli 3.

**TABELA 3.****Wskaźniki produktów i rezultatów w zakresie promocji przedsiębiorczości**

Wyszczególnienie	Jednostka miary wskaźnika	Wartość wskaźników		% – stopień realizacji wskaźnika
		wg ZPORR	od początku realizacji	
<b>Wskaźnik produktu</b>				
1. Liczba finansowanych projektów doradczych i szkoleniowych	szt.	200	12	6
2. Liczba osób korzystających z doradztwa	osoby	25000	503	2,01
3. Liczba osób korzystających ze szkoleń	osoby	15000	601	4,01
4. Liczba osób korzystających ze wsparcia pomocowego	osoby	4000	324	8,10
5. Liczba osób korzystających z jednorazowych dotacji	osoby	4000	321	8,03
<b>Wskaźnik rezultatu</b>				
1. Liczba nowych mikroprzedsiębiorstw utworzonych w wyniku realizacji projektów	szt.	4000	309	7,73
utworzonych przez osoby odchodzące z rolnictwa	%	50	20	-
utworzonych przez osoby odchodzące z przemysłów restrukturyzowanych (zagrożone utratą zatrudnienia)	%	40	30	-

Źródło: [Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego według stanu na czerwiec 2010].

Ciekawym uzupełnieniem przedstawionych danych mogą być, prezentowane poniżej, informacje na temat postrzegania wpływu wykorzystania środków pomocowych przez samych beneficjentów pomocy, tj. przedstawicieli firm i instytucji, działających na terenie województwa podlaskiego i pozostałych województw ściany wschodniej, a więc i mogących obserwować zmiany zachodzące w bezpośrednim otoczeniu realizowanych projektów. Najbardziej widocznym obszarem, w którym beneficjenci dostrzegli zmiany, jest poprawa infrastruktury: transportowej, komunalnej oraz społecznej. Obszary wsparcia pomocowego według wskazań beneficjentów w województwie podlaskim, na tle pozostałych województw ściany wschodniej, zaprezentowano w tabeli 4.

Występujące różnicowania w ocenie najistotniejszych obszarów oddziaływania interwencji, współfinansowanych ze środków UE, pomiędzy poszczególnymi regionami dotyczą jedynie kolejności wskazań poszczególnych pozycji.



**TABELA 4.**

**Kluczowe obszary wsparcia ze środków Unii Europejskiej w latach 2004 – 2006**

Obszar wsparcia	Województwo				
	lubelskie	podla- skie	warmiń- sko-ma- zurskie	podkar- packie	święto- krzyskie
Rozwój infrastruktury transportowej	1	1	1	1	1
Poprawa infrastruktury komunalnej	2	2	2	2	4
Poprawa infrastruktury społecznej	3	3	4	4	6
Ochrona środowiska	4	4	3	6	7
Wzrost przedsiębiorczości	6	7	5	3	3
Zmniejszenie poziomu bezrobocia	5	6	7	5	2
Poprawa poziomu życia mieszkańców	7	5	6	7	5
Poprawa infrastruktury sportowej i turystycznej	8	8	8	9	10
Rozwój innowacyjności	9	11	10	8	9
Powstawanie nowych miejsc pracy	11	10	11	10	8
Zwiększenie atrakcyjności regionu	10	9	9	11	11
Wzrost inwestycji/napływ nowych inwestorów	12	13	12	12	13
Służba zdrowia	14	12	14	14	12
Inne obszary	13	14	13	13	14
Poprawa bezpieczeństwa	15	15	15	15	15

Źródło: [Ocena wpływu realizacji... 2010 s. 61].

### 3. Wielkość i struktura środków unijnych na Podlasiu w latach 2007 – 2013

W roku 2007 Unia wkroczyła w nowy okres programowania, w którym Polsce przypadła do wykorzystania największa, spośród wszystkich krajów unijnych, pula środków, tj. ponad 67 mld euro, co przy wkładzie krajowym będzie stanowić około 89 mld euro<sup>12</sup>. Nasz kraj, przygotowując się do wykorzystania środków strukturalnych, opracował, zgodnie z wytycznymi Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) stanowiące Narodową Strategię Spójności. Ich realizacja odbywa się z wykorzystaniem, zaakceptowanych przez Komisję Europejską, programów operacyjnych, będących jednocześnie dokumentami stanowiącymi podstawę wydatkowania przyznanych środków<sup>13</sup>. Prawie połowa funduszy (tj. nieco ponad 47%) zostanie przeznaczona na rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej oraz z zakresu ochrony środowiska w ramach PO Infrastruktura i Środowisko. Nieco ponad 17% unijnego wsparcia zosta-

<sup>12</sup> Polska otrzyma z funduszy unijnych dodatkowe 633 mln euro, ze względu na wyższy, niż przewidywano, wzrost gospodarczy w latach 2007-2009, który wyniósł o 8 % więcej niż zakładano w prognozie. Zob.: [Komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14.04.2010 r.].

<sup>13</sup> Programy operacyjne w perspektywie finansowej 2007 – 2013 to: Innowacyjna Gospodarka (POIG), Infrastruktura i Środowisko (POLIS), Kapitał Ludzki (POKL), Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), Pomoc Techniczna (POPT), 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej (programy dostępne dla krajów członkowskich UE na terenach przygranicznych).

nie zaś rozdysponowane na podstawie Regionalnych Programów Operacyjnych. Na trzecim miejscu, pod względem wielkości wydatkowania środków, znalazł się PO Kapitał Ludzki z pulą nieco ponad 12%. Kierunki wykorzystania funduszy w latach 2007 – 2013 nie ulegną zasadniczej zmianie w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. Najwięcej z nich zostanie przeznaczonych na inwestycje w zakresie budowy i modernizacji sieci transportowych (około 35,5%). W układzie regionalnym udział tych inwestycji jest dość zróżnicowany i kształtuje się w granicach: od 46,6% w województwie podkarpackim do ok. 26% w województwach: śląskim i opolskim. Kolejnymi dwoma istotnymi kierunkami wykorzystania środków są inwestycje w: sferę badawczą, innowacyjny rozwój technologiczny oraz przedsiębiorczość (przeszło 17%) oraz na ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom (13,5%). Około 13% funduszy zostanie spożytkowanych na przedsięwzięcia dotyczące rozwoju zasobów ludzkich, w celu podniesienia ich konkurencyjności na rynku pracy. Wskazane rodzaje działań spowodują wykorzystanie blisko 80% ogółu środków przewidzianych w NSRO.

Spośród programów operacyjnych dla rozwoju województwa podlaskiego szczególne znaczenie ma Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego (RPOWP), dysponujący 636 207 883 euro oraz PO Rozwój Polski Wschodniej, w którym dla Podlasia zarezerwowanych zostało 386 mln euro<sup>14</sup>. Nie bez znaczenia pozostają także pozostałe programy operacyjne, w ramach których będą realizowane duże projekty infrastrukturalne oraz działania wspierające przedsiębiorców i kapitał ludzki. Wielkość środków w podziale na województwa została zaprezentowana w tabeli 5.

Biorąc pod uwagę sposób wykorzystania pomocy unijnej na Podlasiu, to struktura środków nie odbiega znacząco od zaprezentowanej dla kraju. Najwięcej środków zostanie wykorzystanych na realizację projektów kwalifikowanych w POiŚ (prawie 50%), RPOWP (nieco ponad 21%) oraz PORPW (prawie 12%) i POKL (prawie 10%).

Jak już wspomniano, programem, który w największym stopniu ma przyczynić się do zaspokojenia potrzeb rozwojowych Podlasia, ma być RPOWP, zarządzany przez samorząd województwa. Opracowany program przewiduje przeznaczenie środków w ramach VII priorytetów<sup>15</sup>. Są one skierowane na wsparcie rozwoju: przedsiębiorczości, turystyki, transportu, infrastruktury wodno–kanalizacyjnej, gospodarki odpadami, szkolnictwa i opieki zdrowotnej. Zrealizowanie wybranych projektów powinno pozwolić na osiągnięcie wymiernych efektów rzeczowych w postaci: budowy, modernizacji obiektów i urządzeń infrastruktury ekonomicznej (drog, linii kolejowych, sieci wodociągowej i ściekowej, wysypisk odpadów), zakupu sprzętu, maszyn, uzbrojenia terenu, ale także działań promocyjnych. Obecnie nie da się przewidzieć wszystkich efektów wykorzystania środków, a tym bardziej efektów pośrednich (oddziaływania), a oce-

<sup>14</sup> Dla porównania, wysokość dochodów budżetu samorządowego województwa odpowiedzialnego za rozwój regionalny w 2011 r. jest planowana na poziomie 422 956 601 zł, wydatki zaś w wysokości 542 594 100 zł [*Uchwała Nr 263/4056/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie projektu budżetu województwa podlaskiego na 2011 rok*]. Uwzględniając RPOWP oraz PORPW, rocznie do naszego województwa trafi ponad 761 mln zł, co przy wielkości finansów samorządowego województwa stanowi znaczną kwotę.

<sup>15</sup> *Priorytet VII – Pomoc techniczna* nie będzie analizowany, bowiem dotyczy on jedynie Instytucji Zarządzającej.

ny można podjąć się jedynie na podstawie przyjętych wskaźników *ex ante* oraz dotychczasowego wykorzystania funduszy.

**TABELA 5.**  
**Wielkość dofinansowania UE w latach 2007 – 2013, według regionów**

Wyszczególnienie	Wielkość dofinansowania ogółem		Wielkość dofinansowania na 1 mieszkańca	
	w mln euro	%	w euro zł	%
Polska	89 086,40	100,00	2 336,70	100,00
dolnośląskie	5 708,70	6,41	1 980,60	84,80
kujawsko-pomorskie	4 845,30	5,44	2 344,80	100,30
lubelskie	5 426,80	6,09	2 497,60	106,90
lubuskie	2 205,10	2,48	2 186,50	93,60
łódzkie	4 735,00	5,32	1 845,10	79,00
małopolskie	6 306,00	7,08	1 927,70	82,50
mazowieckie	15 206,50	17,07	2 940,30	125,80
opolskie	1 754,80	1,97	1 684,20	72,10
podkarpackie	6 106,70	6,85	2 911,30	124,60
podlaskie	3 917,50	4,40	3 275,20	140,20
pomorskie	5 074,50	5,70	2 302,80	98,60
śląskie	8 182,10	9,18	1 752,40	75,00
świętokrzyskie	4 349,50	4,88	3 398,60	145,40
warmińsko-mazurskie	5 059,00	5,68	3 545,50	151,70
wielkopolskie	5 830,30	6,54	1 725,70	73,90
zachodniopomorskie	4 378,40	4,91	2 586,50	124,60

Źródło: [Przegląd Regionalny... 2008 s. 54].

Według stanu na dzień 29 grudnia 2010 r., na terenie Podlasia zostały zrealizowane, w ramach RPOWP 774, projekty na łączną kwotę 3 137 055 845,85 zł, przy czym wartość dofinansowania środkami unijnymi wyniosła 1 915 473 448,59 zł. Przeliczając wielkość wsparcia na liczbę ludności, daje to kwotę 1 607,13 zł na osobę. Szczegółowe zestawienie rozdysponowania środków, według priorytetów i działań, przedstawiono w tabeli 6.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, najwięcej projektów dofinansowano w ramach działania wspierającego rozwój przedsiębiorczości. Jednym z zasadniczych celów RPOWP jest bowiem działanie na rzecz podniesienia konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym. Stąd też do wsparcia są wybierane przedsięwzięcia charakteryzujące się wysokim poziomem innowacyjności. W dotychczasowych konkursach przedsiębiorcy otrzymali wyraźnie zróżnicowany poziom pomocy od niespełna 18 tys. zł do blisko 3 mln zł. Dofinansowywane są głównie działalności o charakterze usługowym bądź produkcyjnym (warunek – innowacyjne). Ułatwieniu prowadzenia działalności przedsiębiorstw ma również sprzyjać działanie 1.3, które jest związane z działalnością instytucji otoczenia biznesu. Za środki unijne mają one zapewnić dostęp, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorcom, do zewnętrznych

źródeł finansowania, dzięki udzielanym poręczeniom i gwarancjom. Na ten cel przeznaczono dotychczas nieco ponad 7% ogółu wydatkowanych środków unijnych.

TABELA 6.

## Wykorzystanie środków w ramach RPOWP

Priorytet	Działanie	Krótki opis – cel	Liczba projektów	Wartość dofinansowania [PLN]
I. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie	1.1. Tworzenie warunków do rozwoju innowacyjności	Wzrost konkurencyjności gospodarki regionu poprzez rozwój potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw i innych podmiotów oraz wsparcie sektora B+R, jak również podniesienie standardu infrastruktury innowacyjnej.	3	10 831 567,56
	1.2. Region atrakcyjny inwestycjom	Stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, powstawania nowych innowacyjnych firm oraz podniesienie konkurencyjności podlaskich przedsiębiorstw działających na rynku krajowym i międzynarodowym.	63	54 234 011,63
	1.3. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	Ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji oraz stworzenie dogodnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości.	8	141 540 452,00
	1.4. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw	Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności MSP prowadzących działalność na terenie województwa podlaskiego dzięki wsparciu ich projektów rozwojowych.	432	251 251 654,34
II. Rozwój infrastruktury transportowej	2.1. Rozwój transportu drogowego	Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez przedsięwzięcia ukierunkowane w stronę udrożnienia i stworzenia spójnej i wysokiej jakości sieci dróg.	63	388 792 133,4
	2.2. Rozwój transportu lotniczego	Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego poprzez uruchomienie ruchu lotniczego w regionie.	1	352 435 298,4
	2.3. Rozwój transportu publicznego	Poprawa funkcjonowania systemu transportowego w miastach.	4	40 596 947,66
	2.4. Rozwój transportu kolejowego	Zwiększenie udziału kolei w przewozach regionalnych, jako transportu mającego najmniej szkodliwy wpływ na środowisko.	1	34 205 994,00
III. Rozwój turystyki i kultury	3.1. Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu	Wzrost atrakcyjności i konkurencyjności turystycznej województwa podlaskiego w stosunku do innych regionów kraju.	32	249 143 105,97
	3.2. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw z branży turystycznej	Wzmocnienie branży turystycznej województwa poprzez wsparcie projektów rozwojowych przedsiębiorstw.	25	66 492 119,25
IV. Społeczeństwo informacyjne		Upowszechnienie stosowania technik systemu telekomunikacyjnego oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych dzięki rozbudowie regionalnej infrastruktury teleinformatycznej.	1	26 341 576,5
V Rozwój infrastruktury ochrony środowiska	5.1. Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska	Zachowanie dziedzictwa środowiska naturalnego poprzez inwestycje infrastrukturalne zmniejszające negatywne skutki cywilizacji.	41	94 028 963,38
	5.2. Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska		28	25 185 858,05

VI Rozwój infrastruktury społecznej	6.1. Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji	Stworzenie warunków koniecznych do rozwoju społeczeństwa o wysokich kwalifikacjach zawodowych.	50	54 102 755,74
	6.2. Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej	Podniesienie standardu świadczonych usług medycznych i dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług zdrowotnych przez wzmocnienie infrastruktury i wyposażenie lokalnych ośrodków zdrowia świadczących usługi medyczne na podstawowym poziomie, jak również ośrodków diagnostycznych i terapeutycznych zapewniających specjalistyczną opiekę medyczną udzielaną zarówno w formie stacjonarnej, jak i ambulatoryjnej oraz ZOZów.	31	63 177 558,88
	6.3. Rozwój infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego	Zachowanie zasobów dziedzictwa historycznego i kulturowego regionu za sprawą wsparcia instytucji zajmujących się kulturą i sztuką.	8	27 148 883,59

Źródło: [Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, według stanu na czerwiec 2010].

Biorąc zaś pod uwagę wielkość rozdzielonych środków, to najwięcej z nich alokowano w działaniu 2.1., skierowanym na poprawę stanu dróg: wojewódzkich, powiatowych i gminnych. W sumie na 63 projekty przeznaczono blisko 389 mln zł. W celu poprawy dostępności komunikacyjnej regionu, stanowiącej dotychczas jedną z podstawowych barier rozwojowych Podlasia (przyczynę niskiej oceny inwestycyjnej regionu), planuje się również wydatkować ponad 352 mln zł środków na budowę lotniska regionalnego. Z pewnym niepokojem należy jednak ocenić tempo prac związanych z wdrożeniem tego projektu, co może powodować, iż środki przeznaczone na ten cel nie będą mogły być wydatkowane i będą musiały zostać zwrócone do budżetu Unii lub, w najbardziej optymistycznej wersji, przesunięte na inne działania.

Znaczną pozycję w rozdysponowywaniu funduszy pomocowych stanowi także działanie 3.1., którego zasadniczym celem jest uatrakcyjnienie województwa podlaskiego pod względem turystycznym. Na jego realizację przeznaczono około 13% wszystkich środków, co wraz z działaniem wspierającym przedsiębiorców, działających w branży turystycznej (3.2.), stanowi kwotę dofinansowania 315 635 225,22 zł. Na wymienione wyżej trzy cele wsparcia zostało w sumie przeznaczonych blisko 80% wszystkich rozdysponowanych dotychczas środków<sup>16</sup>.

Znacznie ważniejsza, z punktu widzenia oceny osiągniętych na Podlasiu pozytywnych zmian, wydaje się jednak analiza efektów uzyskanych dzięki zaangażowaniu środków unijnych. W tabeli 7. przedstawiono wybrane produkty i rezultaty, osiągnięte w wyniku dotychczasowego wydatkowania funduszy.

<sup>16</sup> Środki nie zostały dotychczas wydatkowane jedynie w ramach działania 2.2. – Lotnisko regionalne.

**TABELA 7.**

**Wybrane wskaźniki produktów i rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji RPOWP – według stanu na 30.06.2010**

Lp.	Wskaźnik produktu/rezultatu	Wartość wskaźnika
		Podpisane umowy
<b>Produkty</b>		
	Długość przebudowanych dróg gminnych [km]	158,29
	Długość przebudowanych dróg powiatowych [km]	177,43
	Długość przebudowanych dróg wojewódzkich [km]	30,04
	Długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej [km]	17,72
	Długość wybudowanej sieci wodociągowej [km]	4,4
	Długość wybudowanych dróg gminnych [km]	8,7
	Długość wybudowanych dróg powiatowych [km]	1,32
	Długość wybudowanych lub oznakowanych/wytyczonych ścieżek rowerowych [km]	5,42
	Liczba doposażonych instytucji ochrony zdrowia [szt.]	27
	Liczba nowych produktów turystycznych [szt.]	211
	Liczba przedsiębiorstw wspartych przez inwestycje [szt.]	155
	Liczba wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych [szt.]	45
	Liczba zakupionych środków trwałych [szt.]	2770
	Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych [ha]	41,02
	Wartość zakupionych środków trwałych/wartości niematerialnych i prawnych służących wdrożeniu projektu [PLN]	329 697 199,67
<b>Rezultaty</b>		
	Liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach [szt.]	6
	Liczba nowych produktów i wytworzonych technologii wprowadzonych na rynek [szt.]	23
	Liczba nowych produktów/usług [szt.]	627
	Liczba osób korzystających z obiektów turystycznych [osoby/rok]	776 556
	Liczba osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci wodociągowej [osoby]	26 353
	Liczba osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem [osoby]	189 211
	Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich [euro/rok]	10 172 576,86
	Oszczędność czasu w przewozach towarowych [euro/rok]	1 479 161,09
	Potencjalna liczba specjalistycznych badań medycznych, które zostaną wykonane zakupionym sprzętem [szt./rok]	395 984
	Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów [szt.]	475
	Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy [szt.]	1 559
	Wartość inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach [PLN]	516 000

Źródło: [Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – Instytucji Zarządzającej RPOWP, według stanu na czerwiec 2010].

Analizując wielkości zaprezentowane w tabeli, należy pamiętać, iż są to wskaźniki wniosków już zrealizowanych, a zdecydowana większość wybranych projektów jest w trakcie wdrażania, efekty w postaci zakładanych rezultatów będą zaś widoczne po pewnym czasie od ich ukończenia. Według przyjętych założeń, w ramach RPOWP mają zostać podjęte projekty:

- z zakresu B+R – 32 szt.;
- współpracy między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi – 12 szt.;

- promujące przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii – 16 szt.;
- z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP – 480 szt.;
- dotyczące udzielania pożyczek/gwarancji – 1400 szt.;
- dotyczące inwestycji w przedsiębiorstwach w zakresie wdrażania najlepszych, dostępnych technik – 50 szt.;
- z zakresu wodno-sanitarnego – 25 szt.;
- z zakresu gospodarki odpadami – 8 szt.;
- mających na celu poprawę jakości powietrza – 6 szt.;
- z zakresu energii odnawialnej – 4 szt.;
- z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom przyrodniczym – 4 szt.

Ich realizacja pozwoli osiągnąć wymienione poniżej produkty rzeczowe:

- długość wybudowanych dróg – 23 km;
- długość zmodernizowanych dróg – 380 km;
- liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej – 84 szt.;
- liczba wybudowanych lotnisk regionalnych – 1 szt.;
- liczba zbudowanych Publicznych Punktów Dostępu do Internetu – 250 szt.;
- długość sieci lokalnych Internetu szerokopasmowego – 100 km;
- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury edukacyjnej – 27 szt.;
- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury opieki zdrowotnej – 16 szt.;
- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury kulturalnej – 6 szt.

Wyodróżnione efekty są jedynie pewnymi elementami zagregowanymi, bowiem budowa czy modernizacja wiąże się również z zakupem: wyposażenia, maszyn i urządzeń służących prawidłowemu funkcjonowaniu zrealizowanych projektów.

Wybierane projekty mają przyczynić się do osiągnięcia korzyści/rezultatów, wśród których twórcy RPOWP wymienili:

- utworzenie miejsc pracy brutto w wyniku realizacji projektów – 6 660 szt.;
- utworzenie miejsc pracy netto – 14 020 szt.;
- oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach pasażerskich i towarowych;
- oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych liniach kolejowych w przewozach pasażerskich i towarowych;
- przyciągnięcie nowych inwestycji zagranicznych – 80 mln euro;
- udostępnienie terenów inwestycyjnych – 400 ha;
- wygenerowanie dodatkowych inwestycji – 138 mln euro;
- stworzenie patentów – 16 szt.;
- zwiększenie wartości eksportu podlaskich firm – 8,8 mln euro;
- zwiększenie liczby turystów odwiedzających region – 102 tys. osób (w tym zagranicznych – 15 tys. osób);
- utworzenie miejsc noclegowych w obiektach turystycznych – 500 szt.;

- umożliwienie przedsiębiorstwom skorzystania z infrastruktury: parków naukowo-technologicznych, parków przemysłowych i inkubatorów technologicznych – 24 szt.;
- udostępnienie szerokopasmowego Internetu – 350 tys. osób (w tym na obszarze wiejskim – 250 tys.);
- podłączenie do Internetu szerokopasmowego – 126,1 tys. szt., w tym 75 tys. szt. gospodarstw domowych i 50 tys. MSP;
- umożliwienie korzystania z usług publicznych *on-line* – 150 tys. osób;
- pozyskanie dodatkowej mocy zainstalowanej energii ze źródeł odnawialnych – 5 MW;
- przyłączenie do sieci wodociągowej – 10 tys. osób;
- przyłączenie do sieci kanalizacyjnej – 12 tys. osób;
- utworzenie lub zrekultywowanie wysypisk śmieci – 8 szt.;
- zabezpieczenie osób przed innymi zagrożeniami – 100 tys. osób;
- zrekultywowanie terenów – 20 ha;
- udostępnienie studentom i uczniom korzystania z infrastruktury wspartej z RPOWP – 16 tys. osób;
- umożliwienie wykonania specjalistycznych badań medycznych, przeprowadzonych zakupionym sprzętem – 36 tys. szt.;
- udostępnienie miejsc w przedszkolach wiejskich – 300 szt.;
- poprawę dostępności do podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich o 10%.

Warto podkreślić, iż znaczna część, zrealizowanych dzięki unijnemu wsparciu, inwestycji nie byłaby w ogóle podejmowana bez dofinansowania, a co za tym idzie, nie zostałyby osiągnięte żadne pozytywne efekty i rezultaty. Odnosi się to zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego, które mają ograniczone środki finansowe i wiele ustawowych zadań do wykonania. Było to szczególnie widoczne w roku 2007, kiedy to zakończono realizację projektów objętych dofinansowaniem środkami unijnymi z poprzedniego okresu programowania, a nie rozpoczęto jeszcze procedur umożliwiających pozyskanie dotacji z obecnej perspektywy finansowej. W tym momencie władze gmin nie podejmowały realizacji nowych inwestycji, czekając na uruchomienie kolejnej transzy środków. Potwierdzeniem powyższego stwierdzenia są dane dotyczące wielkości i struktury wydatków gmin z terenu województwa podlaskiego w latach 2004 – 2008. Stąd zarówno udział wydatków majątkowych, jak i inwestycyjnych w ogólnej wielkości wydatków wzrastał w latach 2004 – 2006 odpowiednio z poziomu 19,4/19,3% do 20,7/20,5%, po czym w roku 2007 wyniósł jedynie 16,4/16,3%, aby w kolejnym roku znowu ulec zwiększeniu do poziomu 17%. Jeszcze bardziej wyraźne wahnięcia są widoczne w dynamice samych wydatków, a nie ich struktury, gdzie jedynym rokiem, od momentu wstąpienia do UE, z ujemną dynamiką nakładów majątkowych był rok 2007<sup>17</sup>.

<sup>17</sup>Zob.: [Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2005 s. 273; Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2006 s. 273; Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2007 s. 275; Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2008 s. 275; Rocznik statystyczny województwa podlaskiego 2009 s. 276].



Pozytywne efekty dla Podlasia powinny przynieść także projekty realizowane w ramach pozostałych programów operacyjnych, wspierających: rozbudowę infrastruktury, rozwój przedsiębiorczości oraz kapitału ludzkiego. Ze względu na brak podziału terytorialnego środków w ramach tych programów (wyjątek to komponent regionalny POKL), dla potrzeb niniejszego opracowania zostały zaprezentowane jedynie efekty projektów zakwalifikowanych jako kluczowe, wpisane na listy indykatywne w ramach poszczególnych programów. Efekty, które mają być osiągnięte w wyniku realizacji poszczególnych programów, zostały określone na podstawie analizy *ex ante*<sup>18</sup>. Są to efekty minimalne, bowiem dotychczasowe doświadczenia w zakresie rezultatów projektów, współfinansowanych w ramach ZPORR, pozwalają na przewidywanie osiągnięcia większych od zakładanych.

Spośród inwestycji z indykatywnego wykazu dużych projektów PO RPW, na terenie województwa podlaskiego, będzie wdrażany jeden projekt związany z utworzeniem sieci szerokopasmowej Polski Wschodniej na kwotę 300,14 mln euro dla wszystkich 5 województw.

Realizacja celu głównego tego Programu pozwoli na utworzenie miejsc pracy netto – 13 610 osób oraz utworzenie miejsc pracy brutto – 2 200 osób, w tym na obszarach wiejskich 200 osób. Jeżeli za klucz podziału przyjąć wielkość wsparcia dla poszczególnych województw, to na Podlasiu odpowiednio powinny być utworzone miejsca pracy w liczbie: 2 387 i 385. PO RPW będzie wspierał projekty w podziale na 5 osi dotyczących: stworzenia nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, rozwoju wybranych funkcji metropolitalnych miast, rozwoju infrastruktury transportowej oraz zwiększenia atrakcyjności turystycznej. Przewidywane produkty i rezultaty realizacji tego Programu zaprezentowano w tabeli 8.

Na terenie naszego regionu z Listy projektów kluczowych PO Infrastruktura i Środowisko mają być zrealizowane następujące inwestycje:

- zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej – efekt rozwiązanie problemu z odpadami (zakład utylizacji, pole składowe, rekultywacja);
- przebudowa drogi ekspresowej S8, odcinek: Białystok – granica państwa;
- przebudowa do parametrów drogi ekspresowej S8, odcinek: Wyszaków – Białystok;
- modernizacja linii E75, odcinek Suwałki – Trakiszki – granica państwa;
- poprawa bezpieczeństwa na drogach województwa m.in. podlaskiego – zakup pojazdów służących usuwaniu skutków wypadków drogowych;
- budowa drogi ekspresowej S19 – odcinek: Białystok – Międzyrzec Podlaski;
- budowa drogi Nr 16 – odcinek: Olsztyn – Augustów;
- połączenie elektroenergetyczne Polska – Litwa;
- budowa rurociągu naftowego Brody- Płock;
- budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej;

<sup>18</sup> Efekty zaprezentowano na podstawie odpowiednich programów operacyjnych.

– budowa Wydziału Fizyki oraz Instytutu Chemii<sup>19</sup>.

**TABELA 8.**  
**Korzyści wynikające z realizacji PO RPW dla województwa podlaskiego**

Wskaźnik	Jed.	Wartość docelowa w 2013 r.	Szacowana wartość
Liczba projektów z zakresu infrastruktury szkolnictwa wyższego z zakresu wyposażenia obiektów dydaktycznych w sprzęt naukowo-badawczy	szt.	29	5
Wartość wyposażenia	mln zł	400	70
Liczba projektów z zakresu BRT	szt.	20	4
Liczba projektów współpracy między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami	szt.	20	4
Liczba utworzonych instytucji otoczenia biznesu	szt.	15	3
Liczba projektów promujących biznes	szt.	1	-
Liczba udzielonych pożyczek typu <i>seed capital</i>	szt.	340	60
Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych	ha	1 144	200
w tym nowo powstałych		215	38
Liczba studentów korzystających z efektów realizacji projektu w ciągu roku	osoby	22 000	3 859
Liczba nowych podmiotów gospodarczych	szt.	120	21
Liczba utworzonych miejsc pracy w zakresie BRT	szt.	30	5
Wartość udzielonych pożyczek typu <i>seed capital</i>	mln euro	10	1,75
Długość zainstalowanej sieci Internetu szerokopasmowego	km	9 000	1 579
Obszar, na którym stworzono możliwość dostępu do Internetu szerokopasmowego	%	99	-
Liczba uruchomionych/zmodernizowanych obiektów wystawienniczych	szt.	8	1
Długość nowych dróg	km	135,8	23,9
Długość przebudowanych dróg	km	342	60
Liczba zbudowanych obwodnic	szt.	24	4
Długość nowych, utwardzonych ścieżek rowerowych	km	500	88
Długość nowych, wytyczonych i oznakowanych tras rowerowych	km	2 000	350
Liczba udostępnionych atrakcji turystycznych	szt.	200	35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [PO Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013]<sup>20</sup>.

Natomiast, w ramach PO Innowacyjna Gospodarka, ma być wdrożony projekt „Bug nie dzieli, Bug łączy: regiony, państwa i ludzi, od Lwowa do Warszawy” obejmujący między innymi promocję turystyczną Drohiczyzna.

Nie bez wpływu na zmiany dokonywane w regionie pozostaje również wykorzystywanie środków z POKL. W dobie gospodarki, opartej na wiedzy, kompetencje i innowacje nabierają coraz większego znaczenia w kreowaniu procesów rozwojowych,

<sup>19</sup> Wskazana lista projektów ulega ciągłym modyfikacjom i już dziś wiadomo, że część projektów drogowych nie zostanie zrealizowana.

<sup>20</sup> Efekty w odniesieniu do województwa podlaskiego przyjęto proporcjonalnie do wielkości przyznanego wsparcia.

stąd w ramach programu są wspierane takie przedsięwzięcia, jak: edukacja, zatrudnienie, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych, rozwój zasobów ludzkich na terenach wiejskich, budowa sprawnej i skutecznej administracji wszystkich szczebli oraz partnerskiego państwa, promocja postaw zdrowotnych wśród osób pracujących i doskonalenie zawodowe kadr medycznych<sup>21</sup>.

POKL składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym (40% środków) i regionalnym (60% środków). Ze względu na fakt, iż nie jest możliwe określenie alokacji środków w regionie z części krajowej, w opracowaniu zostaną zaprezentowane wielkości środków i przewidywane efekty wykorzystania części regionalnej. Wśród priorytetów, realizowanych centralnie, można wymienić: Priorytet I – „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Priorytet II – „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprawa stanu zdrowia osób pracujących”, Priorytet III – „Wysoka jakość systemu oświaty”, Priorytet IV – „Szkolnictwo wyższe i nauka” oraz Priorytet V – „Dobre rządzenie”. Natomiast na poziomie regionalnym są realizowane: Priorytet VI – „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”, Priorytet VII – „Promocja integracji społecznej”, Priorytet VIII – „Regionalne kadry gospodarki”, Priorytet IX – „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”, Priorytet X – „Pomoc techniczna”.

Łączna wielkość środków finansowych, zaangażowanych w realizację Programu, wyniesie 11 420 207 059 euro, z tego dofinansowanie z Unii 9 707 176 000 euro. Województwo podlaskie otrzyma z tego 1 041 682 272 zł<sup>22</sup>. Dotychczas na Podlasiu zostało zawartych 846 umów o dofinansowanie realizacji projektów na łączną kwotę 519 226 209,52 zł. Podobnie, jak w przypadku RPOW, beneficjenci otrzymali zróżnicowane dofinansowanie. Największy projekt jest realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku, którego wartość wsparcia wynosi 34 150 602,86 zł. Natomiast minimalne dofinansowanie otrzymał Miejsko – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Surażu w kwocie 17 080,91 zł na aktywną integrację mieszkańców Gminy Suraż. Wśród beneficjentów środków znajdują się zwłaszcza: fundacje i agencje nakierowane na szkolenia, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki podległe (gminne ośrodki pomocy społecznej) czy też szkoły wyższe. Należy zauważyć, że wskazane podmioty nie są ostatecznymi beneficjentami pomocy, a jedynie jednostkami podejmującymi działania na rzecz wsparcia różnych grup społecznych, borykających się z różnymi problemami na rynku pracy. Stąd, analizując wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego, należałoby przyrzeć się postępowi rzeczowej realizacji dotychczasowych projektów przez pryzmat: produktu i rezultatu. Zaprezentowano je w tabelach: 9. i 10.

<sup>21</sup>Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.wrotapodlasia.pl, data wejścia: 2010.12.16].

<sup>22</sup> Kwotę otrzymano po przeliczeniu kwoty wsparcia 260 420 568 euro, stosując dla uproszczenia kurs wymiany 1 euro = 4 zł.

TABELA 9.

## Wybrane wskaźniki produktu dla regionalnego komponentu POKL

Lp.	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa wskaźnika	Mr		Mp		Stopień realizacji wskaźnika
			M	K	Ogółem		
1	2	3	5	7	9	10=(9/3)*100	
<b>Wskaźniki produktu</b>							
<b>PRIORYTET VI</b>							
1.	Liczba osób, które zakończyły udział w projektach	35 523	3 113	6 784	11 448	32,23	
	- w tym liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy	13 685	2 731	4 065	6 796	49,66	
	- w tym liczba osób niepełnosprawnych	1 072	80	131	247	23,04	
	- w tym liczba osób w wieku 50-64 lata	5 372	377	536	1 060	19,73	
2.	Liczba osób bezrobotnych, które otrzymały wsparcie w ramach projektu w okresie pierwszych 100 dni od dnia zarejestrowania w urzędzie pracy w grupie osób młodych (15-24 lata)	<i>Nie określono</i>	698	1 518	2 522	<i>Nie dotyczy</i>	
3.	Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach, realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy	202	2	78	82	40,59	
4.	Liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej	3 573	652	499	1 593	44,58	
	- w tym liczba osób w wieku 15-24 lata	1 051	84	71	221	21,03	
	- w tym liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy	1 387	650	302	952	68,64	
	a) w tym liczba osób niepełnosprawnych	107	10	5	22	20,56	
	b) w tym liczba osób długotrwale bezrobotnych	280	134	138	389	138,92	
	c) w tym liczba osób z terenów wiejskich	646	113	126	442	68,42	
	- w tym liczba osób w wieku 50-64 lata	376	58	43	129	34,31	
<b>PRIORYTET VII</b>							
1.	Liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji	36 859	235	568	805	2,18	
	- w tym osoby z terenów wiejskich	8 899	86	214	301	3,38	
2.	Liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów	24 573	536	1 433	2 081	8,47	
3.	Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje w systemie pozaszkolnym	616	74	624	698	113,31	
4.	Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w Priorytecie	8 308	172	473	716	8,62	
5.	Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej	1 078	148	320	468	43,41	
6.	Liczba projektów wspierających rozwój inicjatyw na rzecz aktywizacji i integracji społeczności lokalnych	81	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	74	91,36	
<b>PRIORYTET VIII</b>							
1.	Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem w zakresie projektów szkoleniowych (projekty o charakterze regionalnym)	4 489	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	197	4,39%	

			czy	czy		
2.	Liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych	7 335	810	1 584	2 407	32,82%
3.	Liczba podmiotów, którym udzielono wsparcia w zakresie skutecznego przewidywania i zarządzania zmianą	16	Nie dotyczy	Nie dotyczy	10	62,50%
4.	Liczba osób, które były objęte wsparciem w zakresie rozpoczynania własnej działalności gospodarczej typu <i>spin off</i> lub <i>spin out</i>	36	26	34	60	166,67%
<b>PRIORYTET IX</b>						
1.	Liczba ośrodków wychowania przedszkolnego, które uzyskały wsparcie w ramach Priorytetu	53	Nie dotyczy	Nie dotyczy	71	133,96
2.	Liczba dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich	Nie określono	605	665	1 270	Nie dotyczy
3.	Liczba szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych kształcenia ogólnego), które zrealizowały projekty rozwojowe	630	Nie dotyczy	Nie dotyczy	108	17,14
4.	Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które wdrożyły programy rozwojowe	124	Nie dotyczy	Nie dotyczy	90	72,58
5.	Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie wdrażania programów rozwojowych	93	Nie dotyczy	Nie dotyczy	4	4,30
6.	Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach w ramach Priorytetu	38 748	235	182	417	1,08
7.	Liczba osób dorosłych w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w formalnym kształceniu ustawicznym w ramach Priorytetu	5 345	23	114	137	2,56
8.	Liczba nauczycieli, którzy uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym w krótkich formach	3 347	57	223	280	8,37

M – Mężczyźni, K – Kobiety, Mr – wartość wskaźnika osiągnięta w okresie objętym sprawozdaniem (według stanu na koniec tego okresu), Mp – wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji Priorytetu. \*Dane po I kwartale 2009 r.

Źródło: Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego według stanu na czerwiec 2010.

Przyglądając się dotychczas zrealizowanym projektom, można zauważyć, iż wydatkowane środki pozwoliły na przeszkolenie znacznej liczby osób bądź wsparcie doradcze i finansowe osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Ponadto, wykorzystanie funduszy umożliwiło doszkolenie nauczycieli oraz pracowników pomocy społecznej, a także pracowników przedsiębiorstw z sektora: małych i średnich, zagrożonych utratą pracy lub objętych restrukturyzacją. Jednakże sam udział w szkoleniach, doradztwie czy innych formach doskonalenia zawodowego nie gwarantuje stałych efektów w postaci: zmniejszenia poziomu bezrobocia, aktywizacji ludności w zakresie przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału ludzkiego.

TABELA 10.

## Wybrane wskaźniki rezultatów realizacji regionalnego komponentu POKL

Lp.	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa wskaźnika	Mr	Mp	
			M	K	Ogółem
<b>PRIORYTET VI</b>					
<i>Cel szczegółowy 1.</i>					
1.	Wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób, które rozpoczęły udział w formie aktywizacji, do liczby osób, które w tym samym okresie zarejestrowały się jako bezrobotne	45%	29,65%	19,03%	23,81%
2.	Odsetek kluczowych pracowników PSZ, którzy zakończyli udział w szkoleniach realizowanych w systemie pozaszkolnym, istotnych z punktu widzenia regionalnego rynku pracy	100%	20,93%	9,09%	19,83%
3.	Liczba utworzonych miejsc pracy, w ramach udzielonych z EFS środków, na podjęcie działalności gospodarczej	3930	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	1593
<i>Cel szczegółowy 2.</i>					
1.	% osób bezrobotnych, które otrzymały wsparcie w ramach Priorytetu w okresie pierwszych 100 dni od dnia zarejestrowania w urzędzie pracy w grupie osób młodych (15-24 lata)	100%	7,72%	3,96%	5,78%
2.	Wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób, które rozpoczęły udział w formie aktywizacji, do liczby osób, które w tym samym okresie zarejestrowały się jako bezrobotne w grupie osób młodych (15-24 lata)	50%	37,40%	21,07%	28,96%
3.	Liczba utworzonych miejsc pracy, w ramach udzielonych z EFS środków, na podjęcie działalności gospodarczej (15-24 lata)	1051	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	221
<i>Cel szczegółowy 3.</i>					
1.	Wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób, które rozpoczęły udział w formie aktywizacji, do liczby osób, które w tym samym okresie zarejestrowały się jako bezrobotne (w grupie osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy) i w grupach:	45%	Brak danych	Brak danych	23,81%
	a) osoby niepełnosprawne	35%	9,25%	6,10%	7,40%
	b) osoby długotrwale bezrobotne	50%	32,12%	22,51%	27,38%
	c) osoby z terenów wiejskich	50%	35,71	21,49%	27,92%
2.	Liczba utworzonych miejsc pracy, w ramach udzielonych z EFS środków, na podjęcie działalności gospodarczej (przekazanych osobom w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy)	1387	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	952
<i>Cel szczegółowy 4.</i>					
1.	Wskaźnik aktywizacji – stosunek liczby osób, które rozpoczęły udział w formie aktywizacji, do liczby osób, które w tym samym okresie zarejestrowały się jako bezrobotne w grupie osób w wieku 50-64 lata	40%	22,91%	19,08%	20,44%
2.	Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej (przekazanych osobom w wieku 50-64 lata)	1205	<i>Nie dotyczy</i>	<i>Nie dotyczy</i>	129

PRIORYTET VIII					
<i>Cel szczegółowy 1.</i>					
1.	Odsetek przedsiębiorstw, których pracownicy zakończyli udział w szkoleniach w ramach Priorytetu – w ogólnej liczbie aktywnych przedsiębiorstw (projekty o charakterze regionalnym)	6%	Nie doty- czy	Nie doty- czy	0,04%
PRIORYTET IX					
<i>Cel szczegółowy 1.</i>					
2.	Odsetek osób w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w formalnym kształceniu ustawicznym (w ramach systemu oświaty) w stosunku do całkowitej liczby osób w tej grupie wiekowej	1%	0,04%	0,01%	0,02%
<i>Cel szczegółowy 2.</i>					
1.	Odsetek szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne), które zrealizowały projekty rozwojowe w ramach Priorytetu, w tym na:	60%	Nie doty- czy	Nie doty- czy	11,39%
	a) obszary wiejskie	80%	Nie doty- czy	Nie doty- czy	15%
<i>Cel szczegółowy 3.</i>					
1.	Odsetek szkół prowadzących kształcenie zawodowe, które współpracowały z przedsiębiorstwami w zakresie wdrażania programów rozwojowych, w relacji do wszystkich szkół tego typu	38%	Nie doty- czy	Nie doty- czy	3,01%

\*Dane po I kwartale 2009 r.

Źródło: Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego według stanu na czerwiec 2010.

Wykorzystanie środków pomocowych pozwoliło, w zakresie określonym w tabeli 10., na: aktywizację zawodową stosunkowo dużej części osób objętych bezpośrednim wsparciem, zwiększenie poziomu ich wynagrodzeń w wyniku zdobycia dodatkowych kwalifikacji i umiejętności, podjęcie i utrzymanie działalności gospodarczej oraz utworzenie miejsc pracy w rozpoczętej działalności.

Reasumując, można stwierdzić, że środki pomocowe UE w całym okresie ich wykorzystania przyczyniały się do realizacji inwestycji wspomagających zmiany w regionie, sprzyjających jego rozwojowi. Całościowe efekty wykorzystania środków pomocowych będą widoczne za kilka lat, kiedy zostaną wdrożone wszystkie zakładane projekty.

Najbardziej syntetycznym miernikiem korzyści, płynących z wykorzystania środków pomocowych Unii, może być wielkość wzrostu PKB, dzięki ich zaangażowaniu. Posługując się obliczeniami modelu HERMIN, oszacowano, że w roku 2013 przyrost PKB, w stosunku do sytuacji bez realizacji projektów ze środków unijnych, będzie wynosił blisko 12%, zaś bezrobocie powinno spaść blisko o 3% [Bradley, Zleski, Tomaszewski, Zembaty, Wojtasiak 2006 s. 183-185].

Realizacja samego RPOWP powinna spowodować znaczny wzrost PKB, którego wartość będzie najniższa w pierwszych trzech latach wykorzystywania funduszy, po czym w latach kolejnych wzrośnie, osiągając swoje maksimum w 2015 r. na poziomie

3,4% powyżej poziomu zerowego [Walać 2008 s. 70]. Jeżeli zaś wziąć pod uwagę PORPW, to dzięki temu Programowi zakłada się osiągnięcie dodatkowego wzrostu PKB o 1,38%.

Wykorzystane środków unijnych nie pozostanie także bez pozytywnego wpływu na rynek pracy, w tym na poziom bezrobocia. Jak wynika z przyjętych założeń, średni poziom zatrudnienia w latach 2007-2013 powinien wzrosnąć, w stosunku do stanu zerowego, o 0,1% (0,5% w latach 2007-2020), a w 2013 roku różnica ta może wynieść 0,5%.

Skuteczne pozyskanie i wdrożenie środków pomocowych UE realnie przyczyni się do poprawy warunków życia i gospodarowania w województwie podlaskim. Zrealizowane, dzięki unijnemu wsparciu, inwestycje wpłyną bezpośrednio na wielkość i jakość zasobów infrastruktury oraz kapitału rzeczowego. Za sprawą realizacji projektów, tylko w ramach RPOWP wartość infrastruktury podstawowej wzrośnie w latach 2007-2013 średnio o 1,1% w stosunku do stanu zerowego. Środki z tego Programu pozwolą na osiągnięcie w latach 2007- 2013 dodatkowego wzrostu zasobu kapitału rzeczowego średnio w przedsiębiorstwach o 0,8% (1,9% w latach 2007-2020).

#### 4. Podsumowanie

Dezindustrializacja jest procesem pożądanym, jeżeli rozwój gospodarczy ma być naznaczony transformacją w kierunku gospodarek wykazujących stale i wysokie wzrosty produktywności. Temu kierunkowi transformacji sprzyja, prowadzona przez UE, polityka konkurencji realizowana również za pomocą funduszy w ramach polityki spójności<sup>23</sup>.

Łagodzenie negatywnych jej skutków sprowadza się do podnoszenia produktywności poprzez powstawanie przedsiębiorstw wysokich technologii. Wzrostowi produktywności mają sprzyjać inwestycje w kapitał ludzki. Dobra kondycja gospodarki powinna amortyzować nieuniknione przemiany strukturalne, zapewniając nie tylko poprawę produktywności i konkurencyjności, jak i zdolności tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze przemysłowym, ale również wspierać tworzenie się warunków do rozwoju sektora usługowego.

Zachodzący proces dostosowań, wywołanych dezindustrializacją, może być szczególnie uciążliwy w gospodarkach regionalnych. Stąd polityka regionalna jest traktowana jako priorytetowe narzędzie w całokształcie unijnej polityki, o czym świadczy choćby 44%-owy udział wydatków na jej realizację w wydatkach budżetowych UE.

Analizując działania Unii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w kontekście zmian strukturalnych, znajdujących między innymi odzwierciedlenie w obserwowanych zjawiskach odprzemysłowienia, najbardziej pożądane wydają się działania w kierunku zapewnienia swobodnej i efektywnej realokacji czynników wytwórczych. Wobec tego ważne są inwestycje poprawiające atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych regionów UE. Obserwując kierunki wykorzystania środków pomocowych, należy zauważyć, że znaczna ich część jest kierowana właśnie na poprawęostęp-

<sup>23</sup> Zob.: [Walać 2008 s. 70].



ności komunikacyjnej oraz rozwój kapitału ludzkiego. Część funduszy wspiera także innowacyjność i konkurencyjność podmiotów. Deindustrializacja oznacza również przechodzenie w społeczeństwo informacyjne, które podobnie jest wspierane przez środki unijne.

W województwie podlaskim nie obserwuje się typowych zachowań zachodzących w regionach, w których miejsca pracy zanikają ze względu na opuszczające go przemysły, jednakże region boryka się z problemem niskiej atrakcyjności inwestycyjnej i nie jest w stanie wygrać z innymi terytoriami w walce o lokalizację, jakże potrzebnych dla jego rozwoju, inwestycji.

Zachodzące w województwie podlaskim zmiany, wynikające z procesów industrializacji i deindustrializacji, choć mniej widoczne niż w innych regionach, wywołują pozytywne i negatywne skutki dla gospodarki regionu i społeczeństwa. Pozyskiwana pomoc unijna ma z jednej strony przyczynić się do przyspieszenia tych zmian, z drugiej zaś pozwolić na łagodzenie ich skutków (np. dzięki: tworzeniu dodatkowych miejsc pracy, uatrakcyjnieniu regionu jako miejsca: inwestycji, spędzania wolnego czasu oraz codziennego życia mieszkańców).

W latach 1993 – 2006 na różnego typu inwestycje na Podlasiu wydatkowano 326 585 481, 40 zł środków pomocowych UE. Z tej kwoty na realizację tzw. projektów twardych (inwestycyjnych) wydatkowano 324 182 265, 40 zł, natomiast na projekty miękkie przeznaczono kwotę 2 403 216, 00 zł<sup>24</sup>. Znacznie większe fundusze zostaną wykorzystane w obecnym okresie programowania, bowiem na lata 2007 – 2013 przewiduje się zaangażowanie 15 670 000 000 zł<sup>25</sup>.

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż znaczna część, wdrażanych w regionie, inwestycji nie byłaby podejmowana bez dofinansowania środkami unijnymi, co znacznie spowolniłoby tempo zachodzących zmian. Środki pomocowe mobilizują podmioty do podejmowania działań, które przynoszą wymierne efekty, zaprezentowane w niniejszym opracowaniu, zwłaszcza w zakresie typowych działań inwestycyjnych na rzecz poprawy wizerunku regionu w oczach potencjalnych inwestorów i turystów. Pozwalają także na stworzenie lepszych warunków życia mieszkańców oraz ułatwiają funkcjonowanie podmiotów gospodarczych i rozwijają kapitał ludzki, stanowiący podstawę podwyższania innowacyjności gospodarki.

## Literatura

Bradley J., Zleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasiak A. 2006 *Ocena wpływu NSRO i wybranych PO na lata 2007- 013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN*, Wrocław.

Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://ec.europa.eu/buget/reformy/budget\\_glance/what\\_for\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/buget/reformy/budget_glance/what_for_pl.htm), data wejścia: 2010.12.10].

<sup>24</sup> Zob.: [*Regionalny Program Operacyjny...* 2006, s. 55].

<sup>25</sup> Kwotę otrzymano po przeliczeniu kwoty wsparcia 3 917,50 mln euro, stosując dla uproszczenia kurs wymiany 1 euro = 4 zł.

- Kuciński K. b.r.w. *Deindustrializacja w procesie rozwoju gospodarczego*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.sgh.waw.pl/katedry/kgc/mdp/atomnewsitem.2007-05-05.0652955173/deindu.pdf].
- Maczyńska E. b.r.w. *Przemiany cywilizacyjne, deindustrializacja a rynek pracy*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.pte.pl/pliki/2/11/Elzbieta\_MaczynskaPTE.pdf, data wejścia: 2010.12.12].
- Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004*, Warszawa.
- Przegląd Regionalny 2008*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nr 1, Warszawa.
- Przegląd Regionalny 2008*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nr 2, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego b.r.w. *Wykorzystanie ZPORR w województwie podlaskim w okresie 2004 – 2006\* Wg stanu na 31 maja 2009 r.*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl].
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego 2010 *Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004-2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski wschodniej*.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2006*, Białystok.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2005*, Białystok.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2006*, Białystok.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2007*, Białystok.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2008*, Białystok.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podlaskiego 2009*, Białystok.
- Urząd Marszałkowski w Białymstoku 2008 *ZPORR na Podlasiu*, Białystok .
- Waląg P. 2008 *Polityka Unii Europejskiej wobec procesów deindustrializacji*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, (red.) P. Kopycińska, , Szczecin.
- Wyszkowska D. 2010 *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej w latach 2007 – 2013*, [w:] *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007 – 2013*, (red.) M. Poniatowicz, Białystok.

Aldona HARASIMOWICZ<sup>1</sup>

## EWOLUCJA PRIORYTETÓW POLITYKI REGIONALNEJ NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

W artykule zostały omówione zmiany, jakie zaszły w zakresie celów unijnej polityki regionalnej na przestrzeni ostatnich sześćdziesięciu lat. Analizie poddano: priorytety przypisywane polityce regionalnej w poszczególnych okresach programowych, kryteria kwalifikowalności geograficznej decydujące o możliwości objęcia danego obszaru wsparciem oraz fundusze pomocowe służące realizacji tejże polityki. Syntetyczna charakterystyka powyższych zagadnień pozwoliła na wskazanie kierunków zmian polityki regionalnej UE, od momentu jej powstania do czasów obecnych, przy uwzględnieniu w opisywanym modelu polityki regionalnej zmian proponowanych przez Komisję w związku z nowym okresem programowania.

**Słowa kluczowe:** region, rozwój regionalny, polityka regionalna, Unia Europejska.

### EVOLUTION OF THE REGIONAL POLICY PRIORITIES AT THE EUROPEAN UNION LEVEL

#### Summary

The article discusses the changes in the objectives of EU regional policy over the last sixty years. There were analyzed priorities assigned to the regional policy in every programming period, geographical eligibility criteria which decide about financial support for particular regions and funds using for implementing this policy, in the paper. Synthetic characteristics of these issues let to identify the trend of EU regional policy from its inception to the present, taking into account in the described model of regional policy changes proposed by the Commission in connection with the new programming period.

**Keywords:** region, regional development, regional policy, the European Union

## 1. Wstęp

Dzisiejsza polityka regionalna na szczeblu Unii Europejskiej stanowi efekt wielu lat jej przeobrażeń, wynikających z różnorodnych uwarunkowań: społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Stanowi także obraz ogólnych zasad i celów, jakie przyjęła Unia w trakcie procesu integracji. Kilkadziesiąt lat kształtowania się, wspólnej dla krajów członkowskich, polityki regionalnej jest zarówno ogromnym zbiorem wyzwań przed jakim w tym czasie owa polityka znalazła się, jak i okresem, w którym

---

<sup>1</sup> Dr Aldona Harasimowicz – Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska, Politechnika Białostocka; e-mail: aldona.harasimowicz@interia.pl.

poprzez poszczególne rozwiązania, priorytety i doświadczenie w zakresie polityki regionalnej wykształcił się pewien model wpływania na procesy rozwoju regionalnego.

Celem artykułu jest pokazanie, w jaki sposób ewoluowały, przyjmowane na szczeblu Unii priorytety polityki regionalnej, łącznie z aktualnym okresem programowania – na czym polegały zmiany w poszczególnych okresach i z czego one wynikały. Artykuł jest także próbą wskazania kierunków i celów polityki regionalnej, które mogą być realizowane po 2013 roku, czyli w kolejnym okresie budżetowym.

## 2. Początki polityki regionalnej we Wspólnocie

Pierwsze odniesienie do problematyki regionalnej można odnaleźć w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, dotyczącym utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), gdzie w Preambule Traktatu mówi się o dążeniu krajów członkowskich do wzmocnienia jedności swych gospodarek i zapewnienia ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic w rozwoju między poszczególnymi regionami oraz zapewnienie równowagi w wymianie handlowej. Ponadto, pewne zapisy odnoszące się do regionów można odnaleźć również w różnych artykułach Traktatu, choć występują one tam przy okazji poruszania innych problemów, takich jak: polityka rolna, swobodny przepływ osób, transport i pomoc publiczna.

W momencie tworzenia EWG – pomimo powyższych odniesień do kwestii regionalnych – nie przewidziano zajmowania się polityką regionalną na szczeblu Wspólnoty. Redukcja różnic w poziomie rozwoju regionów (w tym wsparcie finansowe) leżała w gestii poszczególnych państw członkowskich i to tylko w szczególnych przypadkach, jak wysoki poziom bezrobocia oraz wyjątkowo niski poziom życia.

Zapisy w Traktacie Rzymskim stanowiły tak naprawdę pewien rodzaj deklaracji i funkcjonowały bardziej jako zapis na papierze niż w formie konkretnych działań w zakresie rozwoju regionalnego. Jednakże owo odniesienie do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami Wspólnoty, zawarte w Preambule, traktowane jest jako załączek wspólnotowej polityki regionalnej. Brak formalizacji prawnej w odniesieniu do rozwoju regionów nie oznaczało jednak, że nie dostrzeżono istoty przestrzennych dysproporcji rozwoju we Wspólnocie. Powstawały raporty sporządzane przez różne instytucje, wskazujące na potrzebę stworzenia wspólnotowej polityki regionalnej – m.in.: tzw. Raport Paul – Henri Spaaka (prace nad nim rozpoczęto już w połowie lat 50. XX wieku z myślą o powołaniu do życia EWG), raporty Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (sporządzane w pierwszej połowie lat 60. minionego stulecia).

Brak możliwości czy chęci wypracowania w tamtym okresie wspólnotowej polityki regionalnej był związany z różnymi stanowiskami państw członkowskich w stosunku do jej charakteru i zakresu. Nie bez znaczenia był tu fakt, iż poziom rozwoju sześciu państw założycielskich był stosunkowo wysoki, a różnice w poziomie rozwoju ich regionów nie stanowiły aż tak istotnej bariery w procesie integracji i niejednokrotnie za obszar problemowy uznawano tylko włoskie Mezzogiorno.

Drugą przyczyną takiego podejścia do zagadnień rozwoju regionalnego była sama istota funkcjonowania EWG jako ugrupowania integracyjnego. W Traktacie ustanawiającym EWG zapisano, iż konieczne jest stworzenie warunków do kształtowania się wolnej konkurencji i zniesienie wszelkich form protekcjonizmu. Przez autorów Traktatu przemawiała wiara w mechanizm wolnego rynku i idące za tym przekonanie, że ów mechanizm automatycznie przyczyni się do niwelacji dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów, zapewniając tym samym warunki do równomiernego rozwoju ugrupowania.

**Koncepcja ustanowienia** do końca 1980 roku Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), gdzie istnienie znaczących rozbieżności w zakresie rozwoju poszczególnych regionów mogłoby istotnie hamować wejście na ten etap integracji<sup>2</sup>, oraz zawodność mechanizmu rynkowego w samoczynnym wyrównywaniu przestrzennych dysproporcji rozwoju spowodowały, że pod koniec lat 60. nastąpił we Wspólnocie wzrost zainteresowania polityką regionalną.

W 1968 roku, w ramach Komisji Europejskiej, utworzono **Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej**, której zadaniem miało być opracowanie koncepcji przyszłej polityki regionalnej Wspólnoty. Natomiast, za ogólną misję Dyrekcji uznano wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia wewnątrz ugrupowania, poprzez oddziaływanie na przestrzenne kształtowanie się procesów rozwojowych, a przede wszystkim ograniczanie nadmiernych dysproporcji w poziomie rozwoju regionów. Dyrekcja zgrupowała wszystkie te podmioty, które do tej pory zajmowały się zagadnieniami rozwoju regionalnego.

W październiku 1969 roku Komisja przedłożyła Radzie szkic rozporządzenia zawierający propozycje powołania wspólnej polityki regionalnej opartej m.in. na: koordynacji polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym, realizacji wspólnych programów regionalnych, zapewnieniu właściwych środków na działania regionalne [Maciaszczyk 2004 s. 42]. Jednak, z powodu niemożności porozumienia się między państwami członkowskimi co do wpływu Wspólnoty na regionalne polityki krajowe oraz umiejscowienia i kompetencji instytucji odpowiedzialnej za wspólnotową politykę regionalną, a także w wyniku ówczesnego kryzysu integracji, przedstawiona propozycja wspólnotowej polityki regionalnej nie została zaakceptowana.

Tak więc, w początkowym okresie, działania na rzecz łagodzenia dysproporcji regionalnych były prowadzone na niewielką skalę i miały doraźny charakter. Polegały one głównie na koordynacji regionalnych polityk państw członkowskich np. przez kontrolę subwencji przyznawanych przez poszczególne państwa na rzecz rozwoju regionalnego.

Na mocy porozumienia zawartego 9 lutego 1971 roku przyjęto, że podstawowym priorytetem polityki regionalnej będzie rozwiązywanie problemów wynikających z: zafowania, konieczności restrukturyzacji, peryferyjnego usytuowania regionów oraz wy-

---

<sup>2</sup> Wzrost istniejących różnicowań był potęgowany perspektywą rozszerzenia ugrupowania o kolejne państwa, które rozpoczęły starania o członkostwo w latach 60. Efektem tego była akcesja do Wspólnot w 1973 roku: Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, co spowodowało obniżenie poziomu życia we Wspólnocie, mierzonego wskaźnikiem PKB na mieszkańca o 3% w stosunku do sześciu państw założycielskich [Czykier-Wierzba 2003 s. 129].

nikających z negatywnych efektów procesu integracji (np. regiony przygraniczne) i polityk wspólnotowych (w szczególności wspólnej polityki rolnej), [Maciaszczyk 2004 s. 46]. Można przez to powiedzieć, że tym samym wskazano już regiony problemowe, czyli te, które będą wymagać wsparcia, takie jak: regiony opóźnione w rozwoju, regiony wymagające społecznej i gospodarczej konwersji, regiony peryferyjne, obszary wiejskie.

Istotne znaczenie dla kształtowania się ponadnarodowej polityki regionalnej miała konferencja szefów rządów i państw, która odbyła się w październiku 1972 roku w Paryżu – tzw. **Szczyt Paryski**, gdzie państwa członkowskie zgodziły się na wprowadzenie polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym. Efektem tego spotkania było m.in. [Jasiński 2000 s. 37; Laszuk 2005 s. 37; Wojtaszczyk 2005 s. 36]:

- określenie wspólnotowej polityki regionalnej jako ważnego czynnika wzmocnienia Wspólnoty (obok utworzenia UGiW);
- podjęcie się państw członkowskich koordynacji swoich polityk regionalnych;
- nadanie regionalnego charakteru dwóm, funkcjonującym już, Funduszom Strukturalnym – Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) i Europejskiemu Funduszowi Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOiGR), co oznaczało, że pomoc z tych funduszy miała koncentrować się na regionach problemowych;
- utworzenie do 31 grudnia 1973 roku funduszu regionalnego, mającego za zadanie wspierać biedniejsze regiony EWG, w tym wspomagać rozwiązywanie problemów związanych z rozszerzeniem Wspólnot w 1973 roku.

Utworzenie funduszu regionalnego przeciągnęło się w czasie w stosunku do pierwotnych ustaleń i dopiero w 1975 roku powołano do życia Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zdarzenie to przyjmuje się często za moment, od którego wspólnotowa polityka regionalna nabrała aktywnego charakteru. W praktyce jednak jeszcze przez co najmniej kilka lat polityka regionalna była słabo rozwinięta, chodzi tu głównie o podział i sposoby zagospodarowywania funduszy przeznaczanych na rozwój poszczególnych obszarów. Okazywało się bowiem, iż niejednokrotnie największą pomoc otrzymywały regiony nie będące regionami najsłabiej rozwiniętymi.

Należy również wspomnieć, że część zmian w zakresie polityki regionalnej miało podłoże polityczne. Utworzenie EFRR wiązało się w dużej mierze z akcesją do Wspólnoty Wielkiej Brytanii. Kraj ten, przy wsparciu Irlandii i Włoch, wywierał presję na pozostałe państwa członkowskie, aby uruchomić dodatkowe środki na zmniejszenie dysproporcji regionalnych.

Naciski Wielkiej Brytanii na uruchomienie funduszu regionalnego były związane z jej sytuacją w dziedzinie rolnictwa i przeznaczaniem większości środków z budżetu Wspólnoty na politykę rolną. W gospodarce brytyjskiej znaczenie rolnictwa było relatywnie niewielkie (liczba zatrudnionych w rolnictwie nie przekraczała 5% ogółu zatrudnionych), co powodowało, że kraj ten nie mógł liczyć na znaczące fundusze, jakie oferowała dla państw członkowskich wspólna polityka rolna. Z drugiej strony, Wielka Brytania była w znaczącej mierze zależna od importu artykułów rolniczych, co z kolei z racji wysokich cel i opłat rolnych, skutkowało znacznymi płatnościami do budżetu Wspólnoty. Ponadto, powiązania handlowe z krajami Commonwealthu powodowały

ponoszenie wpłat do wspólnotowego budżetu nie tylko z tytułu importu produktów rolniczych, ale także artykułów przemysłowych spoza Wspólnoty.

W tej sytuacji Wielka Brytania stała się płatnikiem netto do budżetu, a istniejące różnicowania regionalne na jej obszarze, które były znaczące w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi (większe dysproporcje występowały jedynie na obszarze Włoch), dawały szansę na „odzyskanie” części środków w formie dotacji z funduszu regionalnego.

Ważnym momentem w kształtowaniu się polityki regionalnej było wejście w życie 1 lipca 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Nastąpiło wtedy traktatowe usankcjonowanie polityki regionalnej, poprzez wprowadzenie do Traktatu Rzymskiego nowego Tytułu – Spójność gospodarcza i społeczna. Termin „spójność” pojawił się po raz pierwszy właśnie w JAE, gdzie w art. 130a zapisano, iż Wspólnota w celu wspomagania swojego wszechstronnego rozwoju podejmuje i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia spójności społecznej i gospodarczej. W szczególności zaś chodzi o zredukowanie dysproporcji pomiędzy różnymi regionami oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Tak więc, zmniejszanie dysproporcji międzyregionalnych stało się jednym z priorytetowych celów Wspólnoty. Na początku lat 80. dysproporcje regionalne wewnątrz państw członkowskich wynosiły: w RFN 1:1,4; we Francji 1:2,4; w Wielkiej Brytanii 1:3,1; we Włoszech 1:3,8. Natomiast dysproporcje regionalne dla całej Wspólnoty w tym okresie kształtowały się na poziomie 1:5,1 [Pancer-Cybulska 2005 s. 43].

Dodatkowo, akcesja Grecji w 1981 roku oraz Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku, a więc państw stosunkowo słabszych, przyczyniła się do zwiększenia obszarów „problemowych” we Wspólnocie. W 1970 roku we Wspólnocie rozpiętości regionalne były 3-krotne, w 1977 roku już 4-krotne, a po rozszerzeniu o Grecję 5-krotne [Pancer-Cybulska 2005 s. 43]. Przystąpienie Hiszpanii i Portugalii spowodowało wzrost arealu użytków rolnych o 23,8%, liczby zatrudnionych w rolnictwie o 26,6%, natomiast PKB na mieszkańca w Hiszpanii odpowiadało 70,5% średniego PKB na mieszkańca Wspólnoty, a w Portugalii 47% analogicznej wielkości [Czykier-Wierzbka 2003 s. 38].

Charakter i zakres polityki regionalnej, jaki kształtował się we Wspólnocie od momentu powstania EWG do niemal końca lat 80. minionego stulecia, miał związek z ogólnorozwojowymi tendencjami występującymi w tamtym okresie. Od początku lat 50. do połowy lat 70. miał miejsce stosunkowo szybki wzrost gospodarczy w krajach członkowskich – w latach 1960 – 1973 średnia roczna stopa wzrostu wynosiła blisko 5%. Bezrobocie nie stanowiło wówczas problemu – jego poziom, generalnie, był niski (istniało niewiele regionów problemowych). Zauważalna była tendencja do konwergencji gospodarek (uwzględniając wielkość dochodów na osobę). Powodowało to dominację wśród państw członkowskich koncepcji „państwa dobrobytu” czy „państwa opiekuńczego”. Od połowy lat 70. do połowy lat 90. gospodarki krajów EWG odnotowały mniejszą dynamikę rozwojową – w latach 1973 – 1985 średnia roczna stopa wzrostu wynosiła ok. 2% [Grzeszczak 2001 s. 15]. Ponadto, znaczący wzrost bezrobocia stał się istotnym problemem społecznym i gospodarczym obszaru Wspólnoty. Zaobserwowano również tendencje dywergencji między gospodarkami. Powyższe tendencje przekładały się „na zapotrzebowanie” na aktywną wspólnotową politykę

regionalną. Kolejne lata przyniosły wzrost zróżnicowań międzyregionalnych szczególnie wewnątrz państw członkowskich, a także dużą zmienność procesów rozwojowych i wynikający z tego brak wyraźnej tendencji rozwojowej.

### 3. Wielka reforma polityki regionalnej

Efekty, prowadzonej przez Wspólnotę, polityki regionalnej, a także efektywność wydatkowanych na ten cel środków finansowych, poddawane były ciągłej krytyce. Podstawowe mankamenty tejże polityki upatrywano przede wszystkim w: ograniczonej ilości środków finansowych, ich rozproszeniu na pojedyncze projekty, braku komplementarności różnych form pomocy, braku skoordynowania wysiłków i współpracy poszczególnych partnerów, mnożeniu coraz to nowych procedur oraz w ogólnym skomplikowaniu polityki regionalnej, co utrudniało orientację w stosowanych rozwiązaniach, prowadziło do nakładania się programów w przekroju branżowym i przestrzennym [Pietrzyk 2000 s. 91, s. 103].

Rezolucja Parlamentu Wspólnot Europejskich otwarcie skrytykowała niewielkie efekty interwencji Wspólnoty w zakresie polityki regionalnej. Podstawowe zarzuty w tym zakresie dotyczyły [*Resolution on Community...* 1988]:

- zbyt małej sumy dostępnych środków finansowych – Fundusze Strukturalne stanowiły mniej niż 0,12% wspólnotowego PKB;
- zbyt wielkiej liczby, nadmiernie zróżnicowanych i ogólnikowych, celów funduszy;
- zbyt dużego rozproszenia geograficznego pomocy Wspólnoty;
- nadmiernej liczby realizowanych projektów, co obniżało efektywność pomocy;
- niewspółmiernego ukierunkowania pomocy na rozwój infrastruktury, zamiast na inwestycje produkcyjne;
- traktowania przez państwa członkowskie pomocy wspólnotowej jako refundacji ponoszonych wydatków krajowych, zamiast uznawania ich jako dodatek do środków własnych;
- niejasnych i ogólnych krajowych programów rozwoju regionalnego.

Wobec słabości dotychczasowej polityki regionalnej, konieczne stało się jej przekształcenie, tak aby rzeczywiście była to polityka: aktywna, spójna i przynosząca wymierne efekty. Punktem wyjścia reformy polityki regionalnej była reforma finansowa (budżetowa) – tzw. Pierwszy Pakiet Delorsa. Jacques Delors – ówczesny przewodniczący Komisji – opowiadał się m.in. za zwiększeniem dochodów budżetowych Wspólnot Europejskich przez wprowadzenie dodatkowych wpłat państw członkowskich, w zależności od ich PNB. Jego propozycje zmierzały do: zmniejszenia inflacji w państwach członkowskich, polepszenia możliwości wymiany walut i zachowania stabilności finansów publicznych, a także zawierały postulaty w zakresie uregulowania nadwyżek rolnych i rozbudowy Funduszy Strukturalnych [Łastawski 2006 s. 215].

Przełomowym wydarzeniem w podejściu do polityki regionalnej oraz do sposobów jej finansowania był tzw. Szczyt Brukselski – posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli



w lutym 1988 roku. Wdrażanie rozwiązań, proponowanych na Szczycie, rozpoczęło się z początkiem 1989 roku. Była to największa i najważniejsza, jak dotąd, reforma wspólnotowej polityki regionalnej oraz Funduszy Strukturalnych – było to: *całkowite przebudowanie struktury zadań, celów i priorytetów wspierania Funduszy Strukturalnych, a także przeobrażenie metod zarządzania, kontroli samych środków pomocy regionalnej* [Głębicka, Gerwiński 2005 s. 51]. Wiele rozwiązań, przyjętych w tamtym czasie w ramach polityki regionalnej, funkcjonuje do dzisiaj.

Z punktu widzenia celów polityki regionalnej istotnym rozwiązaniem przyjętym w wyniku reformy, było przede wszystkim zatwierdzenie określonych priorytetów tej polityki. Do tej pory politykę regionalną krytkowano m.in. za rozproszenie środków finansowych pomiędzy wiele różnorodnych celów. Dlatego też, postanowiono skoncentrować działalność Funduszy Strukturalnych na ograniczonej liczbie jasno sprecyzowanych obszarów (dziedzin) – tzw. Celów.

Innym, ważnym rozwiązaniem w zakresie *Celów wspólnotowej polityki regionalnej* było wprowadzenie tzw. okresów programowania. Są to określone ramy czasowe, dla których m.in. formułuje się *Cele polityki regionalnej*, a także przyznaje się określone środki finansowe na ich realizację. Pierwszy okres programowania objął pięć lat, tj. ustanowiony był na lata 1989 – 1993. Kolejną perspektywę finansową wydłużono o jeden rok – lata 1994 – 1999, czyli objęła ona okres sześcioletni, natomiast dwa kolejne okresy (łącznie z obecnym okresem programowania) dotyczyły już siedmioletniego horyzontu planistycznego. Od momentu reformy to właśnie w tych przedziałach czasowych określano kolejne priorytety (Cele) polityki regionalnej.

Zmiany, zapoczątkowane w 1989 roku, były związane z przyjęciem, wcześniej już funkcjonujących, celów statystycznych jednostek podziału terytorialnego NUTS na potrzeby prowadzenia polityki regionalnej. Od tej pory jednostki NUTS zaczęto wykorzystywać do wyznaczania kryterium kwalifikowalności geograficznej w ramach poszczególnych Celów, programowania oraz monitorowania wsparcia i jego efektów. Największe znaczenie mają tu jednostki: NUTS 2 i NUTS 3.

Cele w poszczególnych okresach programowania są przypisywane nie tylko do *Celów polityki regionalnej*, ale także traktowane jako cele polityki strukturalnej bądź polityki spójności. Wynika to z faktu, iż polityki te niejednokrotnie „nakładają” się na siebie – posiadają wspólny obszar działań i są dodatkowo wspierane przez te same instrumenty finansowe. Przyjmowane *Cele polityki strukturalnej* czy polityki spójności mogą mieć charakter regionalny lub horyzontalny (funkcjonalny).

Wynika to stąd, że problemy w zakresie kształtowania procesów rozwojowych w tym zmiany strukturalne dotyczą bądź to określonych obszarów, bądź poszczególnych grup społecznych. **Cele regionalne** są celami ukierunkowanymi na pomoc poszczególnym obszarom spełniającym określone kryteria. Inaczej ujmując, są to cele skierowane do wybranych regionów i tylko te regiony mogą otrzymać wsparcie finansowe w ramach takiego celu. **Cele horyzontalne** natomiast nie mają terytorialnego ukierunkowania, dotyczą określonej grupy ludności, bez względu na miejsce zamieszkania. Obejmują obszar całej Unii, tak więc o dofinansowanie mogą ubiegać się wszystkie regiony. Cele o charakterze regionalnym wpisuje się w priorytety unijnej polityki regionalnej – mają być realizowane poprzez politykę regionalną.

#### 4. Wspólnotowa polityka regionalna w kolejnych okresach programowania

##### *Zmiany w zakresie Celów polityki regionalnej*

W pierwszym okresie programowania, tj. w latach 1989 – 1993, ustanowiono sześć *Celów polityki spójności*. Wprawdzie nadana numeracja poszczególnym Celom ograniczała się do pięciu, ale Cel 5. był rozbity na dwa – Cel 5a oraz Cel 5b. Biorąc pod uwagę różny rodzaj i zakres interwencji w ramach każdego z nich (np. Cel 5a był celem horyzontalnym, a Cel 5b regionalnym), należy traktować je jako dwa niezależne kierunki realizacji polityki spójności.

Trzy spośród sześciu celów miały charakter regionalny, stąd ich realizacja leżała w gestii wspólnotowej polityki regionalnej, a dotyczyły one następujących zakresów [*Council...* 1988 art. 1]:

- **Cel 1:** Wspieranie rozwoju regionów zacofanych gospodarczo;
- **Cel 2:** Restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych;
- **Cel 5b:** Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Jak wynika z powyższych priorytetów, zadaniem polityki regionalnej w tym okresie było przede wszystkim wspieranie obszarów problemowych, w tym w większości cechujących się zapóźnieniem rozwojowym (o różnorodnym podłożu). Kierunek dotychczasowej polityki regionalnej, jaki wykształcił się do momentu Wielkiej Reformy związany z prowyrównawczym jej charakterem, został zatem utrzymany.

W okresie programowym 1994 – 1999 nie nastąpiły większe zmiany w obrębie Celów przyjętych przez politykę regionalną. Utrzymano dotychczasowe trzy priorytety, a w 1995 roku, w momencie kolejnego rozszerzenia Unii Europejskiej, dodano jeszcze jeden cel regionalny (Cel 6.), dotyczący wsparcia regionów o niskiej liczbie ludności i trudnych warunkach klimatycznych. Posunięcie to miało charakter bardziej symboliczny niż praktyczny. Cel 6. był bowiem skierowany jedynie do części regionów dwóch nowych państw członkowskich – Szwecji i Finlandii [*Council...* 1993 art. 1; *95/1/EC, Euratom...* 1995 art. 1].

Ustanowienie priorytetów polityki regionalnej w kolejnym okresie programowania musiało uwzględnić nie tylko obecne uwarunkowania rozwojowe Unii, ale także perspektywę największego, jak do tej pory, rozszerzenia Wspólnoty. Chodziło tu zarówno o fakt, że jednocześnie członkostwo miało uzyskać 10 nowych państw, jak i o to, iż były to kraje znacząco odbiegające poziomem rozwoju od UE – 15. W wyniku akcesji nowych członków, obszar Unii Europejskiej miał powiększyć się o 34%, liczba ludności zwiększyć o 29%, PKB wzrosnąć o 9%, natomiast średni poziom PKB na osobę w Unii miał obniżyć się o 16% [Czykier-Wierzba 2003 s. 129]. Nowe państwa członkowskie cechowały się nie tylko niższym poziomem PKB na osobę, lecz również małą konkurencyjnością, ze względu na: strukturę zatrudnienia, strukturę wytwarzania PKB, stan wyposażenia w infrastrukturę. Kraje te nadal nie zreformowały w pełni swoich systemów administracyjnych i finansowych (korupcja, niska efektywność działań administracji publicznej i sądownictwa) [Żuber 2007 s. 20].

Tak więc, zakładając kontynuację prowyrównawczego modelu wspólnotowej polityki regionalnej, polityka ta stanęła przed wyzwaniem objęcia wsparciem znaczące-

go obszaru Unii. Formułowanie *Celów polityki spójności i polityki regionalnej* na lata 2000 – 2006 było związane z koniecznością większej koncentracji pomocy, zarówno w aspekcie: geograficznym, rodzajowym (Celów), jak i finansowym. Dotychczasowe siedem *Celów polityki spójności* zastąpiono trzema, z czego dwa były celami regionalnymi [Council ... 1999, art. 1]:

- **Cel 1:** Wspieranie rozwoju i przekształceń strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju;
- **Cel 2:** Wspieranie regionów w trakcie ekonomicznej i społecznej konwergencji (przebudowy).

Wsparcie regionalne było nastawione wciąż na zmniejszanie istniejących dysproporcji w poziomie rozwoju między regionami, co mogło mieć uzasadnienie w akcesji nowych 10 państw członkowskich. Programując politykę regionalną na lata 2000 – 2006, Unia, generalnie, utrzymała dotychczasowy kształt polityki regionalnej, nie wprowadzając zasadniczych reform. Przyjęte nowe rozwiązania były w wielu przypadkach skutkiem gry politycznej poszczególnych państw członkowskich, a nie wynikały z merytorycznych kryteriów. Przeciwno zasadniczym zmianom były kraje korzystające dotychczas w znaczący sposób z pomocy regionalnej, takie jak: Hiszpania, Grecja i Portugalia [Grosse 2000 s. 35].

W związku z opracowywaniem koncepcji polityki regionalnej na obecny okres programowania, tj. lata 2007 – 2013, niezbędne stało się spojrzenie na wspieranie procesów rozwojowych przez pryzmat Strategii Lizbońskiej oraz Drugiego Raportu o Spójności. Stąd też, pojawił się odwieczny dylemat polityki regionalnej – „równość czy efektywność (konkurencyjność)”. Należało zastanowić się, czy Wspólnota powinna w przeważającej mierze ukierunkować się na wspieranie regionów silnych, tych które będą lokomotywami wzrostu i jednocześnie pozwolić na polaryzację przestrzenną rozwoju, czy też powinna skupić się na niwelowaniu istniejących dysproporcji i pomocy obszarom najsłabszym.

W dyskusjach na temat charakteru polityki regionalnej, po 2007 roku wyrażano dwa rodzaje poglądów [Klamut 2006 s. 41 – 42 ]:

- do uzyskania wysokiej konkurencyjności potrzebna jest rewizja dotychczasowej polityki spójności (regionalnej) i powinna ona w przyszłości uwzględnić konieczność popierania także regionów silnych, co zdynamizuje konkurencyjność gospodarki unijnej;
- Unia Europejska musi kontynuować dotychczasowy kierunek polityki spójności (regionalnej), a więc przede wszystkim powinna być nastawiona na niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów. Takie stanowisko było reprezentowane przez Komisję, która stwierdziła, że polityka regionalna, realizowana w latach 2000 – 2006, znacząco wpłynęła na podniesienie konkurencyjności wszystkich zainteresowanych regionów, a więc wpisała się w założenia Strategii Lizbońskiej.

Potrzeba zmiany charakteru polityki regionalnej wynikała z zaistniałych uwarunkowań gospodarczych, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Globalizacja oraz wzrost konkurencyjności poszczególnych gospodarek – megaprzestrzeni (m.in.: Stany Zjednoczone, Chiny, Japonia) na arenie międzynarodowej wymusiły na Unii ko-

nieczność szukania możliwości dynamizacji procesów rozwojowych. Jednocześnie ostatnie dwa rozszerzenia Unii Europejskiej (w 2004 i 2007 roku) spowodowały zwiększenie ilości obszarów słabych gospodarczo i jednocześnie przyczyniły się do wzrostu poziomu dysproporcji międzyregionalnych.

Problemem gospodarek państw członkowskich od początku nowego stulecia było także obniżenie się dynamiki wzrostu. W odniesieniu do obszaru całej Unii Europejskiej (UE – 15) nastąpił spadek dynamiki wzrostu do 1,2% w 2003 roku, a w samej strefie euro był on jeszcze większy, tj. do 0,7% w tym samym okresie. Stąd też, potrzeba zdynamizowania wzrostu na obszarze Wspólnoty wymagała zorientowania polityki regionalnej na aspekt proefektywnościowy i wspieranie obszarów o znaczącej konkurencyjności.

W okresie programowania: 2007 – 2013 liczba Celów: formułowana dla polityki spójności, pozostała bez zmian w stosunku do okresu poprzedniego, jednak po raz pierwszy wszystkie Cele były celami regionalnymi [Council... 2006 art. 3]:

- **Cel 1:** Konwergencja (rozwój najbardziej opóźnionych regionów, zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju między regionami);
- **Cel 2:** Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (wzmocnienie konkurencyjności regionów m.in. przez rozwój: innowacji, społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczości, inwestycji w kapitał ludzki);
- **Cel 3:** Europejska Współpraca Terytorialna (EWI) – wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

Dotychczasowe *Cele polityki regionalnej* były skierowane do obszarów opóźnionych w rozwoju oraz regionów problemowych – tylko takie regiony mogły liczyć na wsparcie finansowe ze strony Unii. Od 2007 roku nastąpiły zmiany w tym zakresie, co prawda, polityka regionalna dalej miała być skoncentrowana na regionach najmniej rozwiniętych, jednakże przewidziano w niej także wspieranie rozwoju pozostałych obszarów Wspólnoty, czego wyrazem są obecne cele: Cel 2. oraz Cel 3.

#### Zmiany w zakresie kryteriów kwalifikowalności geograficznej

W przypadku Celu 1., dotyczącego we wszystkich okresach programowania pomocy regionom opóźnionym w rozwoju, podstawowe kryterium zakwalifikowania danego obszaru do wsparcia pozostało niezmiennie przez cały czas. Był to wskaźnik PKB na mieszkańca liczony, według parytetu siły nabywczej, który w przypadku regionu musiał być niższy niż 75% średniego PKB na mieszkańca dla Wspólnoty. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zdarzało się, że status regionów opóźnionych w rozwoju przyznawano także obszarom, które nieznacznie przewyższały ten poziom PKB na osobę.

Podstawową jednostką terytorialną w stosunku do wsparcia z Funduszy Strukturalnych w ramach Celu 1., co do zasady, był i jest region na poziomie NUTS 2, choć w wyjątkowych sytuacjach wsparcie to dotyczyło jednostek większych lub mniejszych. Lista regionów kwalifikujących się do wsparcia proponowana była przez państwa członkowskie, a zatwierdzana przez Radę. Z każdym nowym okresem programowania lista ta miały być weryfikowana. Od 2000 roku lista regionów, kwalifikujących się do

wsparcia, jest sporządzona przez Komisję i również obowiązuje cały okres programowy.

W latach 1989 – 1993 pomoc, w ramach tego celu, objęła 38% terytorium Wspólnoty i 21,7 % populacji Wspólnoty. W kolejnym okresie programowym wsparcie, w ramach Celu 1., objęło już większą część Unii – 45,5% terytorium i 26,6% ludności [*Community...* 1993 s. 12].

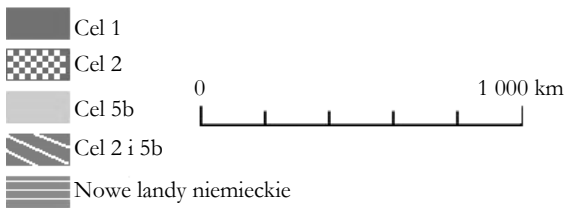
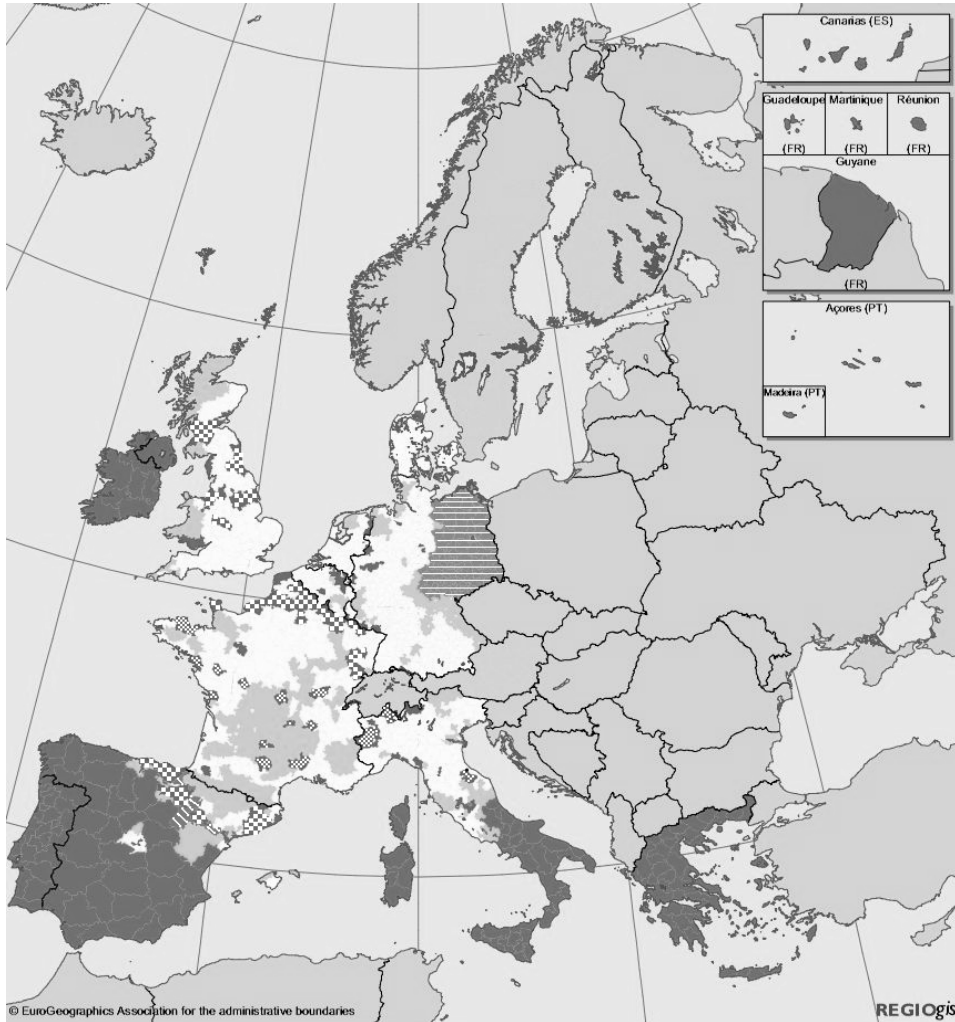
Zmiany, jakie zaszły w ramach Celów w związku z okresem programowania 2000 – 2006, tj. przede wszystkim ich ograniczenie z siedmiu Celów polityki spójności do trzech, w tym z czterech Celów regionalnych do dwóch, były w dużej mierze wynikiem rozszerzenia kryteriów kwalifikowalności dla dotychczasowych Celów: 1. i 2. W odniesieniu do Celu 1., oprócz regionów, których PKB na mieszkańca był niższy od 75% średniego poziomu PKB na mieszkańca w Unii Europejskiej, pomoc otrzymywały: regiony najbardziej oddalone tzw. regiony ultra peryferyjne (siedem regionów należących do: Francji, Hiszpanii i Portugalii), słabo zaludnione regiony Szwecji i Finlandii, regiony objęte specjalnym programem wspierającym proces pokojowy w Irlandii Północnej oraz regiony graniczne Republiki Irlandii (w poprzednim okresie programowania regiony te otrzymywały pomoc w ramach Inicjatywy Wspólnotowej). W latach 2000 – 2006 pomocą w ramach Celu 1. zostało objętych 22,2% ludności Unii Europejskiej [Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy), data wejścia: 26.05.2012].

Od 2007 roku, poza Funduszami Strukturalnymi, do bezpośredniego wsparcia Celu 1. został włączony także Fundusz Spójności. Kryterium kwalifikowalności do wsparcia z Funduszy Strukturalnych pozostało niezmienione (PKB na mieszkańca poniżej 75% średniego PKB na mieszkańca w Unii dla regionów poziomu NUTS 2), dodane natomiast zostało kryterium otrzymania pomocy z Funduszu Spójności, gdzie wsparcie było skierowane do państw o wskaźniku PNB na mieszkańca, mniejszym od 90% średniego PNB na mieszkańca dla Unii. Ponadto, państwo takie musiało mieć opracowany program osiągnięcia kryteriów konwergencji.

Komisja przyjmuje wykaz regionów, które kwalifikują się do Celu 1. w ramach Funduszy Strukturalnych. Sporządzona lista regionów obowiązuje przez cały okres programowania. Komisja przyjmuje również listę państw kwalifikujących się do wsparcia z Funduszu Spójności, lista ta podlegała jednak weryfikacji w połowie okresu programowania (w 2010 roku).

**MAPA 1.**

**Obszary objęte wsparciem Funduszy Strukturalnych w latach 1989 – 1993**



Źródło: [EU Cohesion Policy..., 2008, s. i.]

W przeciagu dwóch pierwszych okresów programowania Cel 2. Był skierowany do regionów przeżywających problemy w związku ich strukturą przemysłu (chodziło tu przede wszystkim o schyłkowe regiony przemysłowe, do których zaliczano obszary zurbanizowane, uzależnione od przemysłu: stalowego, stoczniowego, włókienniczego, zbrojeniowego i węglowego), gdzie zakwalifikowanie do wsparcia zależało od trzech podstawowych wskaźników: poziomu bezrobocia wyższego niż średni poziom bezrobocia we Wspólnocie, wyższego poziomu zatrudnienia w przemyśle oraz malejącej liczby miejsc pracy w przemyśle. Jednak od 1994 roku nastąpiło dodatkowe, w porównaniu z okresem poprzednim, rozszerzenie zakresu kryteriów kwalifikowalności do wsparcia w ramach Celu 2., co umożliwiło włączenie większej liczby regionów. Szczególnie chodziło tu o obszary wymagające restrukturyzacji i silnie uzależnione od rybołówstwa.

TABELA 1.

## Cele polityki regionalnej w latach 1989 – 2013

Cel Lata	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6
1989 – 1993	Pomoc regionom opóźnionym	Pomoc zacofanym regionom przemysłowym	Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem	Ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym	Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie (od 1994 r. także w rybołówstwie)	Rozwój obszarów wiejskich	<i>Cel utworzony w 1995 r.</i>
1994 – 1999			Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem i ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym	Adaptacja pracowników do zmian w systemach produkcji i przemyśle			Pomoc regionom o bardzo niskiej liczbie ludności i trudnych warunkach klimatycznych
2000 – 2006		Pomoc regionom w trakcie społecznej i ekonomicznej odbudowy	Wspieranie polityk i systemów edukacji oraz poprawa dostępu do rynku pracy	<i>Obszar będący przedmiotem interwencji w ramach Celu 4 został włączony do Celu 3</i>	X	<i>Obszar będący przedmiotem interwencji w ramach Celu 5b został włączony do Celu 2</i>	<i>Obszar będący przedmiotem interwencji w ramach Celu 6 został włączony do Celu 1</i>
2007 – 2013		Wspieranie konkurencyjności regionów silniejszych (o wskaźniku PKB na osobę powyżej 75% analogicznej średniej unijnej)	Wspieranie współpracy regionów – transgranicznej, transnarodowej, międzyregionalnej	X	X	X	

Źródło: [opracowanie własne na podstawie: *Council...* 1988 art. 1, 2; *Council...* 1993 art. 2; *The European...* 1998 s. 25; *Council...* 1999 art. 2; *Council...* 2006 art. 4.]

Do pomocy w ramach Celu 2., co do zasady, kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 3, choć z dopuszczalnymi wyjątkami dla regionów mniejszych obszarowo. Lista regionów kwalifikujących się do wsparcia była zatwierdzana przez Komisję, po wcześniejszych propozycjach takich obszarów przedstawianych Komisji przez poszczególne państwa członkowskie. Wielkość populacji Wspólnoty, objęta wsparciem w ramach Celu 2. była w dwóch pierwszych okresach programowania podobna i wynosiła 16,8% ludności w latach 1989 – 1993 oraz 16,4% ludności w następnym okresie [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy), data wejścia: 26.05.2012].

Od 2000 roku Cel 2 nie był już skierowany wyłącznie do problemowych obszarów przemysłowych, ale objął także inne kategorie obszarów przeżywających problemy społeczno-gospodarcze. Tak więc, oprócz depresyjnych regionów przemysłowych wsparcie, mogły otrzymać: tu regiony wiejskie słabo zaludnione lub z problemami rynku pracy, regiony miejskie zagrożone ekologicznie lub marginalizacją społeczną, regiony zależne od rybołówstwa, obszary sąsiadujące z regionami Celu 1. i częściowo Celu 2. z problemami demograficznymi lub strukturalnymi.

Przy czym, dla każdego rodzaju powyższych regionów obowiązywał zestaw wskaźników kwalifikujących dany region do pomocy. Nowością było także ograniczenie zasięgu pomocy do maksymalnie 18% ludności każdego państwa: 10% ludności na obszarach przeżywających trudności w sferze przemysłu i usług, 5% na obszarach rolniczych, 2% na obszarach zurbanizowanych, 1% ludności zajmującej się rybołówstwem.

Lista regionów kwalifikujących się do wsparcia, w ramach Celu 2., w latach 2000 – 2006, podobnie jak w okresach poprzednich, była sporządzana przez poszczególne państwa członkowskie i ostatecznie zatwierdzana przez Komisję. Pomocą w tym okresie zostało objętych 18,2% mieszkańców Unii Europejskiej [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy), data wejścia: 26.05.2012].

Powyższa formuła Celu 2. (tj. ukierunkowanie na pomoc określonym regionom problemowym) funkcjonowała przez trzy kolejne okresy programowania, czyli od 1989 roku do końca 2006, a zmiany w jego zakresie dotyczyły rozszerzania kryteriów kwalifikowalności geograficznej. Z początkiem 2007 roku obecny Cel 2. dotyczy nowego obszaru wsparcia i jest skierowany do regionów, które nie korzystają ze wsparcia w ramach Celu 1., a więc do regionów lepiej rozwiniętych (przekraczających poziom 75% PKB na mieszkańca w stosunku do średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca).

We wszystkich okresach programowania funkcjonowała, co prawda, reguła, że regiony Celu 1. nie mogą jednocześnie korzystać z pomocy w ramach innych Celów regionalnych, jednak do 2007 roku Cele te (Cel 2., Cel 5a, Cel 6.) były skierowane także do określonych kategorii regionów mających problemy społeczne i gospodarcze. Tak więc, po raz pierwszy cel regionalny dotyczy obszarów silniejszych.





Państwa, zainteresowane wsparciem w ramach obecnego Celu 2. muszą określić regiony poziomu: NUTS 1 lub NUTS 2 oraz opracować program ich finansowania z EFRR. Swoje propozycje każde takie państwo przedkłada Komisji w momencie przedstawiania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

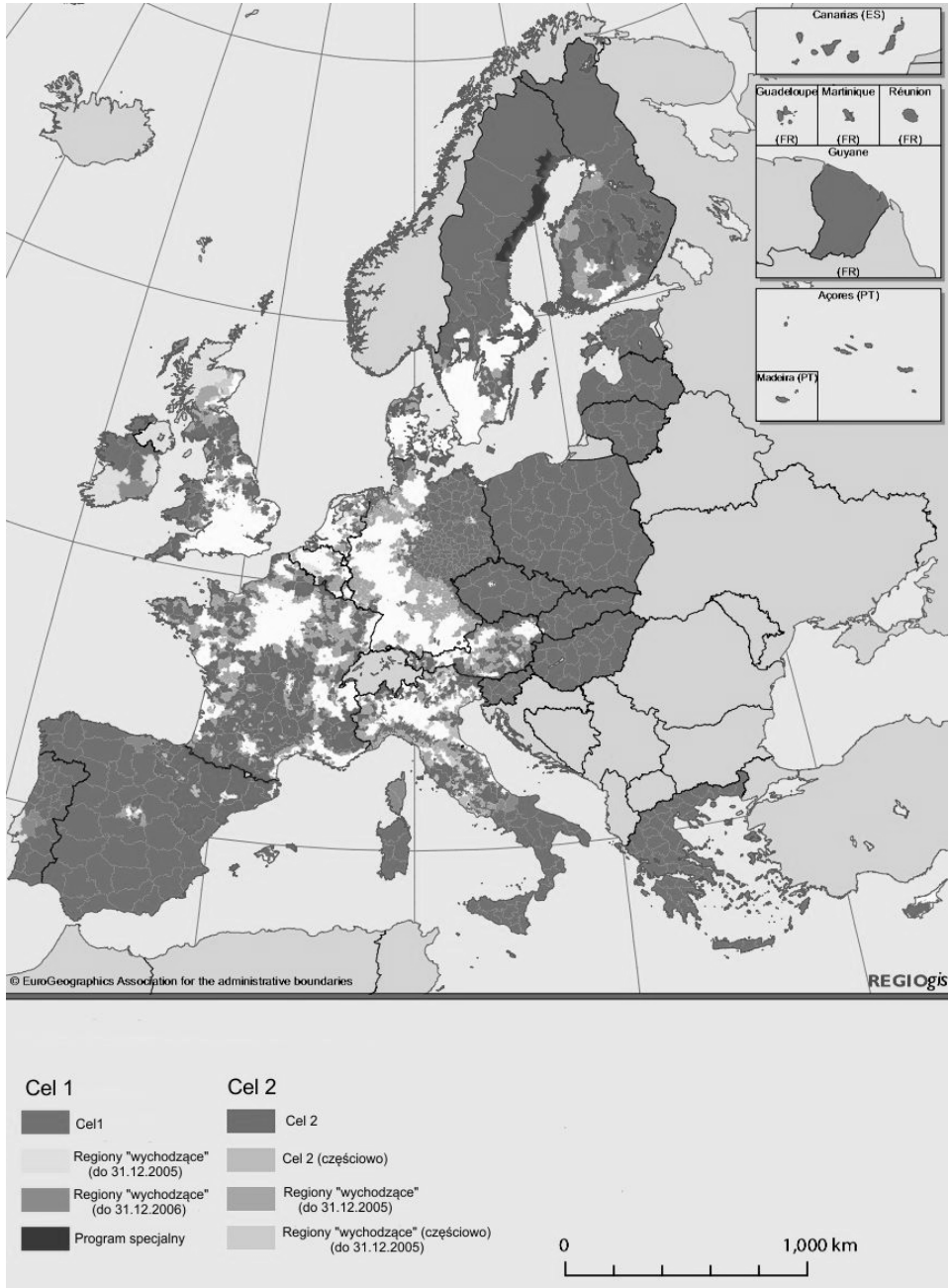
W odniesieniu do Celu 5b, mającego za zadanie wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, kryteria kwalifikowalności były formułowane podobnie w obydwu okresach, gdzie brano pod uwagę m.in.: udział zatrudnienia w rolnictwie, poziom dochodów osiągany z rolnictwa, gęstość zaludnienia, trend depopulacyjny, zdegradowanie środowiska naturalnego czy wrażliwość obszaru na skutki Wspólnej Polityki Rolnej. Do pomocy w ramach Celu 5b kwalifikowały się regiony poziomu: NUTS 3 lub NUTS niższego poziomu. Selekcji regionów kwalifikujących się do wsparcia dokonywała Komisja w porozumieniu z danym państwem członkowskim. W latach 1989 – 1993 pomoc, w ramach tego Celu, objęła 5% ludności, a w latach 1994 – 1999 już 8,8% ludności Wspólnoty [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy), data wejścia: 26.05.2012]. Od 2000 roku obszary wiejskie kwalifikowały się do wsparcia w ramach Celu 2. (nastąpiło rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności dla Celu 2. i wchłonął on dotychczasowy Cel 5b).

Cel 6. funkcjonował zaledwie pięć lat i był skierowany do regionów charakteryzujących się wskaźnikiem gęstości zaludnienia poniżej 8 osób na km<sup>2</sup>. Do wsparcia kwalifikowały się tu regiony poziomu NUTS 2 oraz obszary z nimi sąsiadujące. Na obszarze Finlandii wsparcie, w ramach tego Celu objęło 16,7% populacji tego kraju i 68% jego powierzchni, w Szwecji było to 5,3% ludności i 49% jej terytorium [Sixth... 1995 s. 126], (około 0,4% ludności Unii Europejskiej). Od 2000 roku obszary otrzymujące wsparcie, w ramach tego Celu, zostały objęte Celem 1. (pomoc regionom opóźnionym w rozwoju).

Od 2007 roku Cel 3. polityki spójności i jednocześnie cel regionalny dotyczą współpracy terytorialnej w ramach trzech komponentów, gdzie każdy z nich ma oddzielne kryteria kwalifikowalności. W ramach współpracy transgranicznej kwalifikują się regiony poziomu NUTS 3, położone wzdłuż wszystkich wewnętrznych granic Unii, niektórych granic zewnętrznych oraz wszystkie regiony położone wzdłuż granic morskich, które dzieli odległość 150 km. Komisja przyjmuje wykaz regionów uprawnionych do wsparcia w ramach tego komponentu. W przypadku współpracy transnarodowej, Komisja przyjmuje wykaz obszarów transnarodowych kwalifikujących się do wsparcia wraz z podziałem na programy, w których te regiony uczestniczą. Natomiast do współpracy międzyregionalnej kwalifikuje się cały obszar Unii.

Stworzenie wspólnotowych kryteriów kwalifikowalności do wsparcia z funduszy unijnych było związane z koniecznością zwiększenia efektywności wydatkowanych środków na politykę regionalną. Jednakowe dla wszystkich państw członkowskich wytyczne doboru obszarów, wymagających wsparcia, mają przyczynić się do koncentracji pomocy w regionach problemowych, z punktu widzenia nie tylko danego kraju, ale przede wszystkim z punktu widzenia całego obszaru Unii Europejskiej. Jednocześnie powinny być gwarantem sprawiedliwego podziału środków finansowych, tzn. stosownie do potrzeb.

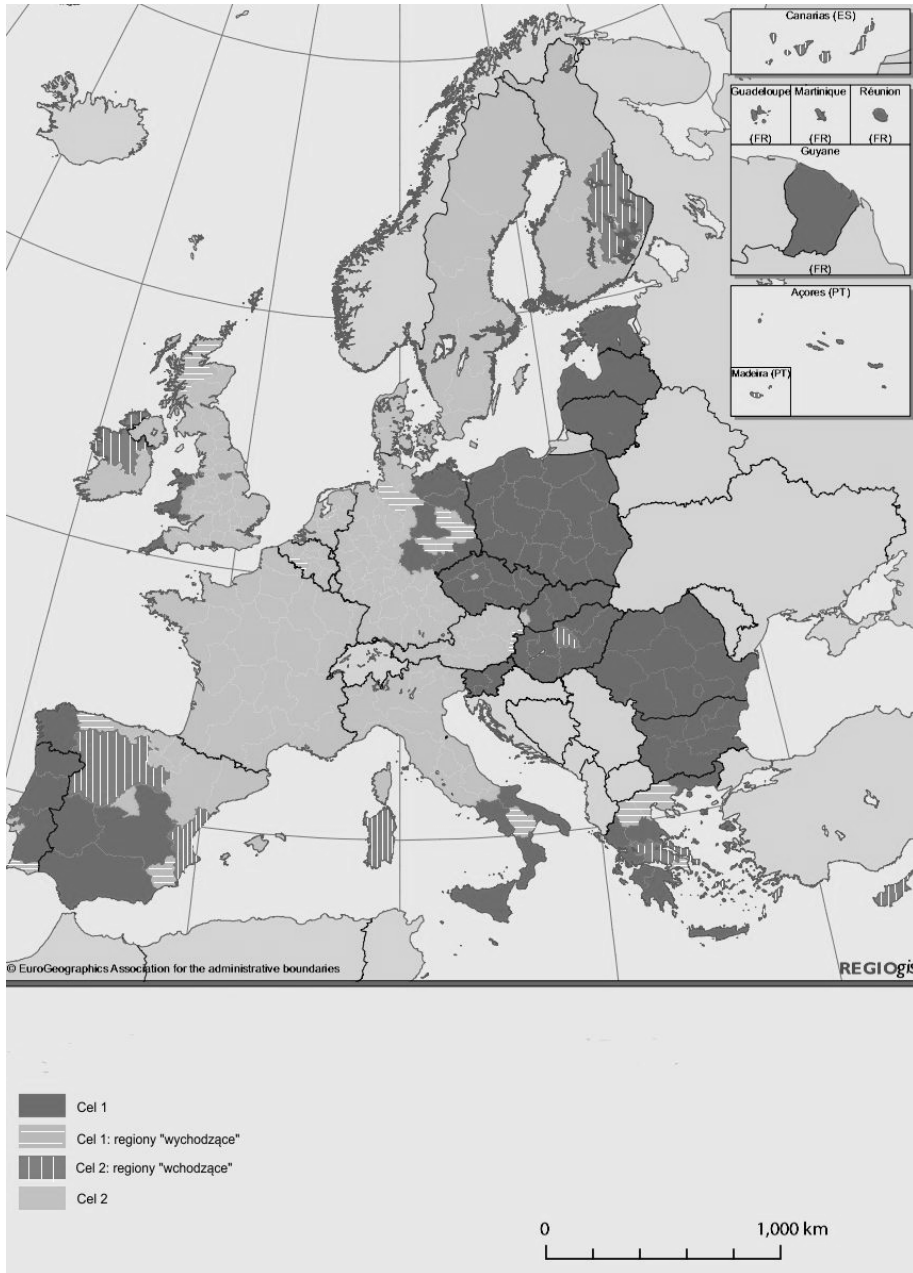
### MAPA 3 Obszary objęte wsparciem Funduszy Strukturalnych w latach 2000 – 2006



Źródło: [EU Cohesion Policy... 2008 s. 37].

## MAPA 4.

## Obszary objęte wsparciem Funduszy Strukturalnych w latach 2007 – 2013



Źródło: [EU Cohesion Policy..., 2008, s. 38.]

Od 2000 roku została wprowadzona tzw. pomoc przejściowa, która jest skierowana do regionów wcześniej kwalifikujących się jako regiony opóźnione (Cel 1.), ale tracących status takiego obszaru na skutek przekroczenia 75% PKB na mieszkańca w relacji do analogicznego średniego wskaźnika dla Unii. Obawa, iż nagle pozbawienie takich regionów dotychczasowego „zastrzyku” dotacji wspólnotowych może spowodować zachwianie ich dynamiki rozwojowej, spowodowała przyjęcie mechanizmu stopniowego zmniejszania pomocy (pomoc wygasająca). Stąd, pojawiły się regiony „wychodzące” z Celu 1. oraz obszary „wchodzące” do Celu 2. Wsparcie przejściowe docelowo miało funkcjonować do końca bieżącego okresu programowania, tj. do 2013 roku.

### *Zmiany w zakresie funduszy finansujących politykę regionalną*

Głównym źródłem finansowania polityki regionalnej są Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności. Ponieważ poszczególne fundusze powstawały w różnym czasie, to, do momentu wprowadzenia w 1989 roku *Celów polityki regionalnej*, finansowego wsparcia udzielały trzy Fundusze Strukturalne – Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), przy czym do Funduszy Strukturalnych należała tylko Sekcja Orientacji.

W latach 1989 – 1993 do finansowania Celów, zarówno polityki spójności, jak i polityki regionalnej, przypisane były te same trzy fundusze, gdzie EFS brał udział w finansowaniu wszystkich sześciu Celów. Pomoc udzielana regionom najsłabszym (Cel 1.) oraz problemowym obszarom wiejskim (Cel 5b) pochodziła ze wszystkich dostępnych wtedy Funduszy Strukturalnych (Tabela 3.).

W 1993 zaczął funkcjonować czwarty Fundusz Strukturalny – Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR) oraz Fundusz Spójności. Stąd też, dołączyły one do finansowania polityki regionalnej w kolejnym okresie programowania, przy czym Fundusz Spójności nie był przypisany bezpośrednio do Celów regionalnych, ponieważ funkcjonował on na innych zasadach niż Fundusze Strukturalne.

Istotne zmiany w zakresie funduszy nastąpiły od 2007 roku, kiedy to Fundusz Spójności zaczął podlegać takim samym zasadom polityki regionalnej, jak Fundusze Strukturalne oraz, wraz z początkiem bieżącego okresu programowania, jego zarządzanie odbywa się (tak jak w przypadku Funduszy Strukturalnych) przez programy, a nie projekty. Wobec tego, został on bezpośrednio przypisany do realizacji Celu 1. Ponadto, została ograniczona liczba Funduszy Strukturalnych do dwóch – EFRR i EFS, natomiast EFOiGR oraz FIWR z końcem 2006 roku przestały funkcjonować. Wprawdzie w ich miejsce powstały inne fundusze (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rybacki), to zagadnienia dotyczące obszarów wiejskich i rybołówstwa zostały wyłączone z polityki spójności. Tak więc, obecnie finansowanie polityki regionalnej jest przypisane tylko trzem funduszom.

Sposób przypisania poszczególnych funduszy do wspierania Celów był w zasadzie stały we wszystkich okresach programowania. Do wspierania regionów Celu 1. były i są angażowane wszystkie Fundusze Strukturalne, Cel 2. zawsze finansował: EFRR i EFS,

Cel 5b natomiast: EFRR, EFS, EFOiGR (Seksja Orientacji). W przypadku celów horyzontalnych, dotyczących rynku pracy, wsparcie było przypisane zawsze tylko EFS. Jednocześnie, do końca 2006 roku (przez trzy pierwsze okresy programowania), fundusz ten jako jedyny obejmował największą liczbę Celów – w latach 1989 – 1999 były to wszystkie Cele poza Celem 5a, w latach 2000 – 2006 były to wszystkie trzy Cele. Zmiany w tym zakresie nastąpiły wraz z początkiem obecnego okresu, kiedy to EFS „ustąpił” miejsca EFRR i od tej pory to EFRR wspiera wszystkie *Cele polityki regionalnej* (oraz polityki spójności).

Objęcie przez EFRR wszystkich *Celów polityki spójności* (polityki strukturalnej) jest wyrazem tego, iż wszystkie *Cele polityki spójności* (polityki strukturalnej) są celami regionalnymi, czyli leżą w gestii polityki regionalnej. Można więc mówić obecnie o największej zbieżności polityki: spójności, strukturalnej i regionalnej. Wprawdzie w latach 2000 – 2006 (uwzględniając kryteria kwalifikowalności i ich analogię dla Celu 2. w okresie 2007 – 2013) czasami traktuje się Cel 3. jako regionalny, to jednak należy zwrócić uwagę, że nie był on finansowany przez EFRR. Stąd, nachodzenie na siebie: polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej jest większe w bieżącym okresie programowania.

W odniesieniu do realizacji założeń polityki regionalnej podstawowe znaczenie ma wielkość zasobów, jaka jest stawiana do jej dyspozycji, a więc i zasobność poszczególnych funduszy. W połowie lat siedemdziesiątych wydatki na politykę regionalną stanowiły 4,8% budżetu wspólnotowego [Pietrzyk 2000 s. 103]. W przeciągu pierwszego okresu programowania udział Funduszy Strukturalnych w budżecie Wspólnoty wzrósł do 25%, w kolejnych dwóch okresach finansowych fundusze te stanowiły jedną trzecią unijnego budżetu, a obecnie (lata 2007 – 2013) jest to 35,7% wspólnotowego budżetu [EU... 2008 s. 17, s. 21, s. 25].

TABELA 2.

**Podział środków finansowych na Cele polityki regionalnej w latach 1989 – 2013 (w %)**

Wyszczególnienie	Udział środków na dany Cel (w %)							
	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	Razem
1989 – 1993	64,8	11,4	13,3		5,9	4,6	X	100
1994 – 1999	67,7	11,0	9,1	1,8	4,6	5,2	0,5	100
2000 – 2006*	74,0	12,3	13,1	X	X	X	X	100
2007 – 2013	81,5	16,0	2,5	X	X	X	X	100

\* środki pochodzące z FIWR przeznaczone na finansowanie działań poza Celem 1 stanowiły 0,6% zasobów przeznaczonych na wsparcie Celów w latach 2000 – 2006.

Źródło: [opracowanie własne na podstawie: *Fifth...*, 1995, s. 1; *Report ...*, 2000, s. 29; *Council...*, 1999, art. 7; *Council...*, 2006, art. 19.]

TABELA 3.

## Przypisanie funduszy pomocowych UE do wspierania Celów polityki regionalnej w latach 1989 – 2013

Lata Fundusz	1989 – 1993	1994 – 1999	2000 – 2006	2007 – 2013
<b>EFRR</b>	Cel 1, Cel 2, Cel 5b, Cel 6 (od 1995 r.)		Cel 1, Cel 2	Cel 1, Cel 2, Cel 3
<b>EFS</b>	Cel 1, Cel 2, Cel 3, Cel 4, Cel 5b, Cel 6 (od 1995 r.)		Cel 1, Cel 2, Cel 3	Cel 1, Cel 2
<b>EFOiGR</b> (Sekcja Orientacji)	Cel 1, Cel 5a, Cel 5b, Cel 6 (od 1995 r.)		Cel 1	X
<b>FIWR</b>	X	Cel 1, Cel 5a, Cel 6 (od 1995 r.)	Cel 1	X
<b>Fundusz Spójności</b>	<i>Fundusz nie był przypisany bezpośrednio do Celów</i>			Cel 1

Źródło: [opracowanie własne na podstawie: *Council...*, 1988, art. 2; *Council ...*, 1993, art. 2; *95/1/EC ...*, 1995, art. 52; *Council...*, 1999, art. 2; *Council...*, 2006, art. 4.]

W rozdziale środków pomiędzy poszczególne Cele, w przeciągu wszystkich okresów programowania, bardzo wyraźnie jest widoczna zasada koncentracji pomocy na obszarach najsłabszych. W pierwszym okresie programowym na realizację Celu 1. przeznaczono blisko 65% środków przewidzianych na wszystkie *Cele polityki spójności*, w kolejnej perspektywie finansowej było to już 67,7%, w latach 2000 – 2006 udział ten wyniósł 74%, natomiast obecnie jest to blisko 82% środków (Tabela 2.). Uwzględniając w latach 1989 – 2006 zasoby finansowe przeznaczane także na inne regiony problemowe (Cel 2., Cel 5b, Cel 6.), można powiedzieć, że udział środków zaangażowanych do wspierania regionów „poszkodowanych” kształtował się na poziomie 80,8% – 86,3% zasobów funduszy przeznaczanych na realizację wszystkich Celów.

Analiza priorytetów polityki regionalnej w poszczególnych okresach programowania, jak również kryteriów: doboru regionów kwalifikujących się do pomocy, udziału funduszy i zasobów we wspieraniu Celów, wskazuje wyraźnie na kontynuację prowyównawczego charakteru tejże polityki. Szczególnie jest widoczna funkcja redystrybucyjna i alokacyjna realizowana przez politykę regionalną.

Redystrybucja wtórna dochodów krajów członkowskich odbywa się poprzez fundusze unijne i polega na przesuwaniu dochodów z państw bogatszych do państw biedniejszych. Funkcja redystrybucyjna jest ściśle powiązana z funkcją alokacyjną, gdzie Unia poprzez instrumenty finansowe wpływa na sposób rozmieszczenia poszczególnych zasobów (pracy, kapitału), kształtując tym samym pożądaną strukturę społeczno-gospodarczą w poszczególnych regionach.

Obecny okres programowania, choć również wpisuje się w dotychczasowy model wspólnotowej polityki regionalnej, to jednocześnie wprowadza pewne elementy efektywnościowego spojrzenia na procesy rozwojowe – po raz pierwszy wspierany będzie rozwój obszarów silniejszych.

## 5. Polityka regionalna w latach 2014 – 2020

Obecny okres realizacji polityki regionalnej jest jednocześnie okresem przygotowywania koncepcji i założeń tejże polityki, jakie mają obowiązywać w następnej perspektywie finansowej. Zgodnie z propozycjami Komisji, polityka spójności w latach 2014 – 2020 ma: zmierzać do realizacji celów strategii „Europa 2020”, skoncentrować się na wynikach oraz zapewnić maksymalizację korzyści z funduszy. Jednocześnie, aby zapewnić lepszą efektywność podejmowanych działań, będzie wymagana koordynacja: funduszy wspierających politykę spójności, funduszy wspierających rozwój obszarów wiejskich oraz funduszu morskiego i rybackiego.

Proponowane założenia polityki regionalnej po 2014 roku są zbieżne z obecnie realizowaną jej koncepcją. Utrzymany zostałby dominujący prowyrównawczy charakter polityki regionalnej, jednak, podobnie jak w latach 2007 – 2013, obszary silniejsze także mogłyby liczyć na wspieranie ich rozwoju. Komisja przyjmuje zasadę, że polityka regionalna ma przynosić korzyści wszystkim regionom Unii, lecz będzie zróżnicowana kwota wsparcia, uzależniona od poziomu rozwoju poszczególnych obszarów. W związku z tym, pierwszym proponowanym celem, realizowanym przez politykę spójności, mają być *inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*. Cel ten miałby być przypisany do wszystkich regionów wspólnoty ale z podziałem na trzy kategorie regionów [Wniosek... 2012 s. 11]:

- **Regiony mniej rozwinięte** – regiony poziomu NUTS 2, których PKB na mieszkańca jest mniejszy od 75% średniego PKB na mieszkańca w UE – 27;
- **Regiony w fazie przejściowej** – regiony poziomu NUTS 2, których PKB na mieszkańca mieści się w przedziale 75% – 90% średniego PKB na mieszkańca w UE – 27;
- **Regiony bardziej rozwinięte** – regiony poziomu NUTS 2, których PKB na mieszkańca jest większy od 90% średniego PKB na mieszkańca w UE – 27.

Wielkość planowanych zasobów finansowych na politykę spójności na lata 2014 – 2020 ma wynosić 336 mld euro (według cen z 2011 roku), co stanowi 33% budżetu unijnego. Na wsparcie regionów mniej rozwiniętych proponuje się 162,6 mld euro z Funduszy Strukturalnych – EFRR i EFS, na pomoc regionom w fazie przejściowej 38,9 mld euro (EFRR i EFS), natomiast regiony bardziej rozwinięte otrzymałyby 53,1 mld euro (EFRR i EFS). Przy utrzymaniu tej koncepcji, regiony najsłabsze otrzymają 68,7% środków, a wsparcie obejmie 23,9% ludności wspólnoty. Regiony w fazie przejściowej otrzymają 11,6% ogółu funduszy, obejmując pomocą 14,5% ludności Unii, natomiast regiony najsilniejsze będą miały 15,8% udziału w ogółu środków, który zostanie przeznaczony na 61,6% mieszkańców Wspólnoty.

Zgodnie z propozycjami Komisji, poza wsparciem EFRR i EFS, które wspierają wszystkie trzy kategorie regionów, najsłabsze państwa członkowskie (PNB na mieszkańca poniżej 90% średniego unijnego PNB na mieszkańca) mogłyby otrzymać pomoc na realizację celu *inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia* również z Funduszu Spójności. Wielkość zasobów, przewidzianych na Fundusz Spójności jest programowana na 68,7 mld euro, z czego 10 mld byłaby przekazana na instrument „Łącząc Europe”.



Budowanie i realizacja modelu polityki regionalnej po 2013 roku stoi przed koniecznością uwzględnienia czterech podstawowych wyzwań przestrzeni europejskiej, tj.: zmian klimatycznych, przebiegu procesów demograficznych, globalizacji gospodarki oraz rosnących cen energii. Negatywne skutki powyższych zjawisk będą dotyczyć przede wszystkim obszarów słabiej rozwiniętych i obszarów peryferyjnych, co wpłynie na pogłębienie dysproporcji regionalnych. Ponadto, dla procesów rozwoju regionalnego (w tym szczególnie dla regionów słabszych) istotne znaczenie będzie miało określenie spójności terytorialnej jako wymiaru polityki spójności i podejście do problemu dostępności przestrzennej. Przy czym, dostępność terytorialna nie może być ograniczana do tradycyjnej infrastruktury transportowej, ale musi uwzględniać zaangażowanie w informacyjne i komunikacyjne technologie [Szlachta 2009 s. 104 – 105; Szlachta, Zaleski, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) data wejścia: 02.10.2012 s. 6 – 7].

Komisja wskazała na potrzebę wzmocnienia spójności terytorialnej, dzięki kontynuacji europejskiej współpracy terytorialnej (EWT), a więc obecnego Celu 3. Przy czym, w ramach tej współpracy szczególny nacisk miałby być położony na zintegrowany i zrównoważony rozwój obszarów miejskich, gdzie właśnie miasta są postrzegane jako znaczące ośrodki wzrostu przestrzeni europejskiej. Środki na EWT na lata 2014 – 2020 zaproponowano w kwocie 11,7 mld euro (ok. 3,5% ogółu środków), a pochodzić mają z EFRR.

Cele polityki spójności proponowane na nowy okres programowania, podobnie jak w okresie obecnym, są celami regionalnymi, a więc ponownie leżałyby w gestii polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę planowane na lata 2014 – 2020: priorytety polityki regionalnej, kryteria kwalifikowalności, podział środków pomiędzy poszczególne obszary oraz fundusze przypisane do poszczególnych celów, można zauważyć dużą ich zbieżność. Stąd też, obecnie realizowana polityka regionalna po 2013 roku miałaby kontynuację przez kolejne siedem lat.

## 6. Podsumowanie

Zmiany, zachodzące we wspólnotowej polityce regionalnej na przestrzeni sześćdziesięciu lat, przebiegały stopniowo, przy czym od momentu Wielkiej Reformy z 1989 roku najwięcej nowych rozwiązań wprowadził obecny okres programowania. Analizując ewolucję polityki regionalnej, można dostrzec kilka podstawowych kierunków jej zmian. Przede wszystkim nastąpiła zmiana modelu polityki regionalnej, nastawionego na pomoc tylko regionom problemowym (koncepcja wspierania w przeważającej mierze regionów opóźnionych w rozwoju), w kierunku połączenia wariantu wyrównawczego i efektywnościowego w polityce regionalnej, jednak z zachowaniem dominacji opcji prowyrównawczej.

Zmiany w zakresie polityki regionalnej wiązały się również z liczbą Celów przypisywanych tejże polityce. Od początkowego braku definiowania priorytetów wsparcia – tzw. Celów, poprzez dosyć szczegółowe ich określanie (6 – 7 Celów), do ich redukcji do 3 Celów. Tendencja do upraszczania w tym zakresie jest także widoczna w projektowaniu polityki regionalnej po 2013 roku, gdzie pojawiają się 2 Cele. Zmiany tego

rodzaju mogą zmierzać do ustalenia w przyszłości ogólnego celu polityki regionalnej i rozdysponowania środków finansowych pomiędzy regiony, na podstawie przyjętych kryteriów kwalifikowalności.

Należy również zauważyć, że w przypadku polityki spójności, wraz z kolejnymi okresami programowania, następowało stosunkowe zwiększanie liczby celów regionalnych, a ograniczanie liczby celów horyzontalnych, co w efekcie doprowadziło do zupełnej eliminacji celów horyzontalnych. Obecnie, jak i w latach 2014 – 2020, wszystkie *Cele polityki spójności* są jednocześnie celami regionalnymi.

Ewolucja polityki regionalnej we Wspólnocie jest związana również ze zmianami w zakresie kryteriów kwalifikowalności geograficznej oraz samych funduszy pomocowych. W przypadku kryteriów, jakie muszą spełniać poszczególne regiony, aby otrzymać wsparcie finansowe ze środków Funduszy Strukturalnych, widoczne jest upraszczanie i redukcja ich liczby. Po 2013 roku, dla wszystkich rodzajów regionów będzie stosowany w zasadzie jedynie wskaźnik PKB na mieszkańca (poza EWI). W przypadku Funduszu Spójności kryteria kwalifikowalności dla krajów członkowskich pozostają niezmiennie.

Zmiany w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych dotyczyły najpierw ich stopniowego powoływania do życia (w latach 1960 – 1993 powstały cztery Fundusze Strukturalne), po czym redukcji ich liczby do dwóch. Nastąpiło więc ograniczenie liczby finansowych instrumentów realizacji polityki regionalnej, przy jednoczesnym wyłączeniu aspektów związanych z rolnictwem i rybołówstwem z zakresu tejże polityki. Ponadto, wraz z relatywnym zwiększaniem się liczby celów regionalnych w polityce spójności, można zauważyć coraz większą dominację EFRR.

Ewolucja unijnej polityki regionalnej jest wyrazem dostrzeżenia rosnącego znaczenia procesów rozwoju regionalnego dla spójności całego terytorium Wspólnoty, a także zwrócenia uwagi na potrzebę wieloaspektowego wspierania tegoż rozwoju. Przekształcenia polityki regionalnej, związane w wielu przypadkach z próbą jej upraszczania oraz zwiększania przejrzystości, miały za zadanie podniesienie efektywności podejmowanych działań, w tym przede wszystkim, jak najlepsze wykorzystanie funduszy pomocowych.

Efekty, jakie miały być osiągnięte dzięki kształtowaniu rozwoju regionalnego, wpisywały się w założenia Strategii Lizbońskiej, której główny cel zakładał stworzenie z Unii najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewniającej spójność społeczną (w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej nacisk położono na wzrost gospodarczy i zatrudnienie z uwzględnieniem zasad rozwoju zrównoważonego). Środki z Funduszy Strukturalnych, ukierunkowane w szczególności na naukę i badania, innowacyjność oraz przedsiębiorczość, zwiększyły spójność podejmowanych działań w państwach członkowskich z priorytetami Strategii Lizbońskiej („lizbonizacja” Funduszy Strukturalnych).

Obecnie, zgodnie ze strategią Europa 2020, Unia Europejska będzie dążyć do osiągnięcia: inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego. Porównanie pięciu głównych celów Europy 2020, tj.: zatrudnienie, badania i rozwój, edukacja, ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz zmiany klimatu i energii, zarówno z *Celami polityki regionalnej*, jak i dziedzinami wspieranymi przez

Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, wyraźnie wskazuje na dużą ich zbieżność. Tak więc, wspólnotowa polityka regionalna ma znacznie szerszy wymiar, niż tylko wspieranie rozwoju regionów i ograniczanie nadmiernych dysproporcji przestrzennych w poziomie rozwoju na obszarze Wspólnoty – stanowi ona także narzędzie realizacji celów strategicznych Unii Europejskiej.

### Literatura

- 95/1/EC, Euratom, ECSC: *Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995 adjusting the instruments concerning the accession of new Member States to the European Union, Community Structural Funds 1994 – 1999. Revised Regulations and Comments 1993*, Community of the European Communities, Brussels.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.*
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.*
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.*
- Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.*
- Czykier-Wierzba D. 2003 *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.europa.eu/regional\\_policy](http://www.europa.eu/regional_policy).
- EU Cohesion Policy 1988 – 2008: "Investing in European's future, 2008 Inforegio Panorama"* No 26, June.
- Fifth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds 1995*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Głabicka K., Grewiński M. 2005 *Polityka spójności społeczno – gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Grosse G. 2000 *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa.
- Grzeszczak J. 2001 *Unia Europejska: dylematy konwergencji regionalnej*, [w:] *Integracja europejska – dylematy spójności i konwergencji regionalnej*, Warszawa.
- Jasiński P. 2000 *Europa jako szansa: polityka regionalna UE i jej instrumenty a władzę lokalne i regionalne*, Warszawa.
- Klamut M. 2006 *Przełamanie realizacji nowej polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007 – 2013*, [w:] *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, (red.) M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, Wrocław.
- Lastawski K. 2006 *Historia integracji europejskiej*, Toruń.

- Laszuk M. 2005 *Zasady funkcjonowania Wspólnot Europejskich*, [w:] *Fundusze strukturalne w polityce regionalnej*, (red.) S. Naruszewicz, Białystok.
- Maciaszczyk A. 2004 *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenia Irlandii*, Lublin.
- Pancer-Cybulska E. 2005 *Unwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław.
- Pietrzyk I. 2000 *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Report from the Commission – 11th Annual Report on the Structural Funds (1999)* 2000, European Commission, Brussels.
- Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization* 1988, European Parliament, 18 November.
- Sixth Annual Report on the Structural Funds 1994* 1995 Commission of the European Communities, Brussels.
- Szlachta J. 2009 *Kreatywność i innowacyjność polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania po 2013 r.*, [w:] *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, (red.) A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Kraków.
- Szlachta J., Zaleski J. b.r.w. *Cele polityczne, wyzwania i priorytety Unii Europejskiej w perspektywie 2013 – 2020 jako realizacja w ramach wspólnotowych polityk*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl);
- The European Social Fund an overview of the programming period 1994-1999* 1998, European Commission, Brussels.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006* 2012, Komisja Europejska, Bruksela.
- Wojtaszczyk K.A. 2005 *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Żuber P. 2007 *Zmiany w polityce spójności UE i ich wpływ na sposób wykorzystania środków z UE*, [w:] *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007 – 2013*, (red.) M. Szczepański, Warszawa.

**Marzanna PONIATOWICZ<sup>1</sup>**

## **FINANSOWE INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU REGIONALNEGO (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO)**

### **Streszczenie**

Zakres oraz zróżnicowanie, zachodzących w Europie, procesów industrializacyjnych mają wymiar regionalny i są ściśle powiązane z potencjałem ekonomicznym poszczególnych regionów. Regiony zindustrializowane są jednocześnie regionami o wyższym potencjale ekonomicznym niż regiony rolnicze. Swoistą szansą rozwojową staje się, postępująca od lat osiemdziesiątych, regionalizacja i decentralizacja w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także reformy wspólnotowej polityki strukturalnej związane z wyraźnym wzmocnieniem pozycji regionów w gospodarce europejskiej. Celem artykułu jest analiza uwarunkowań finansowych tego procesu oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy polskie regiony dysponują odpowiednim potencjałem finansowym do sprawowania realnych funkcji podmiotów kreowania rozwoju regionalnego? W opracowaniu zidentyfikowano najważniejsze endogeniczne oraz egzogeniczne źródła finansowania rozwoju regionów, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł unijnych.

**Słowa kluczowe:** rozwój regionalny, źródła finansowania rozwoju regionalnego, województwo podlaskie

## **FINANCIAL INSTRUMENTS OF REGIONAL DEVELOPMENT (CASE OF PODLASKIE VOIVODESHIP)**

### **Summary**

The scope and variety of the industrialisation processes occurring in Europe have a regional dimension and are closely related to the economic potential of particular regions. Industrial regions have greater economic potentials than agricultural ones. Certain development opportunities might be provided by the regionalisation and decentralization taking place in the EU member states since the 1980s, as well as by reforms of common structural policy, with their focus on strengthening the role of regions in the European economy. The purpose of the paper is to analyse the financial aspects of the process and to address the question whether Polish regions possess adequate financial potential to actively engage in regional development. The author identifies the most important endogenous and exogenous sources of regional development funding, with particular attention to European Union resources.

**Key words:** regional development, sources of financing regional development, Podlaskie Voivodeship

---

<sup>1</sup> Dr hab. Marzanna Poniatowicz, prof. UwB – Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl.

## 1. Wstęp

Zakres oraz zróżnicowanie, zachodzących w Europie, procesów industrializacyjnych mają wymiar regionalny i są ściśle powiązane z potencjałem ekonomicznym poszczególnych regionów. Obserwowana zależność jest jednoznaczna: regiony uprzemysłowione to zwykle regiony bogatsze, natomiast regiony rolnicze (a do takich zalicza się, niewątpliwie, województwo podlaskie) to regiony biedniejsze, charakteryzujące się zdecydowanie niższym potencjałem ekonomicznym.

Jednocześnie należy stwierdzić, że obserwowane w gospodarce procesy integracyjne doprowadziły w widoczny sposób do wzmocnienia pozycji regionów. Owo wzmocnienie ma charakter dwubiegunowy.

Po pierwsze, na znaczeniu zyskała pozycja regionów wewnątrz państw. Nie należy jednak tego utożsamiać z procesami osłabiania pozycji państw (region jako konkurent państwa), ale jako przejaw decentralizacji i procesów zarządzania państwem (region jako partner państwa). Regionalizacja przyczyniła się do trwałego przekształcenia tych procesów oraz pozwoliła na przekazanie szeregu kompetencji na szczebel regionalny.

Po drugie, regiony zyskały pozycję aktywnych uczestników polityki międzynarodowej oraz związane z tym nowy wymiar instytucjonalno-prawny w polityce wspólnotowej UE (jako przykład na potwierdzenie tej tezy może posłużyć ich zaangażowanie w działalność takich instytucji, jak: Komitet Regionów, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Zgromadzenie Regionów Europy czy Rada Gmin i Regionów Europejskich). W konsekwencji regiony z biernych beneficjentów funduszy europejskich przekształciły się w ważnych partnerów dialogu i współpracy z Unią Europejską [Tomaszewski 2007 s. 237-242].

W tych okolicznościach coraz większe znaczenie zyskuje koncepcja „Europy regionów” jako swoista alternatywa dla „Europy ojczyzn”. Wzrostowi jej popularności sprzyjają, postępująca od lat osiemdziesiątych, regionalizacja i decentralizacja w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także reformy wspólnotowej polityki strukturalnej związane z włączaniem regionów do procesu europejskiej integracji i do struktur decyzyjnych. Okolicznością, sprzyjającą osłabianiu struktur państwowych w Europie, jest także, realizowana od 1993 r., koncepcja Jednolitego Rynku i związane z nią postulat swobodnego przepływu: osób, usług, towarów i kapitału. Wszystko to ma wpływ na postępujący, swoisty proces „dewaluowania” się państw na rzecz regionów.

Wspomniane procesy dotyczą również Polski. Dokonał się tu znaczny postęp w tworzeniu podstaw funkcjonowania polityki regionalnej. Pierwszym etapem tych działań było, niewątpliwie, przeprowadzenie reformy podziału administracyjnego kraju, w wyniku której z dniem 1 stycznia 1999 r. powstało 16 samorządów wojewódzkich jako podmiotów polityki intraregionalnej (tj. polityki regionalnej prowadzonej wewnątrz regionu przez regionalne władze samorządowe). Wcześniej polska polityka regionalna była wyłącznie polityką interregionalną (rządową). W nowym układzie państwo miało się skupić na sprawach strategicznych, natomiast samorzady wojewódzkie miały stać się podstawowymi podmiotami kształtowania rozwoju w regionach.

Celem niniejszego opracowania jest analiza uwarunkowań i instrumentów finansowych tego procesu oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy polskie regiony dysponują

odpowiednim potencjałem finansowym do sprawowania realnych funkcji podmiotów kreowania rozwoju regionalnego? Analiza potencjału finansowego regionów zostanie scharakteryzowana w szerszym kontekście, uwzględniającym sytuację innych, regionalnych jednostek terytorialnych w pozostałych krajach członkowskich UE. W opracowaniu zostaną również zidentyfikowane najważniejsze endogeniczne oraz egzogeniczne źródła finansowania rozwoju polskich regionów, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł unijnych. Jest to uzasadnione chociażby z tego powodu, że w perspektywie finansowej 2007-2013 Polska jest największym beneficjentem pomocy unijnej, przekazywanej w ramach wspólnotowej polityki spójności. Do naszego kraju może trafić łącznie ok. 67,3 mld euro, a znaczna część tych środków będzie adresowana regionalnie.

## 2. Region i rozwój regionalny w ujęciu teoretycznym

Z punktu widzenia tematu podjętej problematyki, w pierwszej kolejności wydaje się niezbędne wyjaśnienie dwóch, bazowych pojęć, tj. regionu oraz rozwoju regionalnego. W ujęciu encyklopedycznym, region oznacza wydzielony, względnie jednorodny obszar charakteryzujący się występowaniem specyficznych cech i elementów, które stanowią jego wyznacznik i odróżniają go od otoczenia [Kaczorowski 2004 s. 164]. W niniejszym opracowaniu jako region przyjmuje się, podporządkowaną bezpośrednio szczeblowi centralnemu, jednostkę terytorialną, posiadającą swoją reprezentację polityczną (samorząd regionalny), dysponującą własnym budżetem i ustawowo określonymi źródłami dochodów. Takie kryteria spełniają polskie województwa.

Region to kategoria niezwykle złożona i różnorodna. Istnieją różne typy regionów, np.: region polityczny, administracyjny, geograficzno-fizyczny, ekonomiczny (gospodarczy), historyczny, kulturowy, węzłowy, strefowy, wewnętrzny, przygraniczny, transgraniczny, peryferyjny itp. Owa różnorodność regionów przekłada się na różnorodność ich definicji.

W Unii Europejskiej, dla potrzeb statystyki regionalnej oraz polityki regionalnej i jej finansowania, dokonano zuniformizowanego podziału jednostek terytorialnych na określone typy. W 1988 r. wprowadzono, opracowany przez Europejskie Biuro Statystyki (*European Office for Statistics* – Eurostat), swoisty podział terytorialny, tj. klasyfikację NUTS (ang. *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Występują w niej trzy typy/ /poziomy jednostek regionalnych (NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3), natomiast na poziomie bardziej uszczegółowionym (lokalnym) – dwa typy jednostek, nazywanych Lokalnymi Jednostkami Administracyjnymi (*Local Administrative Units* – LAU), tj. okręgi (LAU 1) oraz gminy (LAU 2).

Aktualny podział naszego kraju na jednostki: NUTS i LAU przedstawiono w tabeli 1. Interesujące nas województwo podlaskie (NUTS 2) jest częścią Regionu wschodniego (NUTS 1).

TABELA 1.

## Jednostki NUTS oraz LAU w Polsce

Numer poziomu	Nazwa jednostki poziomu	Liczba jednostek
<b>Poziom regionalny</b>		
NUTS 1	Regiony	6 regionów: <b>Region centralny</b> – województwa: łódzkie i mazowieckie; <b>Region południowy</b> – województwa: małopolskie i śląskie; <b>Region wschodni</b> – województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie; <b>Region północno-zachodni</b> – województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie; <b>Region południowo-zachodni</b> – województwa: dolnośląskie i opolskie; <b>Region północny</b> – województwa: kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie.
NUTS 2	Województwa	16
NUTS 3	Podregiony jako grupy powiatów podobnych	66
<b>Poziom lokalny</b>		
LAU 1	Powiaty	379 (w tym 314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu)
LAU 2	Gminy	2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęca się problematyce rozwoju regionalnego. J. Hausner definiuje go jako trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali dużej jednostki terytorialnej [*Programowanie...* 1999 s. 22]. Podobnie określają ten proces J. Kundera i W. Szmyt, tzn. jako wzrost potencjału gospodarczego regionu, pociągający za sobą trwałą poprawę standardów życia mieszkańców regionu i wzrost jego konkurencyjności [Kundera, Szmyt 2008 s. 93]. W doktrynie podkreśla się, że pojęcie rozwoju regionalnego jest prawie tożsame z pojęciem rozwoju lokalnego. Różnica między nimi polega wyłącznie na tym, że pierwsze z nich dotyczy większych jednostek terytorialnych (regionów), natomiast drugie – mniejszych jednostek lokalnych (np. gmin), [Kosiedowski 2005 s. 20]. Istnieje wiele czynników/instrumentów kształtowania rozwoju regionalnego. W niniejszym opracowaniu skupiono się wyłącznie na czynnikach finansowych, które występują zarówno jako czynniki wewnętrzne (endogeniczne) związane przede wszystkim z kategorią tzw. dochodów własnych samorządów terytorialnych oraz czynniki zewnętrzne (egzogeniczne), np.: transfery z budżetu państwa (subwencje ogólne, dotacje celowe), instrumenty dłużne (kredyty, pożyczki, dochody z tytułu emisji papierów wartościowych), a także bezzwrotne środki zagraniczne (np. środki pomocowe Unii Europejskiej).



### 3. Finansowy wymiar zróżnicowań rozwoju regionalnego Polski

Zróżnicowania międzyregionalne w Polsce charakteryzują się dużą trwałością, co wynika z ich strukturalnego charakteru. Dotyczą one kwestii: gospodarczych (ekonomicznych), społecznych oraz przestrzennych. Dystans rozwojowy polskich regionów w stosunku do średniej unijnej jest znaczny, chociaż należy podkreślić, że na przestrzeni ostatnich lat występują pewne symptomy zmniejszania się tych dysproporcji, co jest efektem wysokiej dynamiki wzrostu polskich regionów (Zob.: Tabela 2. i Wykres 1.).

Z danych zawartych w tabeli 2. wynika, że najwyższy wskaźnik PKB *per capita* dotyczy województwa mazowieckiego (ok. 90% średniej UE 27). Jest to o tyle istotna informacja, że za regiony zacofane ekonomicznie uważa się w UE obszary, w których wskaźnik PKB nie przekracza 75% średniej unijnej. Wynika z tego, że województwo mazowieckie, jako jedyne województwo w kraju, dysponuje potencjałem finansowym pozwalającym mu na opuszczenie kręgu regionów zacofanych (oczywiście jest to zasługa miasta stołecznego Warszawy jako swoistego bieguna rozwojowego). Regionami najuboższymi w kraju są, z kolei, województwa: podkarpackie (ok. 39%) oraz lubelskie (ok. 40%). Należy podkreślić również fakt, że wszystkie województwa w analizowanym okresie lat 2004-2008 zmniejszyły dystans w poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do średniej unijnej, przy czym, jak wynika w wykresu 1., największy postęp w tym zakresie nastąpił w województwie mazowieckim (wzrost PKB o blisko 14 punktów procentowych), najmniejszy w województwach: warmińsko – mazurskim (wzrost o ok. 4 punkty procentowe) i podlaskim (wzrost o 4,5 punktu procentowego).

Interesujących informacji dostarcza analiza, opublikowanej przez EUROSTAT, listy dwudziestu najbogatszych i najbiedniejszych regionów UE (Tabela 3.). Nie wypada ona jednak optymistycznie dla polskich regionów. Otóż, na ogólną liczbę 268 regionów typu NUTS-2 w UE-27, wśród piętnastu najbogatszych jednostek nie występuje ani jedno województwo polskie, natomiast wśród najbiedniejszych – nasz kraj reprezentowany jest przez pięć województw: podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Biedniejsze są tylko regiony Rumunii i Bułgarii.

TABELA 2.

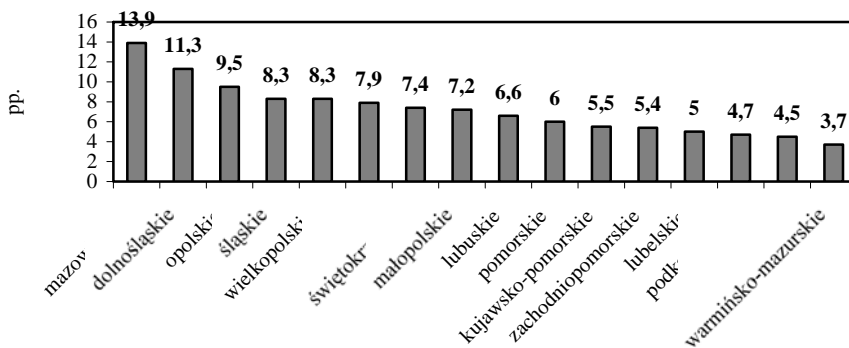
**PKB na mieszkańca w polskich regionach (NUTS 2) w relacji do średniej krajowej i średniej unijnej w 2008 r.**

	PKB per capita w zł (c. bież.)	PKB per capita Polska=100			PKB per capita UE27 = 100			
		2003	2008	wzrost 2004-2008 w pp.	2003	2007	2008	
							w % (szac.)	wzrost 2004-2008 w PP.
Polska	33462	100,0	100,0	0,0	48,9	54,4	57	8,1
dolnośląskie	35589	102,4	107,6	5,2	50,0	59,2	61	11,3
kujawsko-pomorskie	28926	89,6	86,4	-3,2	43,8	47,3	49	5,5
lubelskie	23219	70,6	69,4	-1,2	34,5	36,9	40	5,0
lubuskie	28709	86,5	85,8	-0,7	42,3	48,2	49	6,6
łódzkie	31 140	92,2	93,1	0,8	45,1	50,0	53	7,9
małopolskie	28878	85,8	86,3	0,5	42,0	46,7	49	7,2
mazowieckie	52770	155,5	157,7	2,2	76,0	87,1	90	13,9
opolskie	28379	79,3	84,8	5,5	38,8	45,2	48	9,5
podkarpackie	23 101	70,8	69,0	-1,8	34,6	36,7	39	4,7
podlaskie	24434	75,9	73,0	-2,9	37,1	40,4	42	4,5
pomorskie	31754	98,3	94,9	-3,4	48,1	53,6	54	6,0
śląskie	36126	108,8	108,0	-0,9	53,2	57,8	62	8,3
świętokrzyskie	26763	78,1	80,0	1,9	38,2	41,9	46	7,4
warmińsko-mazurskie	24814	78,9	74,2	-4,7	38,6	40,5	42	3,7
wielkopolskie	34934	104,7	104,4	-0,3	51,2	56,9	60	8,3
zachodniopomorskie	30357	94,7	90,7	-4,0	46,3	48,9	52	5,4

Źródło: [Wpływ... 2010 s. 38].

WYKRES 1.

**Postęp polskich województw w latach 2004-2008 w konwergencji realnej z poziomem rozwoju gospodarczego UE-27 (rok odniesienia 2003)**



Wzrost PKB per capita w PPS UE27=100 w latach 2004-2008

Źródło: [Wpływ... 2010 s. 40].

TABELA 3.

Najbogatsze i najbiedniejsze regiony UE, według PKB, na 1 mieszkańca  
(dane za 2007 r.)

„Dwudziestka” najbogatszych regionów			„Dwudziestka” najbiedniejszych regionów		
Pozycja w rankingu	Nazwa regionu	PKB/1 M według parytetu siły nabywczej w % (UE-27 = 100)	Pozycja w rankingu	Nazwa regionu	PKB/1 M według parytetu siły nabywczej w % (UE-27 = 100)
1.	Inner London (UK)	334	1.	Severozapaden (BG)	26
2.	Luxemburg (LU)	275	2.	Nord-Est (RO)	27
3.	Bruxelles-Cap./Brussels Hfdst. (BE)	221	3.	Severen tsentralen (BG)	27
4.	Hamburg (DE)	192	4.	Yuzhen tsentralen (BG)	27
5.	Praga (CZ)	172	5.	Yugoiztochen (BG)	31
6.	Île-de-France (FR)	169	6.	Severoiztochen (BG)	32
7.	Southern & Eastern (IE)	166	7.	Sud-Vest Oltenia (RO)	33
8.	Groningen (NL)	165	8.	Sud-Est (RO)	34
9.	Oberbayern (DE)	165	9.	Sud-Muntenia (RO)	34
10.	Stockholm (SE)	165	10.	Podkarpackie (PL)	37
11.	Wien (AT)	163	11.	Lubelskie (PL)	37
12.	Bratislavsky Kraj (SK)	160	12.	Észak-Alföld (HU)	39
13.	Bremen (DE)	159	13.	Észak-Magyarország (HU)	40
14.	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	156	14.	Nord-Vest (RO)	40
15.	Darmstadt (DE)	156	15.	<b>Podlaskie (PL)</b>	<b>40</b>
16.	Utrecht (NL)	155	16.	Warmińsko-Mazurskie (PL)	41
17.	North Eastern Scotland (UK)	153	17.	Dél-Alföld (HU)	42
18.	Hovedstaden (DK)	150	18.	Świętokrzyskie (PL)	42
19.	Noord-Holland (NL)	150	19.	Centru (RO)	42
20.	Aland (FI)	143	20.	Dél-Dunántúl (HU)	43

Źródło: [Regional... 2010 s. 2].

#### 4. Budżet samorządu województwa jako źródło finansowania rozwoju regionalnego

Problematyka dochodów budżetowych województw została uregulowana w *Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>2</sup>. Podstawowym narzędziem polityki finansowej województw samorządowych są ich budżety. Zgodnie z wprowadzoną przez polską Konstytucję (art. 167., ust. 2.) trójdzelną klasyfikacją dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym również samorządów województw, ich dochody można podzielić na trzy kategorie: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe.

<sup>2</sup>Tekst jednolity: [Dz. U. Z 2003 r., Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.].

W tabeli 4. zobrazowano zmiany w zakresie wielkości i struktury dochodów budżetowych województw samorządowych w Polsce, od początku ich powstania, tj. od 1999 r. W analizowanym okresie dochody województw zwiększyły się blisko 6-krotnie (z 3,3 mld zł do 19,5 mld zł). Z zaprezentowanych danych wynikają także dwie radykalne zmiany dotyczące struktury dochodów. Pierwsza z nich miała miejsce w 2004 r. (wzrost wskaźnika dochodów własnych z 15,9% w 2003 r. do 59,1%) i wiązała się z wejściem w życie, wspomnianej wcześniej, nowej *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, która w istotny sposób zwiększyła udziały województw we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) z 0,5% w 2003 r. do 15,9% w 2004 r. Kolejna, ważna zmiana struktury dochodów wystąpiła w 2009 r. i polegała na tym, że najważniejszym źródłem dochodów stały się dotacje celowe (nastąpił wzrost udziału tej kategorii dochodów w dochodach ogółem z 17,9% w 2008 r. do 53,4% w 2009 r.). Spowodowane to było otrzymaniem przez województwa samorządowe znacznych środków w formie tzw. dotacji rozwojowych, związanych z realizacją programów współfinansowanych z UE za pośrednictwem: Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (będzie o tym mowa w dalszej części opracowania).

Nie ulega wątpliwości, że, z punktu widzenia problematyki samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, najważniejszym źródłem finansowania rozwoju regionalnego<sup>3</sup> powinny być dochody własne województwa. Ich wysokość i udział w dochodach ogółem to swoisty „papierek lakmusowy” owej samodzielności, odzwierciedlający możliwości prowadzenia przez samorząd wojewódzki samodzielnej polityki intraregionalnej. Jako przykłady takich dochodów, w przypadku polskich województw, można podać następujące: kontrowersyjne udziały w podatkach państwowych,<sup>4</sup> dochody z majątku (mienia), dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, inne dochody (z: kar pieniężnych, grzywien, odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, ze: spadków, zapisów i darowizn).

<sup>3</sup> Źródła finansowania rozwoju regionalnego omówiono w opracowaniu autorki pt.: *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego* [Poniatowicz 2002 s. 173 – 187]. Problematyka ta została również wnikliwie scharakteryzowana w publikacji: [Patrzalek 2005 s. 62 – 103].

<sup>4</sup> Wspomniana kontrowersyjność, dotycząca traktowania udziałów województw w podatkach państwowych (podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT) jako dochodów własnych, wiąże się z faktem, że trudno doszukać się w tej kategorii dochodów jakichkolwiek elementów władztwa podatkowego samorządów, związanego z możliwością bezpośredniego oddziaływania województw na wysokość wpływów podatkowych (np. poprzez zastosowanie: ulg, zwolnień, zróżnicowanych stawek podatkowych itp.). Zgodnie z doktryną finansów publicznych, owo władztwo to istotny atrybut dochodów własnych. Z przykrością należy stwierdzić, że w przypadku województw samorządowych ono nie występuje, a wykazywany w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów stosunkowo wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w 2009 r. – 32,3%) to jedynie efekt „sztucznego” zaliczania w polskiej sprawozdawczości budżetowej (od 2004 r.) udziałów w podatkach państwowych do dochodów własnych.

Jedynymi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, posiadającymi realne, prawne możliwości oddziaływania na wysokość osiąganych przez siebie wpływów podatkowych, są gminy. Lokalne władztwo podatkowe, aczkolwiek także znacznie ograniczone ustawowo, dotyczy przykładowo takich podatków, jak: od nieruchomości, rolny i leśny itp.

TABELA 4.

## Zmiany wielkości i struktury dochodów budżetowych województw samorządowych w latach 1999-2009

Kategoria dochodów	Dochody budżetowe w poszczególnych latach																					
	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
Dochody ogółem,	3,3	100	3,7	100	4,6	100	4,2	100	4,5	100	7,0	100	7,1	100	9,5	100	11,3	100	12,7	100	19,5	100
w tym:																						
dochody własne	0,6	18,0	0,6	16,0	0,6	13,4	0,7	15,7	0,7	15,9	4,1	59,1	4,6	64,9	6,1	63,8	7,7	68,3	7,4	58,6	6,3	32,4
subwencja ogólna	1,2	35,0	1,4	37,8	2,4	52,2	2,0	48,5	2,3	51,0	1,6	22,4	1,1	16,0	1,3	14,2	1,5	13,1	3,0	23,5	2,8	14,2
dotacje celowe	1,5	47,0	1,7	46,2	1,6	34,4	1,5	35,8	1,5	33,1	1,3	18,5	1,4	19,1	2,1	22,0	2,1	18,6	2,3	17,9	10,4	53,4

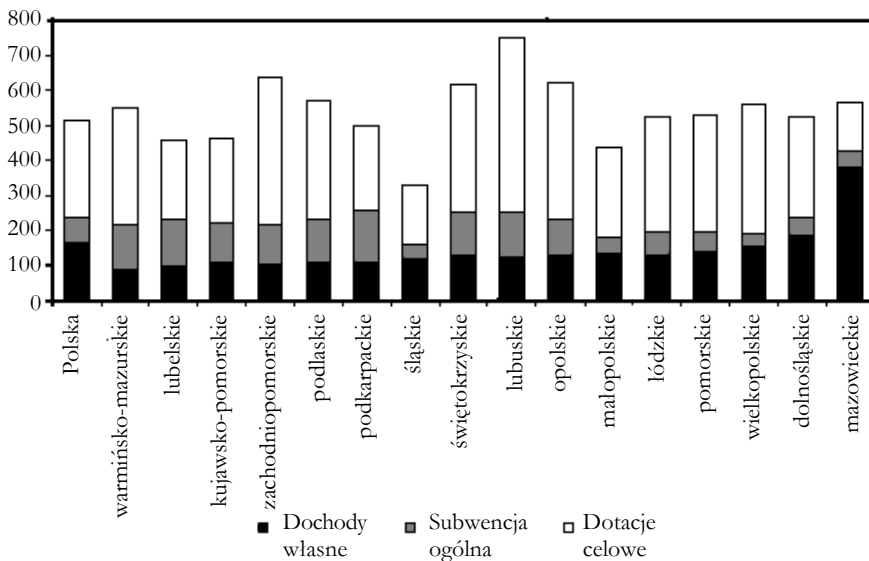
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999-2009, opracowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych].

W przypadku, interesującego nas, województwa podlaskiego, zrealizowane w 2009 r., dochody budżetowe przedstawiały się w sposób zobrazowany w tabeli 5. Ogólna wielkość dochodów zamknęła się kwotą ponad 677,4 mln zł. W strukturze rodzajowej dochodów dominowały dotacje (59,2% dochodów ogółem) oraz subwencja (21,5%), natomiast udział dochodów własnych kształtował się na bardzo niskim poziomie ok. 17,5%. Środki z UE stanowiły ok. 1,9% dochodów. Jest to struktura świadcząca o bardzo niskim poziomie samodzielności finansowej Podlasia jako województwa samorządowego, zdecydowanie odbiegająca od średniej krajowej (w analogicznym okresie średni, krajowy wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem województw samorządowych kształtował się na poziomie ponad 32%, czyli był prawie dwukrotnie wyższy niż w województwie podlaskim – Zob.: Tabela 4.).

Dochody budżetowe województw w Polsce charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem przestrzennym. Zobrazowano to na wykresie 2. Średni wskaźnik dochodów ogółem, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, dla wszystkich województw kształtował się w 2009 r. na poziomie 512 zł. Najniższa jego wartość – 330 zł, wystąpiła w województwie śląskim, a najwyższa w województwie lubuskim – 749 zł. W odniesieniu do, interesującego nas, województwa podlaskiego była to wielkość 518 zł, czyli zbliżona do średniej krajowej [*Sprawozdanie z działalności...* 2010 s. 280].

## WYKRES 2.

### Dochody budżetowe województw samorządowych w Polsce, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2009 r. (w tys. zł)



Źródło: [*Sprawozdanie z działalności...* 2010 s. 265].

TABELA 5.

## Wykonanie dochodów budżetowych województwa podlaskiego, według źródeł ich pochodzenia, w 2009 r.

Wyszczególnienie	Dochody wykonane w 2009 r. (w tys. zł)	Struktura wykonanych dochodów (w %)	Zmiana dochodów w stosunku do roku poprzedniego (w %)
<b>Dochody ogółem</b>	<b>677 449,4</b>	<b>100,0</b>	<b>172,89</b>
Dochody własne	118 432,2	17,5	122,88
Dotacje celowe z budżetu państwa	33 544,9	5,0	39,53
Pozostałe dotacje, w tym: dotacja rozwojowa	367 129,7	54,2	832,24
	362 707,4	-	1 039,74
Subwencja ogólna	145 669,6	21,5	122,91
Środki otrzymane z UE	12 671,0	1,8	26,43

Źródło: [Sprawozdanie z wykonania... 2010 s. 9].

### 5. Instrumenty dłużne i ich rola w gospodarce finansowej samorządu województwa

Wobec niewystarczających dochodów własnych samorządów województw, ważnym źródłem finansowania polityki intraregionalnej są tzw. przychody zwrotne w postaci: kredytów, pożyczek i dochodów z tytułu emisji obligacji.<sup>5</sup> Należy przy tym odróżnić zadłużanie się na cele bieżące od zadłużania się na cele inwestycyjne. Do podziału tego nawiązuje propozycja A. Daltona, autora słynnego podręcznika *Skarbnosci* z 1948 r. [Dalton 1948]. Autor rozróżnia w nim dwa rodzaje długu: produktywny, czyli taki, który służy finansowaniu wydatków inwestycyjnych, oraz martwy, stanowiący jedynie instrument równoważenia budżetu. Za wykorzystaniem długu w pierwszym znaczeniu, czyli instrumentu finansowania długoterminowych zadań inwestycyjnych samorządów wojewódzkich, przemawiają następujące argumenty:

- kwestia tzw. równości międzypokoleniowej – nakłady inwestycyjne ponosimy w chwili realizacji inwestycji, a korzyści czerpiemy po jej ukończeniu; spłata kredytów przez następne pokolenia jest więc jak najbardziej uzasadniona – formuła *pay as you use*;
- wysokie koszty inwestycyjne – inwestycje infrastrukturalne są kosztochłonne i nie da się ich zrealizować z ograniczonych dochodów własnych samorządów, a więc jest konieczne skorzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania;
- czasochłonność inwestycji – długo prowadzona inwestycja kosztuje drożej, a wykorzystanie instrumentów dłużnych zwykle przyspiesza jej realizację;

<sup>5</sup> Szerzej na ten znaczenia instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego w najnowszej książce autorki. Zob.: [Poniatowicz, Salachna, Perlo 2010].

- niestabilność wydatków inwestycyjnych – wydatki w jednym roku mogą drastycznie wzrosnąć, w innym maleć, a w konsekwencji zmienia się zapotrzebowanie na dochody; gdyby samorzady terytorialne realizowały inwestycje tylko z dochodów własnych, to w efekcie wielkość podatków ulegałaby nieracjonalnym wahaniom (ten argument jest jednak aktualny tylko w przypadku samorządów gminnych, ponieważ, jak już wcześniej wspomniano, polskie województwa samorządowe nie mają ustawowych uprawnień do egzekwowania jakichkolwiek obciążeń podatkowych);
- argument „unijny” – dostęp do środków UE wymaga zapewnienia tzw. wkładów własnych, a pożyczanie pieniędzy przez samorzady to sposób podwyższenia ich zdolności absorpcyjnej środków pomocowych UE.

Wielkość i dynamikę wzrostową zobowiązań finansowych polskich województw przedstawiono w tabeli 6. Z danych w niej zawartych wynika bardzo wysokie tempo wzrostu zadłużenia (najwyższe ze wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce). Na przestrzeni 11 lat funkcjonowania samorządów wojewódzkich ich zobowiązania wzrosły 130-krotnie (!). Dla porównania, w przypadku powiatów był to wzrost 78-krotny, miast na prawach powiatu – blisko 8-krotny, natomiast gmin – tylko ok. 4-krotny.<sup>6</sup> Z kolei, w województwach samorządowych od kilku lat występuje najniższy wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów ogółem. W 2009 r. jego wielkość kształtowała się na poziomie 15,6% (w województwie podlaskim – zaledwie 3,8%), przy średniej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wynoszącej około 26%. Przypomnę, że zgodnie z *Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>7</sup>, obowiązujący do końca 2013 r., dopuszczalny wskaźnik relacji zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego do ich dochodów wynosi aż 60%, co oznacza występowanie sporych rezerw, jeśli chodzi o możliwości zadłużania się przez władze regionalne.

Od 1 stycznia 2014 roku zaczną obowiązywać w Polsce nowe, indywidualne dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, wskaźniki limitujące zadłużenie (art. 243. wspomnianej *Ustawy o finansach publicznych*), bazujące na wielkości nadwyżki operacyjnej, wyliczanej za trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy (w którym realnie będą zaciągane zobowiązania dłużne)<sup>8</sup>. W opinii autorki, może to oznaczać w przyszłości znaczne ograniczenia w dostępie województw samorządowych do instrumentów dłużnych.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie zbiorczych sprawozdań finansowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów, dokument elektroniczny, tryb dostępu : [[http://www.mf.gov.pl/index.php? const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5), data wejścia: 05.01.2011].

<sup>7</sup> Zob.: [Dz. U., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.].

<sup>8</sup> Pojęcie nadwyżki operacyjnej oznacza stan, w którym dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego przewyższają wydatki bieżące. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest zdolność samorządu do zaciągania zobowiązań finansowych, a tym samym do realizacji nowych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym.



TABELA 6.

**Stan i dynamika zobowiązań finansowych województw samorządowych  
w latach 1999-2009**

Lata	Wielkość zobowiązań (w tys. zł)	Relacja zobowiązań do dochodów ogółem (w %)
1999	23 375	0,7
2000	104 617	2,8
2001	277 788	6,0
2002	433 583	10,3
2003	642 518	14,1
2004	561 451	8,1
2005	882 621	12,5
2006	1 573 979	16,6
2007	2 019 320	17,8
2008	2 289 451	18,1
2009	3 046 161	15,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zbiorczych sprawozdań finansowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>], data wejścia: 05.01.2011].

Pewnego komentarza wymaga struktura zobowiązań samorządów wojewódzkich. Otóż nie odbiega ona zasadniczo od struktury pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie, jak w poprzednich latach, również w roku 2009 dominowały kredyty i pożyczki (ok. 86,6% wszystkich zobowiązań). Interesującym przykładem może być województwo mazowieckie, które jako jedyne, spośród regionów, zaciągnęło kredyty długoterminowe (ponad 826 mln zł) w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy.<sup>9</sup>

Coraz częściej samorzady wojewódzkie wykorzystują możliwości emitowania obligacji komunalnych. W 2009 r. dotyczyło to około 13% ogólnej wartości zobowiązań zaciągniętych przez te jednostki. Jako przykłady województw, które wykorzystywały ten instrument w swojej gospodarce finansowej, można podać następujące: wielkopolskie i lubelskie (2001 r.), małopolskie i podlaskie (2002 r.), dolnośląskie (2006 r.), dolnośląskie, lubuskie i opolskie (2007 r.), lubelskie i opolskie (2008 r.), opolskie, podkarpackie oraz mazowieckie – emisja na rynku zagranicznym (2009 r.).<sup>10</sup> Coraz częściej emisje papierów wartościowych pozwalają samorządom na wygenerowanie dodatkowych środków na zapewnienie tzw. udziału własnego środków w programach realizowanych z dofinansowaniem z funduszy unijnych.

<sup>9</sup> *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.*, op. cit., s. 273.

<sup>10</sup> Dane na podstawie biuletynów „Rating & Rynek”, wydawanych przez Fitch Polska, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.fitchpolska.com.pl/rr\\_archiwum.htm](http://www.fitchpolska.com.pl/rr_archiwum.htm)], data wejścia: 05.01.2011].

## 6. Rola środków pomocowych Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju polskich regionów

Wraz z nową perspektywą finansową związaną z polityką strukturalną UE, dotyczącą lat 2007-2013, pojawiły się nowe możliwości finansowania polskich regionów. W latach 2007-2013 Polska jest zdecydowanie największym beneficjentem pomocy unijnej, przekazywanej w ramach wspólnotowej polityki spójności. Do naszego kraju może trafić łącznie ok. 67,3 mld Euro. Dla porównania, jest to kwota zbliżona do rocznych dochodów budżetu państwa. Dodatkowo jest przewidywany wkład własny w postaci środków publicznych (państwowych i samorządowych) w wysokości 11,9 mld Euro oraz środków prywatnych – 6,4 mld Euro. Łącznie ze środkami pomocowymi UE daje to kwotę 85,6 mld Euro.

Zmieniły się zasadniczo (w stosunku do wcześniejszej perspektywy finansowej 2000-2006) cele/priorytety wsparcia. Około 82% środków wyasygnowanych na politykę strukturalną jest związanych z realizacją Celu 1., czyli konwergencji, koncentrującego się na najbiedniejszych regionach państw członkowskich UE. Podobnie, jak we wcześniejszej perspektywie, do objęcia Celem 1. kwalifikują się regiony spełniające kryterium PKB poniżej 75 % średniej wspólnotowej. Około 16% środków trafi na Cel 2. – *Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach*. Dodatkowo, do rangi celu polityki strukturalnej UE awansowała kwestia współpracy terytorialnej, w związku z czym pojawił się Cel 3. – *Europejska współpraca terytorialna* (ok. 2% środków), istotny z punktu widzenia możliwości finansowania współpracy międzyregionalnej.

W analizowanym okresie nastąpiła wyraźna koncentracja instrumentów polityki strukturalnej UE. Pozostały w zasadzie trzy najważniejsze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności. Poza politykę strukturalną zostały niejako „wypchnięte” dwa, dotychczasowe fundusze związane z rolnictwem i rybołówstwem, czyli, działający w latach 2000-2006, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa<sup>11</sup>.

Podstawowe zasady i priorytety wsparcia finansowego regionów w ramach polityki strukturalnej UE w Polsce wynikają aktualnie z dwóch dokumentów planistycznych: *Strategii Rozwoju Kraju SRK 2007-2015* oraz *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia NSRO* (we wcześniejszej perspektywie finansowej ich odpowiednikami były: *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* oraz *Podstawa Wsparcia Wspólnoty 2004-2006*). W ramach NSRO 2007-2013, jest wdrażanych 5 programów krajowych: PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Pomoc Techniczna oraz 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

W tabeli 7. przedstawiono planowaną alokację środków strukturalnych UE w Polsce w latach 2007-2013, w rozbiciu na poszczególne programy operacyjne, natomiast w tabeli 8. zobrazowano wartość udzielonego wsparcia z UE od początku obowiązywania

<sup>11</sup> W okresie programowania 2007-2013, wspomniane instrumenty finansowe zostały wkomponowane w system Wspólnej Polityki Rolnej jako Europejski Fundusz Rozwoju Rolnego Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybacki.

aktualnej perspektywy finansowej do końca 2009 r., według poszczególnych województw. Z danych w niej zawartych wynika, że umowy o najwyższej wartości podpisano w województwach: śląskim oraz mazowieckim – blisko 25% wartości umów ogółem. Wiąże się to przede wszystkim ze specyfiką gospodarczą tych województw. Kolejne miejsca zajęły województwa: wielkopolskie, małopolskie i dolnośląskie. Na Podlasiu przypadło zaledwie 2,76% całości alokacji. Niższym udziałem w strukturze dofinansowania z UE charakteryzowały się tylko dwa województwa, tj.: opolskie i świętokrzyskie.

**TABELA 7.**  
**Środki pomocowe UE w Polsce w latach 2007-2013, według poszczególnych programów operacyjnych**

Program operacyjny	Alokacja (w mld euro)
Regionalne Programy Operacyjne (16)	16,6
Program Operacyjny: Rozwój Polski Wschodniej	2,3
Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,7
Program Operacyjny: Infrastruktura i Środowisko	27,9
Program Operacyjny: Kapitał Ludzki	9,7
Program Operacyjny: Innowacyjna Gospodarka	8,3
Program Operacyjny: Pomoc Techniczna	0,5
Rezerwa wykonania	1,3
<b>Programy operacyjne ogółem</b>	<b>67,3</b>

Źródło: [Narodowe... 2006 s. 103].

W latach 2007-2015 do, interesującego nas, województwa podlaskiego trafi łącznie około 1 832,31 mln euro w ramach działań objętych *Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015*. Wartość dofinansowania unijnego, obejmująca środki w ramach Narodowej Strategii Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), jest szacowana na 1 520,62 mln euro, z kolei, udział środków krajowych – na kwotę 311,69 mln euro (Tabela 9).

Nowością w unijnej polityce regionalnej, w stosunku do lat 2000-2006, było pojawienie się programów operacyjnych zaadresowanych *stricte* terytorialnie (do konkretnych województw), czyli 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (łącznie alokacja środków na lata 2007-2013 – 16,6 mld euro, w tym na województwo podlaskie – 636,21 mln euro), które zastąpiły wcześniejszy jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Od chwili uruchomienia RPO Województwa Podlaskiego, do końca 2010 r. na konta beneficjentów przelano ponad 682 mln zł (w samym 2010 r. – 430 mln zł). Strukturę rodzajową dotacji, wypłaconych beneficjentom, zobrazowano na wykresie 3. Wynika z niej wyraźna dominacja dotacji przeznaczonych na inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej regionu.

**TABELA 8.**

**Wartość wsparcia udzielonego z UE dla poszczególnych województw  
w latach 2007-2009 (stan na 31 grudnia 2009 r.)**

	Wartość ogółem (zł)	Dofinansowanie UE [zł]	Struktura dofinansowania
Cały kraj	14 476 351 169,66	11 617 104 777,00	16,13%
dolnośląskie	7 580 761 096,15	4 212 983 514,54	5,85%
kujawsko-pomorskie	3 859 376 547,36	2 006 690 244,40	2,79%
lubelskie	4 255 009 561,68	2 583 724 765,10	3,59%
lubuskie	4 203 901 442,38	2 412 723 808,56	3,35%
łódzkie	5 980 891 933,82	3 619 733 339,95	5,03%
małopolskie	7 892 628 644,82	4 759 290 535,95	6,61%
mazowieckie	14 108 828 858,76	8 858 911 464,70	12,30%
opolskie	2 535 154 133,02	1 237 375 052,21	1,72%
podkarpackie	4 923 648 616,86	3 125 088 695,29	4,34%
podlaskie	3 267 351 531,91	1 984 885 834,58	2,76%
pomorskie	6 152367381,30	3 584 157018,49	4,98%
śląskie	16 247 741 035,08	10 512 856 384,87	14,60%
świętokrzyskie	3 229 656 898,61	1 857 903 920,27	2,58%
warmińsko-mazurskie	4 750 898 034,42	2 775 400 264,85	3,85%,
wielkopolskie	6 527 713 790,89	3 769 506 281,20	5,23%
zachodniopomorskie	4 951 508 153,87	3 107 229 344,39	4,31%
Łącznie	114 943 788 831,09	72 025 565 246,34	100,00%

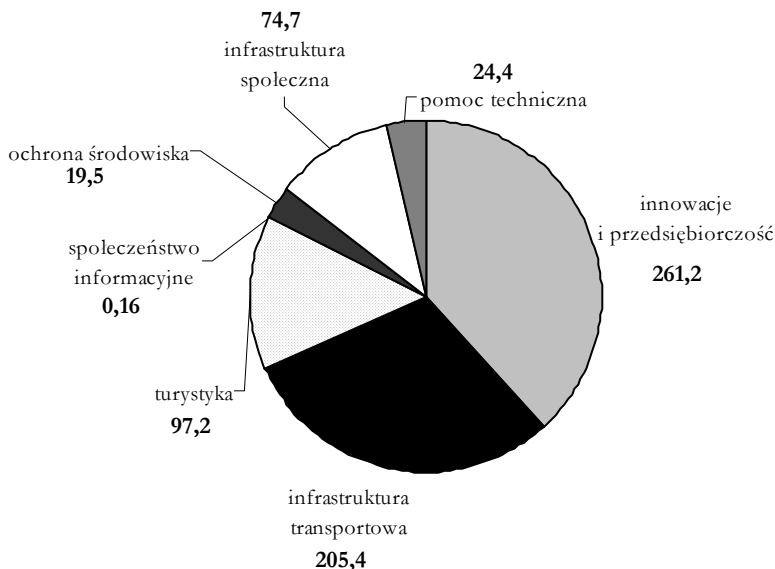
Źródło: [Wpływ... 2010 s. 35].

**TABELA 9.**

**Środki na inwestycje, współfinansowane z funduszy unijnych, przewidziane  
dla województwa podlaskiego w latach 2007-2015**

Program Operacyjny	Fundusze unijne (mln euro)	Wkład krajowy (mln euro)	OGÓŁEM
Regionalny Program Operacyjny	636,21	114,04	750,25
PO Kapitał Ludzki	221,34	39,06	260,40
PO Rozwój Polski Wschodniej	386,86	68,27	455,13
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>1 244,41</b>	<b>221,37</b>	<b>1 465,78</b>
PROW	276,21	90,32	366,53
<b>RAZEM</b>	<b>1 520, 62</b>	<b>311,69</b>	<b>1 832,31</b>

Źródło: [Fundusze unijne dla województwa podlaskiego...].

**WYKRES 3.****Wartość dotacji UE wypłaconych beneficjentom od uruchomienia RPO województwa podlaskiego (stan na koniec grudnia 2010 r.)**

Źródło: [Dobiega końca kolejny rok realizacji RPO województwa podlaskiego, [w:] *Wrota Podlasia*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.wrotapodlasia.pl/pl/wiadomosci/fundusze\\_europejskie/Dobiega\\_konca\\_kolejny\\_rok\\_realizacji\\_RPO\\_Wojewodztwa\\_Podlaskiego.htm](http://www.wrotapodlasia.pl/pl/wiadomosci/fundusze_europejskie/Dobiega_konca_kolejny_rok_realizacji_RPO_Wojewodztwa_Podlaskiego.htm), data wejścia: 05.01.2011].

Przykładem innego programu, adresowanego terytorialnie, jest PO Rozwój Polski Wschodniej (łączna alokacja 2007-2013 – 2,3 mld euro). Jego celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego wschodnich, zacofanych regionów kraju, tj. województw: lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego. Alokacja przewidziana dla Podlasia to 386,86 mln euro<sup>12</sup>.

Należy podkreślić jeszcze jeden bardzo istotny fakt. Otóż środki unijne, współfinansujące liczne przedsięwzięcia, odegrały istotną rolę w zakresie łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego i posłużyły jako swoisty „bufor antykryzysowy” w regionach, w tym również w województwie podlaskim. Z drugiej jednak strony, zachodzące w Europie głębokie zjawiska kryzysowe stały się bodźcem do dyskusji o konieczności przeprowadzenia reform unijnej polityki spójności, również w aspekcie instrumentów finansowania rozwoju regionów.

W najnowszym „Przeglądzie budżetu UE” podkreśla się, że niezbędny jest postęp, w szczególności w następujących kluczowych obszarach: koncentracja środków na

<sup>12</sup> Zob.: [Fundusze unijne dla województwa podlaskiego w latach 2007-2015, op. cit.].

zalożeniach i celach strategii „Europa 2020”; zobowiązanie państw członkowskich do wdrożenia reform, które są potrzebne, aby polityka była skuteczna; poprawa skuteczności polityki przy jednoczesnym, zwiększonym nacisku na wyniki.<sup>13</sup> Komisja Europejska postuluje konieczność wykorzystywania nowych instrumentów finansowych wspierania rozwoju regionów, kładąc nacisk na potrzebę zwiększenia tzw. efektu dźwigni budżetu unijnego. Preferuje się formy finansowania inwestycji, stanowiące odejście od tradycyjnego sposobu finansowania, opartego na dotacjach na rzecz innowacyjnych rozwiązań, łączących dotacje i pożyczki. Komisja Europejska oczekuje, że państwa członkowskie i regiony w przyszłości w większym stopniu będą wykorzystywać tego rodzaju instrumenty.<sup>14</sup>

## 7. Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjna formuła finansowania zadań publicznych w regionie

Polski samorząd terytorialny, borykając się z problemem niewystarczających środków własnych, aktywnie poszukuje nowatorskich źródeł finansowania, realizowanych przez siebie, zadań publicznych. Jednym z nich mogą być środki inwestora prywatnego (Rysunek 1.), wykorzystane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (ang. *Public-Private Partnership* – PPP).

Aktualnie, w Polsce przeżywa się swoistą fascynację instrumentem PPP. W większości publikacji podkreśla się wyłącznie zalety tej formy finansowania, zupełnie pomijając wady i zagrożenia z tym związane. Owa fascynacja jest potęgowana przez fakt, że w końcu udało się opracować regulacje prawne sprzyjające rozwojowi PPP. Poprzedni, niejako „martwy” akt prawny, tj. *Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, wprowadził liczne, skomplikowane procedury, które skutecznie „zamroziły” inicjatywę PPP w Polsce (w ciągu kilku lat funkcjonowania ustawy nie zawarto żadnej umowy PPP w sektorze samorządowym).

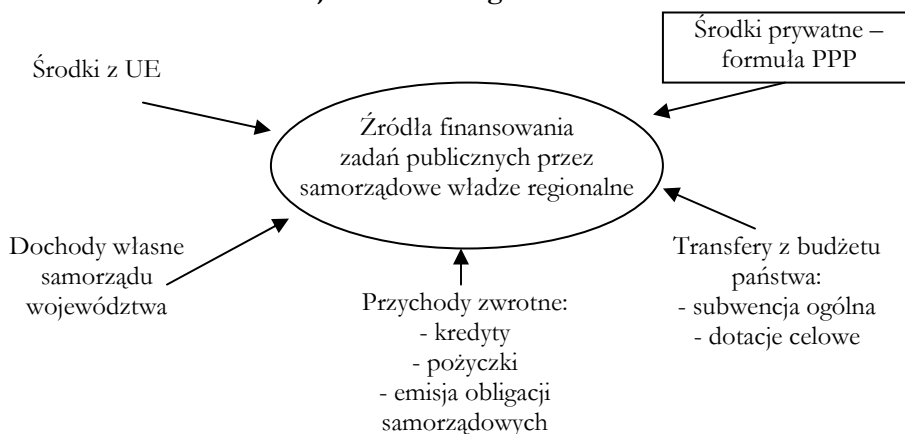
Obowiązujące w tym zakresie, aktualne regulacje prawne, tj. nowa *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*<sup>15</sup> oraz *Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*<sup>16</sup> w widoczny sposób odwróciły te trendy. W samym tylko 2009 r. podmioty publiczne ogłosiły 41 projektów publiczno-prywatnych, z czego 22 przedsięwzięcia dotyczyły sektora samorządowego (nowe regulacje prawne najczęściej były stosowane przez urzędy miast i gmin, rzadziej – urzędy marszałkowskie), [Rysunek... 2010 s. 5].

<sup>13</sup> Zob.: [Przegląd budżetu UE, COM(2010) 700 z 19.10.2010].

<sup>14</sup> Zob.: [Wnioski z piątego raportu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2010) 642/3, s. 7].

<sup>15</sup> Zob.: [Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100].

<sup>16</sup> Zob.: [Dz. U., Nr 19, poz. 101]. Wprowadzona przez powołaną ustawę, formuła koncesji często jest określana jako tzw. „male PPP”.

**RYSUNEK 1.****PPP jako instrument finansowania zadań publicznych przez samorząd wojewódzki w regionie**

Źródło: Opracowanie własne.

Jako podstawowe zalety, charakteryzowanej formy finansowania przedsięwzięć publicznych w sektorze samorządowym, można wymienić następujące:

- długotrwały charakter umowy – partnerstwo publiczno-prywatne posługuje się z reguły okresem 15-30 lat, a niektóre umowy są zawierane nawet na kilkadziesiąt lat; ich przedmiotem nie jest jedynie wykonanie inwestycji infrastrukturalnej, ale również zagwarantowanie warunków, na jakich ma przebiegać proces dostarczania usług;
- kompleksowość – prywatny partner nie tylko realizuje inwestycję, ale najczęściej staje się również długoletnim dostawcą usługi publicznej;
- podział ryzyka związanego z zaangażowaniem inwestycyjnym i finansowym między podmioty sektora publicznego i prywatnego;
- oparcie współpracy na zasadach rynkowych – prymat zasad racjonalności ekonomicznej, a nie uwarunkowań politycznych (prywatny podmiot jest znacznie mniej podatny od podmiotu publicznego na różnego rodzaju naciski polityczne);
- zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych;
- optymalne wykorzystanie publicznych zasobów majątkowych;
- możliwość wykorzystania wiedzy i doświadczeń sektora prywatnego;
- zmniejszenie wydatków władzy publicznej, a w konsekwencji ograniczanie deficytu budżetowego (finansów publicznych);
- możliwość finansowania dużych projektów infrastrukturalnych bez zwiększania zadłużenia publicznego (zobowiązania zaciąga prywatne konsorcjum, a więc dług publiczny nie rośnie).

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest pozbawiona wad, również w kontekście wykorzystania jej przez sektor samorządowy. Przede wszystkim istnieją pewne bariery natury: mentalnej i socjologicznej. W Polsce głęboko zakorzeniona jest społeczna niechęć do robienia wspólnych interesów publiczno – prywatnych. Obserwuje się występowanie szeregu barier psychologicznych dotyczących „styku” sektorów: publicznego i prywatnego, który jest odbierany jako mało przejrzysty i korupcyjny. Inną wadą PPP jest obawa przed utratą kontroli nad majątkiem publicznym oraz możliwością ograniczenia wpływu samorządu terytorialnego na inwestycje realizowaną przez partnera publicznego. Kolejny argument przeciwników formuły PPP wiąże się z różnicami w kosztach pozyskania kapitału przez sektor prywatny i publiczny. Istnieją dowody na to, że finansowanie ze źródeł prywatnych jest często znacznie droższe niż zaciąganie długu przez sektor publiczny.

W opinii autorki niniejszego opracowania, zalety PPP zdecydowanie przeważają nad wadami, a w kontekście opisanych zmian legislacyjnych należy przypuszczać, że opisana formuła finansowania inwestycji znajdzie zastosowanie w polskich regionach na szerszą skalę. Niestety, według danych Ministerstwa Gospodarki, w interesującym nas województwie podlaskim nie zrealizowano dotychczas żadnego projektu w formule PPP, natomiast na etapie prac przygotowawczych znajdują się trzy projekty (wszystkie dotyczą Łomży), tj.: budowa hali sportowo-widowiskowej, rewitalizacja hali targowej oraz zagospodarowanie dworca PKS i jego otoczenia<sup>17</sup>.

## 8. Podsumowanie

Intencją autorki było wykazanie zróżnicowanej sytuacji finansowej polskich regionów oraz próba identyfikacji i systematyzacji podstawowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że tych źródeł jest bardzo wiele. Niestety, widać wyraźną dominację źródeł zewnętrznych (egzogonicznych) nad źródłami wewnętrznymi (endogenicznymi). Jest to efekt znacznego scentralizowania polityki regionalnej w Polsce. Wśród źródeł zewnętrznych finansowania regionów w Polsce wyraźny prym wiodą bezzwrotne dotacje UE. W opinii autorki niniejszego opracowania, dobrze by było, żeby cała kreatywność władz regionalnych nie skupiała się tylko i wyłącznie na pozyskiwaniu tych pieniędzy. Trzeba poszukiwać alternatywnych, endogenicznych źródeł finansowania rozwoju regionu, zwłaszcza w kontekście kolejnej perspektywy finansowej, tj. lat 2014-2020. Wszystko wskazuje na to, że będzie to znacznie mniej korzystna dla Polski i trudniejsza perspektywa, w której dominujący model wsparcia regionów najbardziej potrzebujących zostanie zastąpiony modelem zwiększającym innowacyjność gospodarki. Nie pozostanie to bez wpływu na możliwości finansowania rozwoju województwa podlaskiego jako regionu zacofanego ekonomicznie.

---

<sup>17</sup> Zob.: [Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Ministerstwo Gospodarki, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://bazapp.mg.gov.pl/portal/project\\_base/42#project-list](http://bazapp.mg.gov.pl/portal/project_base/42#project-list), data wejścia: 08.01.2011].



## Literatura

- Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://bazappp.mg.gov.pl/portal/project\\_base/42#project-list](http://bazappp.mg.gov.pl/portal/project_base/42#project-list), data wejścia: 08.01.2011].
- Biuletyny „Rating & Rynek”*, wydawane przez Fitch Polska, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.fitchpolska.com.pl/rr\\_archiwum.htm](http://www.fitchpolska.com.pl/rr_archiwum.htm)].
- Dalton A. 1948 *Zasady skarbowości*, Łódź.
- Dobiega końca kolejny rok realizacji RPO województwa podlaskiego*, [w:] *Wrota Podlasia*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.wrotapodlasia.pl/pl/wiadomosci/fundusze\\_europejskie/Dobiega\\_konca\\_kolejny\\_rok\\_realizacji\\_RPO\\_Wojewodztwa\\_Podlaskiego.htm](http://www.wrotapodlasia.pl/pl/wiadomosci/fundusze_europejskie/Dobiega_konca_kolejny_rok_realizacji_RPO_Wojewodztwa_Podlaskiego.htm), data wejścia: 05.01.2011].
- Fundusze unijne dla województwa podlaskiego w latach 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://slimak.onet.pl/\\_m/specjalne/fundusze/Woj\\_Podlaskie1.pdf](http://slimak.onet.pl/_m/specjalne/fundusze/Woj_Podlaskie1.pdf), data wejścia: 05.01.2011].
- Kaczorowski B. 2004 *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa.
- Kosiedowski W. 2005 *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, (red.) W. Kosiedowski Toruń.
- Kundera J., Szmyt W. 2008 *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Kraków.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności 2006*, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., Warszawa.
- Patrzalek L. 2005 *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, Warszawa.
- Poniatowicz M. 2002 *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, [w:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, pod red. M. Adamowicza, Warszawa.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perlo D. 2010 *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa 1999*, red. J. Hausner, Kraków.
- Przegląd budżetu UE*, COM(2010) 700 z 19.10.2010.
- Regional GDP per inhabitant in the EU27, 2010* [w:] „Eurostat News Release”, No. 25.
- Rynek PPP w Polsce. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi 2010*, Investment Support, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.* 2010, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Podlaskiego za 2009 r.*, 2010 Zarząd województwa podlaskiego, Białystok.
- Tomaszewski K. 2007 *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

*Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.

*Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U., Nr 19, poz. 101.

*Wnioski z piątego raportu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Komisja Europejska, Bruksela, COM (2010), 642/3.

*Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę i konwergencję z krajami UE. Raport 2010* 2010 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Magdalena KLIMCZUK-KOCHAŃSKA<sup>1</sup>

## **POLITYKA ROZWOJU KLASTRÓW W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM – DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA I KIERUNKI ROZWOJU**

### **Streszczenie**

Rozwój klastrów jest jednym z kierunków dezindustrializacji gospodarki. Trudno jednak o znalezienie wskazań, co do tego, jakie działania powinny być podejmowane, aby powstawały nowe, prężnie działające, struktury gospodarcze tego rodzaju. Jednym słowem, dostrzega się brak jasnych polityk rozwoju klastrów w większości krajów czy regionów. Taki stan rzeczy można usprawiedliwić faktem, że, tak naprawdę, rozwój przedsiębiorstw, czy nawiązywanie między nimi współpracy, w każdym kraju przebiega w odmiennych warunkach: ekonomicznych, prawnych, społecznych. W pracy podjęto próbę analizy stanu realizacji polityki rozwoju klastrów w jednym z obszarów problemowych Unii Europejskiej, jakim jest województwo podlaskie. Analizie posłużyły wytyczne dotyczące kierunków działań na rzecz rozwoju klastrów, zaproponowane w literaturze przedmiotu przez S.A. Rosenfelda.

**Słowa kluczowe:** klastry, dezindustrializacja, rozwój regionalny

## **CLUSTER DEVELOPMENT POLICY IN PODLASKIE VOIVODESHIP: PAST EXPERIENCE AND FUTURE DIRECTIONS**

### **Summary**

The development of clusters is part of the process of deindustrialisation of the economy. However, there is a scarcity of guidelines for future management aimed at the creation of new efficient structures of this type. In other words, a lack of clear policies of cluster development can be observed in most countries and regions. This is partly justifiable, as the development of enterprises, and the establishment of cooperation between firms, is largely dependent on the specific economic, social and legal conditions of individual countries, and these can vary widely from one state to another. The author attempts to analyse the cluster development policy carried out in Podlaskie Voivodeship, which is among Europe's most challenged regions. The analysis is based on the guidelines for cluster development proposed by S.A. Rosenfeld.

**Key words:** clusters, deindustrialisation, regional development

### **1. Wstęp**

W literaturze, odnoszącej się do problematyki dezindustrializacji, klastry gospodarcze, rozumiane jako nowe grupy współpracy podmiotów, stanowią jedną z wielu

---

<sup>1</sup> Dr Magdalena Klimczuk – Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

reakcji podmiotów na zachodzące zmiany związane z odchodzeniem od gospodarki tradycyjnej do gospodarki opartej na wiedzy [Gierańczyk 2008 s. 94]. Oznacza to, że scentralizowane struktury, charakterystyczne dla wielkich korporacji transnarodowych, coraz częściej są zastępowane strukturami sieciowymi. W tym kontekście coraz większego znaczenia nabierają umiejętności współpracy przedsiębiorstw, w tym szczególnie tych o niewielkich rozmiarach i potencjale. Ustanowienie relacji między podmiotami wymaga jednak nie tylko chęci współpracy samych firm, lecz również niezbędne często okazuje się wsparcie ze strony władz czy instytucji otoczenia biznesu. Wspólne wysiłki na rzecz wzmocnienia tworzonych struktur klastrów mogą przyjmować rolę swego rodzaju „polityki” rozwoju klastrów, rozumianej jako wspólne działania: przedsiębiorstw, władz różnych szczebli i instytucji otoczenia biznesu dla osiągnięcia celów, które ich łączą, a jakimi mogą być korzyści z rozwoju klastrów gospodarczych. Nie wyklucza to jednak konkurowania tych podmiotów ze sobą, gdy ich cele będą sprzeczne.

Wobec tych nowych wyzwań, pojawiają się pytania: na ile rozwinięte są tego rodzaju struktury w takich regionach, jak chociażby województwo podlaskie, należących do jednych z najbiedniejszych w Unii Europejskiej oraz w jakim stopniu są realizowane działania wspierające rozwój klastrów. Na powyższe pytania próbowano udzielić odpowiedzi w niniejszym opracowaniu poprzez krótkie przedstawienie zagadnienia polityki rozwoju klastrów, a także stanu dotychczas zrealizowanych działań w tym zakresie w województwie podlaskim.

## 2. Istota polityki rozwoju klastrów

Analiza różnych opcji polityki regionalnej wskazuje na odchodzenie od uznawania jej za istotny segment interwencjonizmu państwowego, który zmierza do niwelowania różnicowań międzyregionalnych, i przybliżanie się do koncepcji wspierania regionów słabszych środkami skumulowanymi przez państwo. Istotą tej koncepcji stanowi próba wygrania, a nie wyrównania, międzyregionalnych różnicowań. Co za tym idzie, wykorzystanie zróżnicowanych: cech, zasobów i predyspozycji regionalnych struktur społeczno-gospodarczych oraz uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań i zagrożeń rozwojowych w procesach alokacji środków staje się podstawą, tak rozumianej, polityki rozwoju i jej specyficznym potencjalnym wkładem w rozwój kraju jako całości [Pyszkowski 2000 s. 73-74].

To nowoczesne podejście do rozwoju regionalnego akcentuje wzmocnianie konkurencyjności regionów jako podstawowego kierunku polityki regionalnej i wiąże się z przewyżczeniem, dotychczas dominującego, dążenia do wyrównywania poziomu rozwoju regionów. Zasada wzmocniania konkurencyjności dotyczy wszystkich regionów, silnych i słabych. Gra o przewagę oznacza tu konieczność zabiegania o wzmocnienie ich konkurencyjności. W przypadku zaś regionów bardzo słabo rozwiniętych, które są wykluczone poza obszar rozwoju, a więc i niezdolne do konkurencji, konieczne jest wyrównanie ich szans dzięki interwencji państwa [Hausner 2001 s. 7-8].

W tym kontekście znaczenia nabiera wdrażanie koncepcji polityki rozwoju klastrów (*cluster-based policy, cluster-oriented policy*). U podstaw jej wprowadzania legło duże zainteresowanie klastrami (gronami)<sup>2</sup>. Szeroko zakrojone badania, dotyczące przyczyn powstawania oraz uwarunkowań rozwoju skupisk podmiotów, pozwoliły stwierdzić, że realizacja tej koncepcji może w istotnym stopniu przyczynić się do podniesienia poziomu konkurencyjności lokalnej i regionalnej gospodarki. Przy tym zakłada się wsparcie jej innymi rodzajami komplementarnych polityk, co oznacza konieczność ich koordynacji w celu osiągnięcia efektów synergii. Jednocześnie jej realizacja, zgodna ze współczesnym sieciowym paradygmatem innowacji, ma prowadzić do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw [Brodzicki (i in.) 2002].

Realizacja polityki rozwoju klastrów ma dwojaki charakter. Otóż może polegać na oddolnym wspieraniu podmiotów i instytucji lub na odgórnych działaniach podejmowanych przez władze publiczne. W praktyce zazwyczaj występują, z różnym nasileniem, oba podejścia jednocześnie. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że *grona są zjawiskiem oddolnym, spontanicznym, popychanym przez rynek*. Oznacza to, że rola władz i administracji różnych szczebli może mieć jedynie dodatkowy charakter działań wspierających i stanowić swego rodzaju katalizator oraz być animatorem inicjatyw, nie może jednak być „architektem” i pomysłodawcą [Klustry... 2004 s. 29].

W Europie brak jednolitego modelu polityki rozwoju klastrów. Silne jej zróżnicowanie wynika z różnorodności krajów wchodzących do Unii Europejskiej. Wymienić można trzy podstawowe poziomy działań i programów Unii w odniesieniu do koncepcji klastrów [Klustry... 2004 s. 20-21]: 1) Poziom instytucji europejskich – działania inicjowane przez Komisję Europejską, z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego; 2) Poziom krajów członkowskich Unii – w ramach wspólnej polityki, które są finansowane ze środków budżetu Unii; 3) Poziom polityk narodowych poszczególnych krajów członkowskich.

Komisja Europejska dzieli państwa europejskie, w zależności od rodzaju stosowanej polityki rozwoju klastrów, na cztery grupy<sup>3</sup>. Pierwsza grupa to kraje prowadzące politykę rozwoju klastrów na poziomie narodowym, do której to zostało zaklasyfikowanych pięć, spośród 27 państw unijnych, w tym wśród nowych: Litwa, Łotwa i Słowenia. Na poziomie regionalnym jest ona realizowana w Belgii i Hiszpanii. Trzecia grupa, określona jako tworzenie narodowych ram dla realizacji polityki regionalnej, jest charakterystyczna dla pięciu krajów, w tym: Austrii, Niemiec, Włoch, Szwecji i Wielkiej Brytanii, a spośród nowych członków na Węgrzech. Pozostałe kraje nie realizują polityki specyficznej w odniesieniu do klastrów [Nowińska-Łażniewska 2005 s. 186-191]. W grupie tej znajduje się również Polska.

---

<sup>2</sup> Klaster będzie rozumiany jako geograficzne skupisko: wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład: uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Za: [Porter 2001].

<sup>3</sup> Zob.: [European Trend Chart on Innovation, Thematic Report – Cluster Policies, European Commission 2003 s. 11]. Za: [Brodzicki (i in.) 2004 s. 19].

Ponadto, badania nad prowadzoną polityką rozwoju klastrów w różnych krajach Unii Europejskiej pozwoliły na wydzielenie, w zależności od poziomu prowadzonej polityki, różnych sposobów oddziaływania władz: szczebla krajowego, regionalnego czy lokalnego na rozwój gromad. Uznano przy tym, że wpływ władz różnych, wymienionych poziomów może wystąpić w formie czterech rozmaitych podejść. Po pierwsze, polityka rozwoju klastrów może mieć charakter katalityczny, co oznacza, że rząd próbuje zachęcić firmy i organizacje do tworzenia sieci, a przy tej okazji dostarcza jedynie ograniczonego wsparcia tego rozwoju. Drugi rodzaj to wpływanie wspierające, polegające na działaniach o charakterze katalitycznym, które mogą polegać na powiązaniu rozwoju klastrów z prowadzonymi inwestycjami infrastrukturalnymi, uwzględniającymi specyficzne potrzeby istniejących klastrów. Mogą to być także inwestycje w: edukację, szkolenia lub działania promujące skupiska podmiotów. Kolejny, trzeci rodzaj oddziaływania władz na rozwój klastrów został określony jako „bepośredni”. Są to działania wspierające, uzupełnione o wykorzystywanie przez władze programów rozwoju klastrów do zmian w zakresie kształtowania struktur gospodarczych. Czwarta kategoria zaś to interwencjonizm, a więc działania bezpośrednie, uzupełnione o skupienie się władz na rozwoju klastrów, a nie sektora prywatnego ogólnie. Może to być również znaczne oddziaływanie rządu na kontrolę nad rozwojem klastra i jego wsparcie [Final... 2003 s. 27].

Na przykład we Włoszech klastry są bardzo powszechne i wynikają z tradycji gospodarczej tego kraju. Nie ma specjalnego ustawodawstwa w tym zakresie, ale istnieje silne wsparcie ze strony polityki ukierunkowanej w stronę małych i średnich przedsiębiorstw. Włoskie okręgi przemysłowe tworzą się spontanicznie, dzięki lokalnej społeczności biznesowej, gdzie podmioty prywatne i publiczne współpracują ze sobą. Zauważa się jednak katalityczny wpływ władz regionalnych i lokalnych na rzecz rozwoju skupisk podmiotów, gdyż są one w pełni świadome korzyści z nich wynikających [Final... 2003, s. 24].

W Holandii i Austrii polityka rozwoju klastrów polega przede wszystkim na identyfikacji luki między różnymi politykami a potrzebami klastrów, jak również dotyczy skupienia strategii rozwoju na klastrach. Także Francja ma długą tradycję w tym zakresie poprzez realizację polityki skierowanej w stronę wspierania zlokalizowanych systemów produkcyjnych (*localised productive systems*). W Grecji, Irlandii i Luksemburgu uruchomiono kilka pilotażowych projektów, celem tworzenia klastrów po to, by zdecydować, jak wprowadzać bardziej systemowe podejście do koncepcji klastrów w przyszłości [Final... 2003 s. 24].

W krajach, które jako ostatnie weszły do Unii Europejskiej, koncepcja klastrów jest dość nowa. W Republice Czeskiej, Łotwie, Słowenii i na Węgrzech było realizowanych kilka projektów, nakierowanych na zidentyfikowanie i wsparcie potencjalnych gromad. Podjęto także studia nad możliwościami wprowadzenia koncepcji klastrów do ich polityki [Final... 2003 s. 24-25].

W Polsce brak jest ukształtowanej polityki rozwoju klastrów. Klastry zostały zdefiniowane w polskim systemie prawnym w ramach *Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 roku w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości*

*pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi*<sup>4</sup> i chociaż zaakceptowana definicja nie odpowiada w pełni specyfice klastrów jako obiektywnej strukturze gospodarczej, to wydaje się, że przyjęcie takiej definicji było podyktowane przede wszystkim celami praktycznymi. Uczestnictwo Polski w strukturach Unii Europejskiej sprawia, że następuje coraz większe zaangażowanie ze strony władz na rzecz wsparcia klastrów. Konieczne było więc stworzenie takiej regulacji prawnej, która umożliwiłaby określenie jasnych kryteriów ubiegania się o wsparcie finansowe z gron ze środków unijnych i budżetu państwa. Pewne przejawy polityki wspierania klastrów w Polsce można odnaleźć w dokumencie strategicznym pt.: *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, który został przyjęty przez rząd w dniu 4 września 2006 r. Praktycznej realizacji tego dokumentu strategicznego ma służyć „Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013” (PO IG). Działania, które są podejmowane w ramach PO IG, mogą obejmować bezpośrednie wsparcie dla: przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe, zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw. W tym, z punktu widzenia wspierania rozwoju klastrów, największe znaczenie ma Priorytet 5. „Dyfuzja innowacji”, a w jego ramach: Działanie 5.1 „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym” oraz Działanie 5.2 „Wspieranie sieci proinnowacyjnych instytucji otoczenia biznesu o znaczeniu ponadregionalnym”. W ramach Działania 5.1 będą wspierane m.in. inwestycje związane z pokryciem kosztów zainicjowania lub prowadzenia inwestycji dotyczących tworzenia i rozwoju powiązań kooperacyjnych, w tym klastrów. Natomiast w Działaniu 5.2 swoje miejsce odnajduje wzmocnienie proinnowacyjnych instytucji otoczenia biznesu, takich jak m.in.: parki naukowo-technologiczne, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii.<sup>5</sup>

Na podstawie, wcześniej przedstawionej, analizy można stwierdzić, że polityka rozwoju klastrów jest na rozmaitych etapach w różnych krajach. W niektórych rozwój gron następuje spontanicznie od kilkunastu lat, gdy w innych koncepcja ta dopiero się pojawiła. To zaś uniemożliwia wprowadzenie doświadczeń innych państw w zakresie polityki klastrów w krajach, w których dopiero są podejmowane działania na rzecz wsparcia skupisk podmiotów. Poza tym, w zasadzie wręcz niemożliwe jest przełożenie doświadczeń w zakresie realizowanej polityki rozwoju klastrów w innych lokalizacjach, gdyż może istnieć niedopasowanie w obszarze uwarunkowań regionalnych, wynikające m.in. ze: zmienności specyfiki regionów, z szerokości geograficznej, potrzeb społeczności lokalnej, zasobów naturalnych, poziomu rozwoju gospodarczego.

---

<sup>4</sup> Zob.: [Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2006 roku w sprawie udzielenia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi, Dz. U. z dnia 11 grudnia 2006 r.].

<sup>5</sup> Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/GOSPODARKA/Innowacyjnosc/Polityka+innowacyjna/Polska+polityka+klastrowa+i+udzia%C5%82+Polski+w+Europejskim+Aliansie+Klastr%C3%B3w+PRO+INN+EUROPE.htm>], data wejścia: 7 .04.2008].

### 3. Działania realizowane w ramach polityki rozwoju klastrów

Wyniki analiz dokumentów i opracowań Unii Europejskiej oraz OECD wskazują jednocześnie na dużą dowolność w definiowaniu pojęcia klastra. W programach: RIS i RITTS Unia Europejska odnosiła się do definicji klastrów, prezentowanej przez M.E. Portera. Mimo to, pod koniec lat 90., zauważa się tendencję do zamiennego stosowania pojęć: klastery i regionalny system innowacji, obecnie przyjmuje się zaś, że klastry są niższym etapem rozwoju tego systemu.<sup>6</sup> To jednak nie przeszkadza w proponowaniu pewnych wskazówek w odniesieniu do wspierania rozwoju klastrów. Ponieważ w przeważającej większości krajów Unii Europejskiej polityka klastrów jest inicjowana głównie na poziomie krajowym przez władze centralne, to realizacją zajmują się przede wszystkim władze i agencje rozwoju. Wśród najczęściej stosowanych instrumentów polityki gromadzącej się znajdują się: 1) Usprawnienie obiegu informacji; 2) Tworzenie platform współpracy firm i instytucji naukowo-badawczych; 3) Wspieranie wspólnego marketingu i kampanii eksportowych; 4) Dofinansowanie konsultingu i szkoleń z zakresu nowych metod organizacji procesów technologicznych.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w odniesieniu do: Słowenii, Słowacji, Polski, Węgier i Czech, w ramach opracowania *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, przedstawia listę zaleceń, które mogą przyczynić się do poprawy w zakresie wsparcia rozwoju klastrów w tych krajach. Są to [Business... 2005 s. 7-8]: 1) Tworzenie mapy klastrów, w celu określenia lokalnej i regionalnej przewagi konkurencyjnej – klastry stanowią użyteczne narzędzie analizy przemysłu i określenia tendencji na potrzeby tworzenia polityki gospodarczej; 2) Wspieranie klastrów, w celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności firm – dzięki połączeniu kluczowych zasobów i procesów wspólnego uczenia się i rywalizacji, które stymulują szybsze innowacje w odniesieniu do produktów i procesów, firmy wchodzące w skład klastrów są lepiej przygotowane do stawienia czoła konkurencji międzynarodowej; 3) Włączenie modelu klastrów do tworzenia i wdrażania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Polityka rozwoju regionalnego musi wzmocnić regionalny system instytucjonalny, celem efektywnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i wdrożenia niezależnych programów regionalnych, dostosowanych do potrzeb lokalnych; 4) Wykorzystanie klastrów do wspierania rozwoju lokalnego i wzmocnienia MSP. Wspieranie klastrów może być wykorzystane dla osiągnięcia wielu celów w rozwoju lokalnym (wspieranie MSP, tworzenie miejsc pracy, rozwój umiejętności), które są ważne na poziomie lokalnym i przekładają się na zdobycze społeczne w regionie oraz w całym kraju; 5) Wykorzystanie koncepcji klastrów w narodowych strategiach, dotyczących przyciągania i integrowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Za sprawą zidentyfikowania i wzmocnienia konkurencyjności lokalnej, kraje Europy Środkowej i Wschodniej mogą z powodzeniem zintegrować bezpośrednio inwestycje zagraniczne.

---

<sup>6</sup> Regionalny system innowacji to publiczno-prywatne forum współpracy: świata biznesu, administracji samorządowej i państwowej, instytucji naukowo-badawczych i edukacyjnych oraz instytucji pozarządowych, umożliwiającej aktywizację lokalnych czynników wzrostu i lepsze wykorzystanie zasobów. Za: [Matusiak, Nowakowska, Zasiadly 2005 s. 32].



Te działania o charakterze ogólnym miałyby zaś zostać przełożone na konkretne programy wsparcia rozwoju klastrów.

Przedstawione zalecenia mają ułatwić wprowadzenie polityki rozwoju klastrów w takich krajach, jak Polska, gdzie doświadczenia są jak na razie niewielkie. Realizacja polityki w tym zakresie jest ważna, ze względu na zapewnienie przede wszystkim prawnych i finansowych form wspierających prowadzenie działań na rzecz grom. Jednocześnie zauważa się, że, dzięki odgórnemu przyjęciu polityki rozwoju klastrów, łatwiej o poprawę świadomości różnych grup podmiotów w zakresie istoty danego zagadnienia, jak i korzyści, które można z tego tytułu osiągnąć.

Władze mogą również wpływać na uwarunkowania rozwoju grom poprzez usytuowanie inwestycji publicznych i prywatnych w danej lokalizacji. Działania, jakie mogą podejmować władze na rzecz rozwoju grom na początkowym etapie cyklu życia skupiska, powinny polegać raczej na budowaniu i doskonaleniu infrastruktury oraz eliminowaniu niekorzystnych zjawisk w rombie. Natomiast, wraz z upływem czasu, powinny polegać na usuwaniu ograniczeń i przeszkód utrudniających wprowadzanie innowacji [Porter 2001 s. 316-318].

Brak ustalonych ram polityki rozwoju klastrów w Polsce powoduje, że nie ma wytycznych co do realizacji działań, w tym zakresie, przez władze: krajowe, regionalne oraz lokalne. Uznać jednak należy, zgodnie z prowadzoną wyżej analizą polityk i podejścia do rozwoju klastrów na świecie, że władze publiczne mają przede wszystkim pełnić zadanie koordynatora działań różnych grup podmiotów, które uczestniczą w inicjatywach klastrowych. Władze publiczne mają stymulować i pobudzać do działania, zachęcając w ten sposób do udziału w realizacji działań, które będą zmierzać w kierunku rozwoju.

Mimo braku uniwersalnych rozwiązań, można pokusić się o zaproponowanie pewnych działań, które powinny być podejmowane przez władze publiczne celem rozwoju klastrów. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że przejawem realizacji polityki rozwoju klastrów jest urzeczywistnienie inicjatyw skierowanych w stronę rozwoju klastrów (*cluster initiatives*), [Brodzicki (i in.) 2004 s. 13]. Inicjatywy klastrowe są to działania podejmowane przez wiele grup podmiotów w celu tworzenia lub poprawy siły klastra, których działania mogą zależeć od siebie na różne sposoby. Władze publiczne najczęściej są odpowiedzialne za wiele inicjatyw klastrowych, co wyznacza jednocześnie geograficzne zmiany. W Stanach Zjednoczonych bardziej powszechne są inicjatywy prywatne. Jednakże, nawet jeśli są podejmowane lub kierowane przez prywatnych aktorów, to wiele z nich zależy od różnych form publicznego wsparcia finansowego [Andersson, Schwaag-Serger, Sörvik, Hansson 2004 s. 7]. **Trzeba** także wskazać, że dla rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych są niezbędne również inne podmioty, składające się na model potrójnej heliksy: przemysł – administracja – instytucje otoczenia, w tym uczelnie wyższe.

S.A. Rosenfelda proponuje następujące siedem grup ogólnych kierunków działań na rzecz rozwoju grom [Rosenfeld 2002 s. 15]: 1) Działania zmierzające do poznania i *benchmarkingu* gospodarki regionu: a) identyfikacja klastrów, b) modelowanie i tworzenie mapy systemowych relacji, c) benchmarking w stosunku do konkurentów; 2) Działania na rzecz zaangażowania: a) rozpoznanie stowarzyszeń w obrębie

klasterów lub ich tworzenie, gdy dotychczas nie powstały, b) formalizacja kanałów komunikacyjnych, c) sprzyjanie rozwojowi kooperacji pomiędzy firmami; 3) Działania na rzecz organizowania i dostarczania usług: a) organizowanie i rozprzestrzenianie informacji w klastrach, b) stworzenie *one-stop cluster hubs/centers* – instytucjonalnego ośrodka klastra, c) stworzenie zespołu przedstawicieli różnych organizacji działających w klastrze, d) stworzenie w strukturach władz wydziałów/departamentów zajmujących się klastrzem, e) ułatwianie relacji uczestników klastra z podmiotami zewnętrznymi; 4) Działania na rzecz kształtowania wyspecjalizowanych zasobów pracy: a) przygotowywanie kadr do wymogów zatrudnienia, b) wykorzystywanie klastra jako kontekstu kształcenia kadr, c) założenie centrum edukacyjnego na potrzeby klastra, d) kształtowanie partnerstwa pomiędzy instytucjami edukacyjnymi a klastrzem, e) wspieranie regionalnych porozumień firm na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadry, f) tworzenie ponadregionalnych porozumień instytucji edukacyjnych; 5) Działania stymulujące innowacyjność i przedsiębiorczość: a) inwestowanie w innowacje, b) wspieranie, opartych na klastrze, inkubatorów przedsiębiorczości, c) zachęcanie do tworzenia sieci wspierania przedsiębiorczości i uczenia się, d) wspieranie sieci innowacyjnych, e) stworzenie, opartego na klastrze, centrum technologicznego; 6) Działania na rzecz marketingu regionu: a) tworzenie zachęt do inwestowania, b) promocja klastra, c) tworzenie sieci eksportowych, d) wsparcie wykorzystania regionu jako wyróżniającej marki produktów klastra; 7) Działania na rzecz alokacji zasobów i inwestycji: a) stosowanie zachęt dla firm, priorytetowo traktujące grupy i skupiska firm, b) inwestowanie w działalność B+R klastrów, c) kształtowanie korzystnych warunków lokalizacyjnych.

Autor proponuje powyższe rodzaje działań w kontekście warunków regionów charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju. Wydaje się jednak, że odpowiadają one poziomowi rozwoju regionów Polski i ich adaptacja przez władze może przyczynić się do rozwoju klastrów. Z tego punktu widzenia, szczególnego znaczenia na etapie załączkowym rozwoju klastrów upatruje się w prowadzeniu badań i analiz na poziomie regionów, które pozwalają na ustalenie, gdzie występują skupiska podmiotów i jakiego rodzaju. Należy przy tym uznać, że uwarunkowaniem rozwoju grona jest podejście *klastrone*, co oznacza, że wszelkie działania, jakie będą realizować władze, mają uwzględniać kierunek rozwoju skupisk podmiotów w danym regionie. Tak więc, zarówno w dokumentach planistycznych, jak i podczas zastosowania innych rodzajów instrumentów, winno być praktykowane podejście przez pryzmat rozwoju klastrów, kluczowych dla danej lokalizacji.

#### 4. Polityka rozwoju klastrów w województwie podlaskim

Analizy stanu polityki rozwoju klastrów w województwie podlaskim dokonano poprzez skonfrontowanie wskazań S.A. Rosenfelda i działań, które do tej pory zostały przeprowadzone tak przez same przedsiębiorstwa, instytucje wspierające, jak i władze publiczne w województwie podlaskim.

Ponieważ autorka opracowania była pomysłodawcą, jak i realizatorem projektu Podlaski Klaster Spożywczy, to, przedstawiona w dalszej części, analiza w głównej mie-

rze bazuje na wskazaniu, jakie elementy działań, zrealizowanych w ramach projektu, wpisują się w realizację polityki rozwoju klastrów w województwie podlaskim. Należy przy tym stwierdzić, że projekt Podlaski Klaster Spożywczy był realizowany jako inicjatywa na rzecz rozwoju klastrów i zakończył się wraz z projektem realizowanym przez Państwową Wyższą Szkołę Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży (PWSiIP). Projekt nie zmierzał do zawiązania formalnej inicjatywy klastrowej, jednak jego wymierne korzyści można dostrzec w postaci np.: rozpoznania potencjału klastra branży spożywczej na Podlasiu oraz wskazania rekomendacji w odniesieniu do dalszego jego rozwoju, a także utrwalenia jego pozytywnego wizerunku poza regionem. Efekty realizacji tego projektu są więc widoczne również obecnie.

## 5. Działania zmierzające do poznania i benchmarkingu gospodarki regionu

Działania z I obszaru zmierzające do poznania i benchmarkingu gospodarki regionu, co prawda, nie były liczne, lecz podejmowano jednostkowe „akcje” w tym kierunku. Pierwszym takim badaniem na terenie województwa podlaskiego były **analizy realizowane w ramach projektu INCLUD** „Industrial Cluster Development” – Rozwój Klastrów Przemysłowych (lata 2003-2004). Finansowano go z programu Interreg III B. Liderem projektu został włoski region Lombardia. Pozostali partnerzy to: Region Emilia Romagna, San Daniele del Friuli Area, Regione Abruzzo, Regione Marche, Austria, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Czechy. Głównym celem projektu była identyfikacja potencjalnych klastrów w wybranych krajach Europy Wschodniej oraz stworzenie warunków ich rozwoju. Przedstawicielami województwa byli wybrani pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego oraz kilku ekspertów regionalnych. Przy pomocy metod ilościowych i jakościowych ustalono, że na terenie województwa podlaskiego istnieją skupiska podmiotów w sektorach: przetwórstwa rolno-spożywczego, maszynowym oraz drzewnym.

Innym przykładem działań, mających na celu rozpoznanie gospodarki regionalnej pod kątem obszarów rozwoju klastrów, są **badania zrealizowane w ramach projektu Podlaski Klaster Spożywczy**. Prowadzono je w okresie: grudzień 2006-czerwiec 2007. Badania te miały na celu: dokonanie analizy siły powiązań między podmiotami klastra spożywczego, wykrycie obszarów kluczowych dla funkcjonowania klastra, wstępne określenie potencjału ekonomicznego podmiotów należących do klastra oraz ustalenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności podmiotów klastra. Badania objęły: 100 przedsiębiorstw produkcyjnych z sektora *produkcji artykułów spożywczych i napojów* (NACE 15), działających na terenie województwa podlaskiego; 118 władz samorządowych województwa podlaskiego na szczeblu gminnym oraz 30 instytucji otoczenia biznesu z województwa podlaskiego. Na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych było możliwe wyodrębnienie czterech, tzw. podklastrów: mleczarskiego, mięsnego, zbożowo-piekarniczego, owocowo-warzywnego. Co zaś szczególnie istotne, podjęto próbę opracowania graficznego **mapy klastra przetwórstwa rolno-spożywczego** dla czterech, wydzielonych podklastrów. Również w ramach tego projektu został przeprowadzony **benchmarking podlaskiego klastra**

**spożywczo**. Brało w nim udział 14 ekspertów, którzy dokonali 30 niezależnych analiz benchmarkingowych przedsiębiorstw w obszarze: technologii, produktów i opakowań.

Inny przykład działań, zmierzających do rozpoznania gospodarki regionu, to badania, które zostały przeprowadzone w ramach inicjatywy Podlaski Klaster Obróbki Metali. Dotyczyły one m.in.: kondycji przedsiębiorstw związanych z branżą, zapotrzebowania przedsiębiorstw na innowacje w dziedzinie produkcji i promocji, zapotrzebowania na wyspecjalizowane kadry, poziomu świadomości przedsiębiorców na temat idei klasteringu oraz szans rozwoju branży obróbki metali na Podlasiu [*Klustry jako...* 2010 s. 77].

Jako kolejne, znaczące działanie z obszaru I można wskazać badania statystyczne, które zostały przeprowadzone w okresie lipiec-grudzień 2007 roku na zlecenie **Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) pt.: *Rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej***<sup>7</sup>. Badania te pozwoliły na analizę regionalnej specjalizacji województwa podlaskiego.

## 6. Działania na rzecz zaangażowania

Wśród działań na rzecz zaangażowania (obszar II) wolno wyróżnić między innymi takie formy aktywności, jak np.: **konferencje, warsztaty, seminaria**. Najczęściej tego rodzaju czynności były elementem wielu projektów, inicjujących wsparcie przedsiębiorstw w zakresie tworzenia inicjatyw klastrowych w województwie podlaskim. Przykładem są chociażby dwie konferencje, zrealizowane w ramach projektu Podlaski Klaster Spożywczy. Spotkania takie sprzyjają nawiązaniu kontaktów czy przekazaniu informacji o prowadzonych działaniach, co pozwala na wyciągnięcie wniosków np. w odniesieniu do najlepszych form współpracy między podmiotami.

Wydaje się, że szczególnym przejawem działań, mających na celu zwiększenie zaangażowania w rozwój klastrów, jest **powstawanie inicjatyw klastrowych**. W ostatnich latach pojawiło się ich wiele na terenie województwa podlaskiego.

Za próbę identyfikacji inicjatyw klastrowych w województwie podlaskim można uznać, wspomniane już, badania pt.: *Rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej* [Klimczuk 2007 s. 200-218] realizowane w 2007 roku na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez grupę niezależnych ekspertów z pięciu województw tzw. Polski Wschodniej. Zidentyfikowano wówczas siedem inicjatyw klastrowych, które wówczas funkcjonowały formalnie lub nieformalnie, w tym: 1) Klaster Spożywczy „Naturalnie z Podlasia!?”; 2) Podlaski Klaster Piekarniczy – Stowarzyszenie; 3) Podlaski Klaster Spożywczy; 4) Grupa mleczna; 5) Podlaski Klaster Drzewny; 6) Podlaski Klaster Obróbki Metali; 7) Grupa maszynowo-mechaniczna. Wymieniono także załączki klastrów w branży: bieliźniarskiej, produkcji jachtów i turystycznej.

---

<sup>7</sup> Jednym z celów badań była identyfikacja skupisk podmiotów w pięciu województwach Polski Wschodniej. Zob.: [Klimczuk, Stypułkowski 2007 s. 16-83].

Stan, zdiagnozowanych na listopad 2009 r., inicjatyw klastrowych i załączków klastrów w województwie podlaskim został przedstawiony w raporcie pt.: *Klustry jako potencjał rozwoju – województwo podlaskie* [ *Klustry jako...* 2010 s. 77]. Wówczas wymieniono następujące inicjatywy klastrowe: 1) Klaster Spożywczy „Naturalnie z Podlasia!”; 2) Podlaski Klaster Piekarniczy – Stowarzyszenie; 3) Podlaski Klaster Bielizny; 4) Klaster Obróbki Metali; 5) Polski Wschodni Klaster Medyczny; 6) Klaster Zielonych Technologii; 7) Północno-Wschodni, Innowacyjny Klaster Drzewny (Meblarski). Wyodróżniono również następujące załączki w branży: budowlanej, informatycznej i turystycznej. Porównując stan rozwoju inicjatyw klastrowych, zdiagnozowany w roku 2007 do roku 2009, sytuacja w tym względzie nie uległa znacznej poprawie, a w niektórych przypadkach proces rozwoju struktur klastrowych został zahamowany, czy wręcz, całkowicie zaniechany. Utrzymała się nadal inicjatywa Klaster Spożywczy „Naturalnie z Podlasia!” oraz inicjatywa Podlaski Klaster Piekarniczy – Stowarzyszenie. Inicjatywa Podlaski Klaster Spożywczy w zasadzie zakończyła się wraz z projektem realizowanym przez Państwową Wyższą Szkołę Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. Podobnie miała się rzecz z „Grupą mleczną” oraz „Grupą maszynowo-mechaniczną”. Zespoły robocze, wydzielone w ramach projektu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt.: *Program szkoleń promujących clustering*, nie przekształciły się w inicjatywy klastrowe. Można przy tym dostrzec, że część podmiotów „grupy maszynowo-mechanicznej” już w trakcie realizacji projektu podjęła się uczestnictwa w spotkaniach w projekcie Klaster Obróbki Metali.

Zamiast Podlaskiego Klastra Drzewnego można było odnaleźć informacje o Północno-Wschodnim, Innowacyjnym Klastrze Drzewnym (Meblarskim). W 2008 roku zostało podpisane Porozumienie Partnerskie w sprawie jego powołania, a koordynatorem został Park Naukowo-Technologiczny Polska-Wschód w Suwałkach.<sup>8</sup> Również przetrwała inicjatywa Podlaski Klaster Obróbki Metali, która podjęła się realizacji nowych projektów na rzecz członków inicjatywy klastrowej i przeobraża się w inicjatywę pod nazwą Klaster Obróbki Metali.

Załączek klastra bielizniarskiego zyskał swoją inicjatywę, w pełnym tego słowa znaczeniu, pod nazwą Podlaski Klaster Bielizny. Dziewięciu, najdynamiczniej rozwijających się, producentów bielizny postanowiło skupić się pod jednym szyldem. Są to znane marki: Gaia, Kinga, Kostar, Ava, Axami, Gorteks, Mat, Gracya, a także sklep internetowy z białostocką bielizną Kontri. Szczególnie ważny jest fakt, że jest to pierwsza taka inicjatywa w Polsce i jedna z nielicznych na świecie<sup>9</sup>.

Załączek klastra turystycznego uległ przekształceniu w inicjatywę klastrową Północno-Wschodni, Innowacyjny Klaster Turystyczny „Kryształ Europy”<sup>TM</sup>. Kolejne działania miały dotyczyć wypracowania narzędzi do opracowania strategii. Następnie, zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie lidera Parku Naukowo-Technologicznego Polska-Wschód, miała odbyć się seria spotkań roboczych, zapla-

<sup>8</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.internetmedia.com.pl/klienci/ekomark/index.php?option=com\_content&task=view&id=78&Itemid=11, data wejścia: 6.12.2009].

<sup>9</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,5190645.html, data wejścia: 7.12.2009].

nowanych na koniec stycznia 2009. Brak jednak informacji o dalszych działaniach i faktycznym funkcjonowaniu inicjatywy [*Klustry jako...* 2010 s. 84].

Ponadto, w trakcie przeprowadzonych analiz, w 2009 roku stwierdzono, że pojawiły się dwie, kolejne inicjatywy, które nie zostały uwzględnione na liście w raporcie dla MRR. Są to: Polski Wschodni Klaster Medyczny<sup>10</sup> oraz Klaster Zielonych Technologii<sup>11</sup>.

Analiza aktualnego stanu inicjatyw klastrowych w województwie pozwala stwierdzić, że, według stanu na listopad 2010 roku, istnieje szesnaście inicjatyw klastrowych w województwie podlaskim. Można zauważyć, że załóżek producentów jachtów zyskał inicjatywę w postaci Fundacji Klaster Polskie Jachty. Inne, nowe inicjatywy, które można zidentyfikować, a które nie pojawiły się we wcześniej wymienionych opracowaniach to: 1) Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu; 2) Klaster Przemysłu Gorzelniczego Polska Wódka; 3) Wschodni Klaster Edukacji Zawodowej; 4) Północno-Wschodni Klaster Edukacji Cyfrowej; 5) Klaster IT – Wschodni Klaster Informatyczny; 6) Innowacyjny Klaster Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska – Perły Polski Wschodniej” oraz 7) Warmińsko-mazurski Klaster „Razem Ciepłej”. Poza tym, można mówić o dwóch załączkach klastrow, które, póki co, nie doczekały się swoich inicjatyw, jakimi są: sektor budowlany oraz sektor spożywczy, a w nim już „Grupa mleczna” oraz „Klaster mięsny”.

Do utworzenia wielu z, analizowanych powyżej, inicjatyw klastrowych przyczyniły się przede wszystkim pojawiające się **możliwości finansowania tego rodzaju działań ze środków zewnętrznych**, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

Jednocześnie do działań na rzecz zaangażowania w kontekście sprzyjania rozwojowi kooperacji pomiędzy firmami można zaliczyć wiele innych przykładów niż tworzenie inicjatyw klastrowych. Jednym z nich jest chociażby aktywność podmiotów Podlaskiego Klastra Bielizny, która polega na stworzeniu wewnętrznego systemu transferu surowców w formie **Klastrowej Giełdy Surowcowej i Klastrowego Systemem Wykorzystania Wolnych Mocy Produkcyjnych**.<sup>12</sup> Co więcej, przedsiębiorstwa, skupione w tej inicjatywie, uzyskały środki finansowe na realizację projektu pt.: *Rozwój kooperacji firm z branży bielizniarskiej z regionów Polski Wschodniej* z Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”. Celem projektu jest zbudowanie stałej formy kooperacji innowacyjnych firm branży bielizniarskiej z regionów Polski Wschodniej. Realizacja niniejszego projektu ma zachęcić podmioty gospodarcze i społeczne do podjęcia współpracy z Podlaskim Klastrem Bielizny. Ma to na celu umocnienie jego pozycji w kraju oraz za granicą [Pławgo, Klimczuk, Citkowski (i in.) 2010 s. 42].

Inicjatywa Podlaski Klaster Piekarniczy – Stowarzyszenie **podpisała z trzema młynami oraz hurtownią**, sprzedającą dodatki piekarskie, umowę i wynegocjowała niższe ceny dostaw, co, niewątpliwie, sprzyja współpracy jej członków.

---

<sup>10</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,37227,6119949,Klaster\\_medyczny\\_szansa\\_dla\\_firm\\_i\\_uczelni.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,37227,6119949,Klaster_medyczny_szansa_dla_firm_i_uczelni.html), data wejścia: 7.12.2009].

<sup>11</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.ekoton.pl/index.php?page=fundusze-unijne-2&chl=pl\\_PL](http://www.ekoton.pl/index.php?page=fundusze-unijne-2&chl=pl_PL), data wejścia: 8.12.2009].

<sup>12</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.zstio.net.pl/konf.2008/wystapienia/Nowik.htm>, data wejścia: 7.12.2009].

Centrum Promocji Podlasia wraz z Centrum Konsultacyjnym Przedsiębiorczości z Alytusa realizuje projekt „E-kooperacja – innowacyjne klastry”, którego celem jest **nawiązanie współpracy między przedsiębiorcami polskimi i litewskimi sektora obróbki metali** w obszarze pogranicza polsko-litewskiego. W ramach realizacji projektu przewidziano między innymi powstanie platformy współpracy działających inicjatyw klastrowych po obu stronach granicy<sup>13</sup>.

Centrum Promocji Podlasia, jako broker Klastra Obróbki Metali, przeprowadziło jeszcze inne działanie, jakim było **opracowanie strategii rozwoju** klastra w branży metalowej. Do podobnych działań, polegających na przygotowaniu strategii marketingowej, przymierza się obecnie inicjatywa „Razem Ciepłej” w ramach projektu realizowanego przez tę inicjatywę pt.: *Razem Ciepłej – Rozwój Warmińsko-Mazurskiego Klastra Ciepłowniczego*<sup>14</sup>.

## 7. Działania na rzecz organizowania i dostarczania usług

Do trzeciej grupy działań, na rzecz organizowania i dostarczania usług dla klastrów, można zaklasyfikować chociażby takie potencjalne działania, które sprzyjają informowaniu o działalności przedsiębiorstw, jak **tworzenie strony www inicjatyw klastrowych**. Było tak choćby w ramach projektu Podlaski Klaster Spożywczy, inicjatyw: Klaster Obróbki Metali czy Podlaski Klaster Bielizny. Innym działaniem, które można tu wyróżnić, jest **opracowywane różnych wydawnictw**, mających na celu dostarczenie: informacji o inicjatywie, firmach będących jej członkami, jak i innych ważnych wiadomości z danej branży. Przykładem ciekawej i, niestety, niekontynuowanej inicjatywy był biuletyn poświęcony tematyce klastra spożywczego w ramach projektu Podlaski Klaster Spożywczy. Również w ramach tego projektu dokonano opracowania i wydania publikacji pt.: *Klastry jako czynnik rozwoju regionu*. Podobne działania są realizowane obecnie między innymi w ramach inicjatywy Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu, który wydaje magazyn pt.: „Biznes klaster.pl”.

Innym przykładem, pochodzącym z inicjatywy Podlaski Klaster Bielizny, który można zaklasyfikować do działań na rzecz organizowania i dostarczania usług, jest chociażby fakt, że zostało **stworzone wspólne biuro członków inicjatywy**. Obok wielu innych działań, podstawą pracy w inicjatywie są: cotygodniowe spotkania wszystkich członków klastra, meetingi zespołów roboczych oraz spotkania okazjonalne. Inicjatywa – co jest swego rodzaju rzadkością w województwie podlaskim – ma własną siedzibę, a komunikację i codzienne, sprawne funkcjonowanie biura klastra zapewnia Asystentka Zarządu [*Klastry jako...* 2010 s. 83].

<sup>13</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3Aaktualnoci&lang=pl](http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3Aaktualnoci&lang=pl), data wejścia: 12.12.2010].

<sup>14</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mpec.olsztyn.pl/www/index.php?id=102>, data wejścia: 10.12.2010].

## 8. Działania na rzecz kształtowania wyspecjalizowanych zasobów pracy

W ramach projektu Podlaski Klaster Spożywczy były prowadzone **szkolenia**, w tym również zamknięte dla np. firmy Mlekovita. Działania te można zaklasyfikować do działań na rzecz kształtowania wyspecjalizowanych zasobów pracy. Po zakończeniu projektu w ramach Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, będącej liderem projektu Podlaski Klaster Spożywczy, otworzono Instytut Technologii Żywności. Prowadzone jest nauczanie na kierunku technologia żywności i żywienie człowieka.

Warto także zauważyć, że jeszcze do niedawna w województwie podlaskim nie było żadnej szkoły średniej, która kształciłaby młodzież na potrzeby producentów bielizny. Firmy sektora produkcji bielizny nawiązały **współpracę z Zespołem Szkół Technicznych i Ogólnokształcących im. St. Staszica w Białymstoku**. Kształci ona młodzież na kierunku: technik technologii odzieży, specjalność – konfeksjoner bielizny damskiej. Jest również członkiem Podlaskiego Klastra Bielizny. Wspólnie realizują wiele działań. Zatem, na przykład w roku 2010 współorganizowano II Ogólnopolski Konkurs na Młodego Projektanta Bielizny Damskiej [Pławgo, Klimczuk, Citkowski (i in.) 2010 s. 48]. Inna forma współpracy to wycieczki edukacyjne uczniów do firm z branży czy praktyki zawodowe, objęte programem nauczania. Jednocześnie pracodawcy wspomagają szkołę poprzez udostępnianie materiałów i dodatków, z których korzystają podczas produkcji, dzięki czemu młodzież ma kontakt z odpowiednimi, wysokiej jakości najnowocześniejszymi tkaninami [Pławgo, Klimczuk, Citkowski (i in.) 2010 s. 73-74].

Inny przykład to działania realizowane przez Podlaski Klaster Obróbki Metali w ramach projektu pt. *Nowoczesne technologie – program doskonalenia zawodowego nauczycieli zawodu w przedsiębiorstwach Klastra Obróbki Metali*. Zakładał on między innymi **opracowanie programu doskonalenia zawodowego nauczycieli** pod kierunkiem zespołu ekspertów: doradców metodycznych, nauczycieli zawodu, wykładowców wyższych uczelni o profilu technicznym, przedstawicieli firm Klastra Obróbki Metali. W trakcie realizacji projektu **przeszkoleni zostali nauczyciele przedmiotów zawodowych oraz instruktorzy praktycznej nauki zawodu** z branży: metalowej, mechanicznej i mechatronicznej, zatrudnieni w szkołach ponadgimnazjalnych na terenie województwa podlaskiego. Kontynuacją jest projekt pt. *Nowoczesne technologie – program doskonalenia zawodowego nauczycieli zawodu w przedsiębiorstwach branży metalowej*<sup>15</sup>, którego celem jest umożliwienie doskonalenia zawodowego 60 nauczycieli przedmiotów zawodowych i instruktorów praktycznej nauki zawodu w zakresie obsługi nowoczesnego sprzętu CNC poprzez udział w stażach w ramach programu pilotażowego, realizowanego w przedsiębiorstwach branży metalowej w województwach: podlaskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim.

---

<sup>15</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com\_content&view=article&id=129%3Arozpoczyna-si-projekt-dla-nauczycieli-zawodu-qnowoczesne-technologieq&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl, data wejścia: 10.12.2010].



S.A. Rosenfeld, jako jedno z działań na rzecz kształtowania wyspecjalizowanych zasobów pracy, wskazał tworzenie **porozumień instytucji edukacyjnych**. Na tym polu w województwie podlaskim zwraca uwagę działanie, jakim jest sam fakt utworzenia inicjatywy klastrowej, którą jest, wymieniony już wcześniej, Wschodni Klaster Edukacji Zawodowej. Zawiązana przez Centrum Kształcenia Ustawicznego w Białymstoku wśród przyjętych zadań przewiduje: inicjowanie i zacieśnianie współpracy szkół i pracodawców z władzami regionalnymi w celu wypracowywania nowoczesnych programów nauczania, monitoring rynku pracy celem powiązania kierunków kształcenia zawodowego z konkretnymi potrzebami pracodawców. Planowane są również: promowanie i upowszechnianie kształcenia na kierunkach deficytowych, badania kierunków/zawodów deficytowych czy badania predyspozycji edukacyjnych i zawodowych uczniów oraz osób dorosłych w stosunku do potrzeb rynku pracy.<sup>16</sup>

### 9. Działania stymulujące: innowacyjność, przedsiębiorczość i marketing regionu

W ramach PWSiP właśnie jest prowadzona **budowa Centrum Technologii Żywności. Będzie to budynek dydaktyczny oraz hala laboratoryjno-technologiczna**. Centrum Technologii Żywności ma być oddane do użytku w marcu 2012. Budowane jest w ramach projektu pt.: *Rozwój infrastruktury uczelni wraz z halą laboratoryjną do nowoczesnego przetwórstwa rolno-spożywczego*, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”.

Podmioty inicjatywy Klaster Spożywczy „Naturalnie z Podlasia!” pracują wspólnie nad stworzeniem wspólnego logo produktów Stowarzyszenia, które będą sprzedawane pod **jedną marką** [*Klustry jako...* 2010, s. 76]. Efektem tych prac jest fakt, że w 2008 roku w ramach IV edycji konkursu „Podlaska Marka Roku”, organizowanego przez Marszałka Województwa Podlaskiego, inicjatywa została uznana za Pomysł Roku 2007 [*Klustry jako...* 2010 s. 80].

W Podlaskim Klastrze Piekarniczym – Stowarzyszenie trwają prace nad stworzeniem **wspólnego wyrobu pod względem jakościowym i wizualnym** [*Klustry jako...* 2010 s. 80]. W ramach inicjatywy są już prowadzone badania nad recepturą czterech rodzajów chleba żytniego, który będzie oznaczony specjalną banderolą. Będzie on bazował na tradycyjnej technologii produkcji i zawierał dodatki w postaci nasion, które mają działanie prozdrowotne. Receptura wytworzenia pieczywa została opracowana w jednym z młynów, dostarczających uczestnikom klastra mąkę, przez zatrudnionego tam technologa piekarnictwa [*Podlaski...* 2010 s. 33].

W ramach Podlaskiego Klastra Bielizny również są prowadzone prace nad **budową marki parasolowej**. Wdrożenie w życie tego planu ma wzmocnić potencjał ofertowy i wizerunek marketingowy podlaskiego „zagłębia bielizniarskiego”. Planuje się także stworzenie sieci sklepów własnych lub *franchisingowych* [*Klustry jako...* 2010 s. 84].

<sup>16</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://ckubialystok.pl/>].

## 10. Inne działania

W **Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku** wyodrębniono wiodące klastry województwa podlaskiego: spożywczy (głównie mleczarski), drzewny (w tym meblarski), maszynowy oraz sektora turystycznego.

Rozwojowi kluczowych branż może sprzyjać finansowanie, przewidziane w **Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (RPOWP)**. W osi priorytetowej I „Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie” zapisano dwa działania zmierzające do osiągnięcia tego celu, jakimi są: Działanie 1.1. „Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności” oraz Działanie 1.2. „Region atrakcyjny inwestycjom”, a także Działanie 1.3. „Wsparcie instytucji otoczenia biznesu”. Szczególne znaczenie ma Poddziałanie 1.2.2. „Promocja gospodarcza regionu”, w ramach którego ujęto, obok wsparcia: udziału w imprezach targowo-wystawienniczych w kraju i za granicą, organizacji i udziału w misjach gospodarczych w kraju i za granicą, wsparcie na realizację kampanii reklamowych promujących region w kraju i za granicą, a także wsparcie działań promujących wspólną markę powiązań kooperacyjnych/inicjatyw klastrowych.<sup>17</sup> W RPOWP przewidziano preferencje dla inwestycji wspierających innowacje związane z klastrami, gdyż wskazano na branże priorytetowe, wśród których wyznaczono: przemysł spożywczy, przemysł drzewny i meblarski, przemysł maszynowy i jachtowy (szkutniczy), turystykę, bieliźniarstwo i budownictwo.

Jedną z polityk innowacyjnych, jaką stara się wspierać samorząd województwa podlaskiego, jest polityka rozwoju oparta na klastrach, a wsparcie to ma swoje odzwierciedlenie w dokumencie, jakim jest **Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podlaskiego do 2013 r.** Wśród zapisanych w niej celów i kierunków działań wskazano konieczność wzmocnienia konkurencyjności gospodarki naszego regionu dzięki innowacjom, w tym przez wspomaganie rozwoju klastrów w wybranych branżach [*Szansa...* 2010 s. 25].

Centrum Promocji Podlasia, jako broker Klastra Obróbki Metali, przeprowadziło działanie, jakim było **opracowanie strategii rozwoju** klastra w branży metalowej. Natomiast w ramach projektu pt.: *E-kooperacja – innowacyjne klastry* ma powstać strategia rozwoju inicjatyw klastrowych i grup kooperacyjnych, działających w branży obróbki metali w obszarze transgranicznym. Będzie to dokument niezbędny do opracowania projektów dla rozwoju grupy w oczekiwanych przez przedsiębiorstwa kierunkach i pozyskiwania na nie środków finansowych.<sup>18</sup> Do podobnych działań, polegających na przygotowaniu strategii marketingowej, przymierza się obecnie inicjatywa „Razem Ciepłej” w ramach projektu realizowanego przez tę inicjatywę pt.: „Razem Ciepłej – Rozwój Warmińsko-Mazurskiego Klastra Ciepłowniczego”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/files/upload/11787/Tekst4Instrumentywsperaniaklastrow.pdf>], data wejścia: 5.12.2010].

<sup>18</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.metalklastr.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3Aaktualnoci&lang=pl](http://www.metalklastr.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3Aaktualnoci&lang=pl)], data wejścia: 12.12.2010].

<sup>19</sup> Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mpec.olszyn.pl/www/index.php?id=102>], data wejścia: 10.12.2010].

## 11. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że na terenie województwa podlaskiego jest realizowanych coraz więcej działań, sprzyjających rozwojowi klastrów gospodarczych. W zasadzie w tym regionie jest brak klastrów w pełnym tego słowa znaczeniu. Nawet szersza analiza obszaru tzw. Polski Wschodniej przyczynia się do stwierdzenia, że brak klastrów gospodarczych *sensu stricto*. Przypuszczalnie, cechy takiego obszaru ma jedynie Dolina Lotnicza. Poza tym, co prawda, można zauważyć występowanie skupisk podmiotów w niektórych branżach, jednak, póki co, stopień współpracy czy zaufania podmiotów wywodzących się z nich jest tak niski, że niewłaściwe jest stosowanie pojęcia klastra gospodarczego, a, co najwyżej, można doszukiwać się załączkowych form tych struktur gospodarczych, jak również poszukiwać działań na rzecz tworzenia takich form współpracy, które mają znamiona inicjatyw klastrowych.

Generalnie, obecnie realizowane działania nie składają się na spójną politykę rozwoju klastrów. Są to raczej inicjatywy o charakterze incydentalnym, co oznacza, że najczęściej nie mają swojej kontynuacji. Na przykład wydaje się zasadne realizowanie badań podmiotów kluczowych branż w województwie z pewną regularnością, co pozwoliłoby chociażby na ukazanie pełniejszego obrazu rozwoju klastrów w regionie.

Należy uznać, że dotychczasowe działania na rzecz rozwoju klastrów w województwie są przede wszystkim podejmowane przez przedsiębiorstwa i instytucje otoczenia. Nie bez wpływu pozostaje jednak zbyt bierna rola władz lokalnych i regionalnych. Istotne znaczenie ma fakt, że w dokumentach planistycznych na poziomie województwa pojawiają się odniesienia do wiodących branż. Niestety, nadal jest brak osób czy jednostek w takich urzędach, jak np.: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, które byłyby odpowiedzialne za wspieranie rozwoju klastrów gospodarczych.

Warto przy tym zwłaszcza zwrócić uwagę na to, że szczególnie niewiele jest przykładów w województwie działań stymulujących innowacyjność i przedsiębiorczość firm w kluczowych branżach, co jest znaczące przede wszystkim w kontekście inicjatyw, jakimi są parki naukowo-technologiczne. Tego rodzaju podmioty są właśnie tworzone lub w niedalekiej przyszłości powstaną w województwie podlaskim, ale najczęściej nie uwzględnia się, przy okazji ich planowania, preferencji branżowych. Zmiana tego podejścia sprzyjałaby rozwojowi wiodących branż w województwie, które mają duży, lecz często nie wykorzystany potencjał.

Trzeba także zauważyć, że powinno się wdrażać ideę zarządzania strategicznego, co wymagałoby opracowania strategii rozwoju różnych klastrów w województwie. Takie podejście umożliwiłoby nie tylko rozpoznanie potencjału wewnętrznego i otoczenia należących do nich przedsiębiorstw, natomiast również pozwoliłoby na wskazanie celów do osiągnięcia, jak i ustalenie roli różnych podmiotów w realizacji działań na rzecz rozwoju klastrów w województwie podlaskim. Wydaje się więc, że należy podjąć jeszcze wiele działań i to przez wszystkie rodzaje podmiotów, aby mówić o polityce rozwoju klastrów w województwie podlaskim w pełnym tego słowa znaczeniu.

## Literatura

- Andersson T., Schwaag-Serger S., Sörvik J., Hansson E.W. 2004 *The Cluster Policies Whitebook*, IKED, Malmö.
- Brodzicki T. (i in.) 2002 *Uwarunkowania rozwoju nowoczesnych technologii w Gdańsku*, Gdańsk.
- Brodzicki T. (i in.) 2004 *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, Gdańsk.
- Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe. Summary in Polish* 2005, OECD.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,37227,6119949,Klaster\\_medyczny\\_szansa\\_dla\\_firm\\_i\\_uczelni.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,37227,6119949,Klaster_medyczny_szansa_dla_firm_i_uczelni.html)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://ckubialystok.pl/>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,5190645.html>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.ekoton.pl/index.php?page=fundusze-unijne-2&chl=pl\\_PL](http://www.ekoton.pl/index.php?page=fundusze-unijne-2&chl=pl_PL)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.internetmedia.com.pl/klienci/ekomark/index.php?option=com\\_content&task=view&id=78&Itemid=11](http://www.internetmedia.com.pl/klienci/ekomark/index.php?option=com_content&task=view&id=78&Itemid=11)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl](http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=129%3Arozpoczyna-si-projekt-dla-nauczycieli-zawodu-qnowoczesne-technologie&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl](http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=129%3Arozpoczyna-si-projekt-dla-nauczycieli-zawodu-qnowoczesne-technologie&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl](http://www.metalklaster.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Aprojekt&catid=39%3AAktualnoci&lang=pl)].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/files/upload/11787/Tekst4Instrumentywspieraniaklastrow.pdf>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/GOSPODARKA/Innowacyjnosc/Polityka+innowacyjna/Polska+polityka+klasterowa+i+udzia%C5%82+Polski+w+Europejskim+Aliansie+Klaster%C3%B3w+PRO+INNO+EUROPE.htm>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mpec.olsztyn.pl/www/index.php?id=102>].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.zstio.net.pl/konf.2008/wystapienia/Nowik.htm>].
- European Trend Chart on Innovation, Thematic Report – Cluster Policies* 2003, European Commission.
- Final Report of the Expert Group on Enterprise Clusters and Networks* 2003, European Commission, Enterprise Directorate-General.

- Gierańczyk W. 2008 *Problematyka definiowania zmian w tendencjach lokalizacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych w dobie globalizacji*, Prace Komisji Geografii Przemysłu, nr 11, Warszawa-Kraków.
- Hausner J. 2001 *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Vol. 5, nr 1.
- Klasy – innowacyjne wyzwanie dla Polski* 2004, (red.) S. Szultka, Gdańsk.
- Klasy jako potencjał rozwoju – województwo podlaskie 2010*, (red.) B. Pławgo, M. Klimczuk, M. Citkowski, Białystok.
- Klimczuk M. 2007 *Wyniki badań inicjatyw klastronowych w województwie podlaskim*, [w:] *Rozwój struktur klastronowych w Polsce Wschodniej*, (red.) B. Pławgo, Warszawa.
- Ośrodki innowacji w Polsce* 2005, PARP, SOOIPP, Poznań-Warszawa.
- Pławgo B., Klimczuk M., Citkowski M. (i in.) 2010 *Startery podlaskiej gospodarki. Analiza gospodarczych obszarów wzrostu i innowacji w województwie podlaskim. Sektor produkcji bielizny*, Białystok.
- Podlaski Klaster Piekarniczy ma dwa lata* 2010, „Przegląd Piekarski i Cukierniczy”, nr 4.
- Porter M.E. 2001 *Porter o konkurencji*, Warszawa.
- Pyszkowski A. 2000 *Polityka regionalna – balast czy czynnik rozwoju?*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Vol. 1, nr 1.
- Rosenfeld S.A. 2002 *Creating Smart System. A Guide to Cluster Strategies in Less Favored Regions. A Report*, European Union-Regional Innovation Strategies, Regional Technology Strategies, Carrboro, North Carolina.
- Rozwój struktur klastronowych w Polsce Wschodniej* 2007, (red.) B. Pławgo, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Studia europejskie* 2005, (red.) E. Maluszyńska, „Zeszyty Naukowe”, nr 59, Poznań.
- Szansa na sukces, wywiad z Marszałkiem Województwa Podlaskiego Jarosławem Dworzańskim* 2010, „Biznes.Klaster.pl”, nr 1.

Tadeusz TRUSKOLASKI, Izabela MALESZEWSKA <sup>1</sup>

## WYBRANE ELEMENTY FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PODSTREFY BIAŁYSTOK SUWAŃSKIEJ SPECJALNEJ STREFY EKONOMICZNEJ

### Streszczenie

Dynamiczne procesy zachodzące w gospodarce światowej, polegające na zmniejszającej się roli przemysłu w gospodarce, wymagają ekspansywnych działań ze strony władz publicznych. Odpowiedzialność, za przeciwdziałanie procesom dezindustrializacji, spada zarówno na władze rządowe, jak i samorządowe. Na zmiany w strukturze gospodarki mają wpływ głównie: wysokie ceny ziemi w centrach miast, cykle koniunkturalne w gospodarce światowej i wypieranie funkcji mniej intensywnych, do których zalicza się przemysł, przez funkcje bardziej intensywne, takie jak budownictwo mieszkaniowe czy usługi. Samorządy terytorialne są odpowiedzialne za rozwój gospodarczy na terenie gmin. Wachlarz instrumentów, jakie mogą stosować, aby oddziaływać na sferę przedsiębiorczości, nie jest zbyt rozbudowany, a znalezienie nowego inwestora w okresie głębokiego kryzysu światowego wymaga wielu działań i stosowania zachęt proinwestycyjnych. Przedsiębiorcy, z kolei, wybierają miejsca najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, oczekując od władzy lokalnej i regionalnej preferencyjnych warunków do inwestowania. Możliwości przeciwdziałania niekorzystnym procesom w odniesieniu do dochodów gminy, jak też i ochrony miejsc pracy dają m.in. specjalne strefy ekonomiczne, których funkcjonowanie jest przedmiotem niniejszego opracowania.

**Słowa kluczowe:** specjalna strefa ekonomiczna, dezindustrializacja, rozwój regionalny

### SELECTED ASPECTS OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND: BIAŁYSTOK SUBZONE OF SUWAŃKI SPECIAL ECONOMIC ZONE

### Summary

The dynamic processes occurring in the global economy, resulting in a steadily decreasing significance of industry, require extensive action by public authorities. Both state and local governments are responsible for counteracting the effects of deindustrialisation. Structural changes are mainly caused by high land prices in cities, economy-wide fluctuations and replacement of such economic functions as the industrial production by the more vibrant branches of the economy, e.g. the residential housing or service sectors. Local self-governments are responsible for the economic development of communes. The range of instruments available to assist entrepreneurs is not very wide, while finding new investors in the midst of a profound global crisis requires energetic steps and numerous pro-investment incentives. Entrepreneurs, on the other hand, tend to choose locations which are the most attractive from the point of view of economic efficiency. They expect

---

<sup>1</sup> Dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB, mgr Izabela Maleszewska – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

that local and regional authorities will provide preferential conditions for investment. Special economic zones, whose performance is the focus of the present paper, offer substantial benefits for communal income and help ensure job protection.

**Key words:** special economic zones, deindustrialisation, regional development

## 1. Wstęp

Samorządy terytorialne są odpowiedzialne za rozwój gospodarczy na terenie gmin. Wachlarz instrumentów, jakie mogą stosować, aby oddziaływać na sferę przedsiębiorczości nie jest zbyt rozbudowany, a znalezienie nowego inwestora w okresie głębokiego kryzysu światowego jest niezwykle trudne. Przedsiębiorcy, z kolei, wybierają miejsca najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, oczekując od władzy lokalnej i regionalnej preferencyjnych warunków do inwestowania. Najbardziej oczekiwane są ulgi i zwolnienia podatkowe. Gminy mają możliwość ustalania stawek podatku od nieruchomości, ale tylko w ramach określonych obwieszczeniem Ministra Finansów. Brak bezpośrednich możliwości oddziaływania gmin na podatek dochodowy sprawia, że instrumenty, które dają możliwość ulg w tym podatku, są na lokalnym rynku bardzo pożądane. Ponieważ w specjalnych strefach ekonomicznych można stosować upusty zarówno w podatku CIT, jak i w podatku od nieruchomości, od kilkunastu lat są one bardzo ważnym elementem lokalnej i regionalnej polityki.

W ostatnim dwudziestolecu w centrach dużych miast są bardzo widoczne procesy dezindustrializacji. Na przebieg tych zjawisk mają wpływ głównie: wysokie ceny ziemi, przemiany w gospodarkach światowych i wypieranie funkcji mniej intensywnych, do których zalicza się przemysł, przez funkcje bardziej intensywne. Rachunek ekonomiczny, jaki prowadzą przedsiębiorstwa, wskazuje, że bardziej oplaca się przenieść zakład produkcyjny na tereny wiejskie niż kontynuować działalność w mieście. Z uwagi na dochody lokalne, pochodzące w dużej mierze z podatku od nieruchomości, zjawiska te są niekorzystne dla gmin i samorządy starają się im przeciwdziałać m.in. poprzez powoływanie specjalnych stref ekonomicznych.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie wpływu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, a w szczególności Podstrefy Białostok Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, na rozwój lokalnej przedsiębiorczości z uwzględnieniem wielkości inwestycji i tworzenia miejsc pracy.

## 2. Podstawy prawne funkcjonowania SSE

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce zostały utworzone na okres 20 lat na podstawie *Ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*. Jak wynika z ustawy, specjalna strefa ekonomiczna to wydzielona administracyjnie i niezamieszkała część terytorium kraju, przeznaczona do prowadzenia działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach. Zgodnie z ustawą, celem utworzenia specjalnych stref ekonomicznych były [*Ustawa...* 1994]:

- 1) Rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- 2) Rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
- 3) Rozwój eksportu;
- 4) Zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- 5) Zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- 6) Tworzenie nowych miejsc pracy;
- 7) Zagospodarowanie nie wykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Ostatnie zmiany, dotyczące funkcjonowania stref, zostały wprowadzone nowelizacją *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 30 maja 2008 roku* [Ustawa o zmianie...2008]. Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

- przedłużenie funkcjonowania stref do roku 2020;
- zwiększenie pułapu maksymalnego obszaru stref z 12 tys. ha do 20 tys. ha;
- ściśle określenie zasad dotyczących obejmowania strefą gruntów innych, niż należących lub będących w użytkowaniu wieczystym: Skarbu Państwa, gminy, związku komunalnego czy zarządzających strefą (grunty prywatne).

Ponadto, od 27 stycznia 2009 roku obowiązuje *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, przyjęta przez Radę Ministrów. W dokumencie tym zostały określone zasady, na jakich mogą być włączane do strefy nowe tereny oraz kryteria oceny projektów inwestycyjnych, realizowanych na obszarach stref. Według Koncepcji, za inwestycje, które kwalifikują się do wsparcia, uznaje się inwestycje [Koncepcja... 2009]:

- innowacyjne;
- realizowane w sektorach priorytetowych;
- wspierające rozwój: klastrów, parków przemysłowych i technologicznych;
- zwiększające stopień uprzemysłowienia regionów słabo uprzemysłowionych;
- tworzące – w zależności od stopy bezrobocia w danym powiecie – nowe miejsca pracy lub minimalne koszty kwalifikowane inwestycji.

Jako priorytetowe zostały uznane sektory: motoryzacyjny, lotniczy, elektroniczny, maszynowy, biotechnologii, chemii małotonażowej, działalności badawczo-rozwojowej oraz nowoczesnych usług, a także przemysł produkujący urządzenia służące do produkcji paliw i energii ze źródeł odnawialnych.

### **3. Lokalizacja i zagospodarowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce**

Pierwsza polska specjalna strefa ekonomiczna powstała we wrześniu 1995 roku w Mielcu (Euro-Park Mielec). W 1996 roku powołano kolejne dwie strefy: suwalską i katowicką. W roku 1997 proces tworzenia stref przybrał na sile, zostało powołanych 12 stref: legnicka, walbrzyska, łódzka, kostrzyńsko-słubicka, słupska, starachowicka, tarnobrzeska, częstochowska, kamiennogórska, warmińsko-mazurska, tczew-



ska i żarnowiecka. W tym samym roku powstały również dwa technoparki: w Modlinie i w Krakowie.

Na przestrzeni kolejnych lat dwie strefy zostały zlikwidowane z powodu braku zainteresowania ze strony inwestorów (strefy: mazowiecka i częstochowska), a żarnowska i tczewska zostały połączone i powstała Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna [Mazur 2004 s. 112]. W wyniku tych przekształceń, istnieje w Polsce 14 specjalnych stref ekonomicznych, zlokalizowanych na terenie wszystkich 16 województw, w 129 miastach i 174 gminach [Informacja... 2010]. SSE w Polsce nie są jednolite – różnią się od siebie pod względem m.in.: wielkości powierzchni, liczby podstref, warunków zagospodarowania, jakości infrastruktury technicznej.

Zgodnie z *Ustawą z 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych*, łączny, maksymalny obszar SSE został ustalony na 6 235 ha. Jednak, w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o SSE, obszar stref został powiększony w 2004 roku o 1 675 ha, w 2006 roku o 4 tys. ha do łącznego obszaru 12 tys. ha, a od 2008 roku nie może przekroczyć 20 tys. ha. Dużą zaletą specjalnych stref ekonomicznych jest możliwość ustanawiania nowych podstref w dowolnym miejscu w Polsce (przy uwzględnieniu zapisów ustawy o SSE), zgodnie z życzeniem i potrzebą inwestorów.

**TABELA 1.**

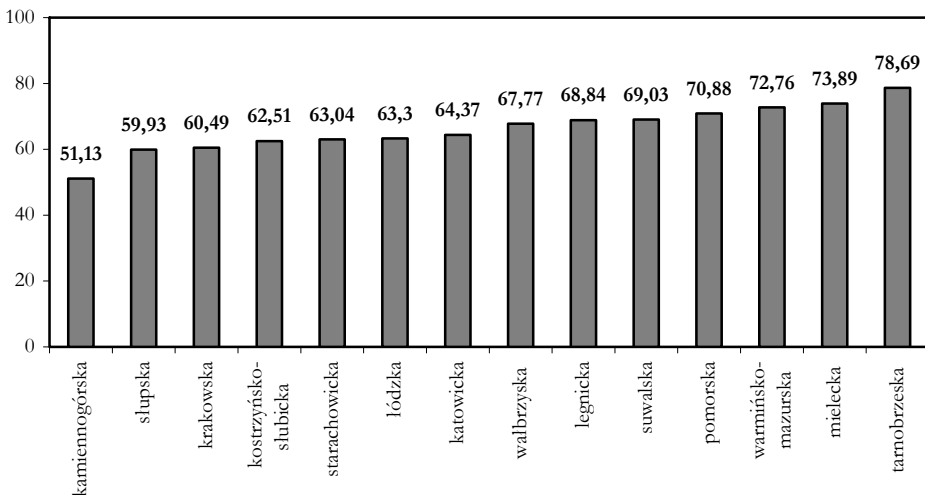
**Obszar specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (stan na koniec stycznia 2011 roku)**

Lp.	SSE	województwo	obszar w ha
1.	kamiennogórska	dolnośląskie, wielkopolskie	367,1385
2.	katowicka	śląskie, małopolskie, opolskie	1 917,6837
3.	kostrzyńsko-słubicka	lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie	1 267,4906
4.	krakowska	małopolskie, podkarpackie	523,3971
5.	legnicka	dolnośląskie	1 041,8413
6.	łódzka	łódzkie, wielkopolskie, mazowieckie	1 198,6951
7.	mielecka	podkarpackie, małopolskie, lubelskie	1 134,9646
8.	pomorska	pomorskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie	1 220,1095
9.	ślupska	pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie	401,0938
10.	starachowicka	świętokrzyskie, mazowieckie, opolskie, łódzkie, lubelskie	580,5949
11.	suwalska	podlaskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie	342,7662
12.	tarnobrzaska	podkarpackie, mazowieckie, świętokrzyskie, lubelskie, dolnośląskie	1 551,9131
13.	wałbrzyska	dolnośląskie, opolskie, wielkopolskie, lubuskie	1 685,1270
14.	warmińsko-mazurska	warmińsko-mazurskie, mazowieckie	838,3414
<b>Łączny obszar</b>			<b>14 071,1568</b>

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mg.gov.pl].

Łączny obszar specjalnych stref ekonomicznych w Polsce na koniec stycznia 2011 roku wynosił 14 071,1568 ha, stanowiąc 0,05% powierzchni kraju. Wielkość poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych jest zróżnicowana, co przedstawia tabela 1. Największa ze stref – katowicka – zajmuje obszar 1 917,6837 ha, a najmniejsza – suwalska – zaledwie 342,7662 ha. Powierzchnia poszczególnych stref ulega ciąglem zmianom, tworzone są kolejne podstrefy, mając na uwadze fakt, iż wskaźnik wykorzystania limitu łącznego obszaru wynosi 70,36%.

**WYKRES 1.**  
**Stopień zagospodarowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (stan na koniec 2009 r., w %)**



Źródło: [Informacja... 2010].

Średni stopień łącznego zagospodarowania stref na koniec 2009 roku wyniósł 67,48% ogólnej powierzchni. Jak prezentuje wykres 1., najbardziej zagospodarowanymi strefami, o wskaźniku powyżej 70,0%, są strefy: tarnobrzeska (78,75%), mielecka (73,9%), warmińsko-mazurska (72,8%), a także pomorska (70,88%). Najmniejszy stopień zagospodarowania dotyczy strefy kamienno-górskiej (51,1%) oraz strefy ślupskiej (59,9%).

Przyczyn niższego, od średniej, stopnia zagospodarowania można upatrywać w jednym z dwóch czynników. Pierwszy z nich to brak jednego, dużego inwestora w danej, specjalnej strefie ekonomicznej, który zainicjowałby tzw. „efekt śnieżnej kuli”. Jak pokazuje doświadczenie, pozyskanie jednej, lecz kluczowej inwestycji, np.: światowego koncernu, przyczynia się do powstania w jej otoczeniu klastra przemysłowego, złożonego z mniejszych, lokalnych przedsiębiorstw uczestniczących w łańcuchu produkcyjnym głównego inwestora. Drugą przyczyną niskiego stopnia zagospodarowania obszaru stref może być posiadanie przez SSE w swoich zasobach gruntów nieatrakcyjnych, nie-

odpowiadających oczekiwaniom inwestorów. Dlatego też strefy coraz częściej dążą do wylączenia terenów nieuzbrojonych i nieatrakcyjnych na rzecz gruntów o pełnej infrastrukturze technicznej [Chojnowska-Haponik 2007].

#### 4. Ekonomiczne efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Liczba udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej jest jednym z kryteriów oceny funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Od początku działalności stref do końca roku 2009 wydano łącznie 1 253 zezwolenia. Jak prezentuje tabela 2., w 2009 roku wydano 131 zezwoleń, o 36,0% mniej niż w roku poprzednim oraz o 35,0% mniej niż w 2007 roku. Przyczyną tego stanu rzeczy są, niewątpliwie, skutki światowego kryzysu gospodarczego. Najwięcej zezwoleń w 2009 roku wydała strefa mielecka (23 zezwolenia) oraz łódzka (20 zezwoleń). Najmniej inwestorów przyciągnęła strefa kamiennogórska oraz legnicka, gdzie wydano po 2 zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Z ogólnej liczby zezwoleń najwięcej przypada na strefę krakowską oraz wałbrzyską, odpowiednio: 192 oraz 141 zezwoleń, a najmniej na kamiennogórską (41 zezwoleń) oraz suwalską (53 zezwolenia). Średnio na jedną strefę pod koniec 2009 roku przypadało 90 inwestorów.

**TABELA 2.**

**Liczba wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze strefy w latach 2008 – 2009 (stan na koniec roku)**

Lp.	Strefa	2007	2008	2009	narastająco 2009
1.	kamiennogórska	3	6	2	41
2.	katowicka	33	24	13	192
3.	kostrzyńsko-słubicka	24	14	8	106
4.	krakowska	11	9	12	54
5.	legnicka	5	7	2	53
6.	łódzka	19	20	20	121
7.	mielecka	14	22	23	128
8.	pomorska	16	6	8	68
9.	ślupska	9	11	5	47
10.	starachowicka	10	18	5	73
11.	suwalska	2	4	3	53
12.	tarnobrzeska	19	21	8	115
13.	wałbrzyska	23	37	14	141
14.	warmińsko-mazurska	13	6	8	61
Razem		201	205	131	1253

Źródło: [Informacja... 2010].

Jednym z ważniejszych kryteriów, na podstawie których można oceniać efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, jest wielkość nakładów inwestycyjnych, poniesionych w specjalnych strefach ekonomicznych. Do końca 2009 roku inwestorzy, prowadzący swoją działalność gospodarczą na terenach stref ekonomicznych, wydatkowali na inwestycje 66 589,7 mln zł. Pomimo światowego załamania gospodarczego z 2008 roku, wartość inwestycji w roku 2009 była większa niż w latach poprzednich. W stosunku do roku 2008 nastąpił 17,0%-owy wzrost, a w porównaniu z rokiem 2007 wzrost ten wyniósł 44,0%. Jednakże tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych spadło o 5,6 punktów procentowych, porównując lata: 2009/2008 oraz 2008/2007.

**TABELA 3.**

**Nakłady inwestycyjne w polskich, specjalnych strefach ekonomicznych, w latach 2007-2009 (stan na koniec roku, narastająco, w mln zł)**

Lp.	Strefa	2007	2008	2009	udział 2009
1.	kamiennogórska	1 216,0	1 332,9	1 436,2	2,2%
2.	katowicka	11 760,1	13 843,7	16 025,3	24,1%
3.	kostrzyńsko-słubicka	2 450,4	3 125,1	3 332,7	5,0%
4.	krakowska	1 025,7	1 243,1	1 564,1	2,3%
5.	legnicka	3 625,7	4024	4 257,6	6,4%
6.	łódzka	3 896,0	5 801,1	7 163,8	10,8%
7.	mielecka	3 113,6	3 781,9	4 177,1	6,3%
8.	pomorska	2 648,7	3 701,8	5 910,1	8,9%
9.	ślupska	615,8	728,3	769,1	1,2%
10.	starachowicka	740,0	980,2	1 260,2	1,9%
11.	suwalska	1 001,1	1 341,4	1 376,5	2,1%
12.	tarnobrzewska	4 129,4	4733	5 459,4	8,2%
13.	wałbrzyska	7 855,2	9 626,7	11 219,8	16,8%
14.	warmińsko-mazurska	2 007,6	2 442,5	2 637,8	4,0%
Razem		46 085,3	56 705,7	66 589,7	100,0%

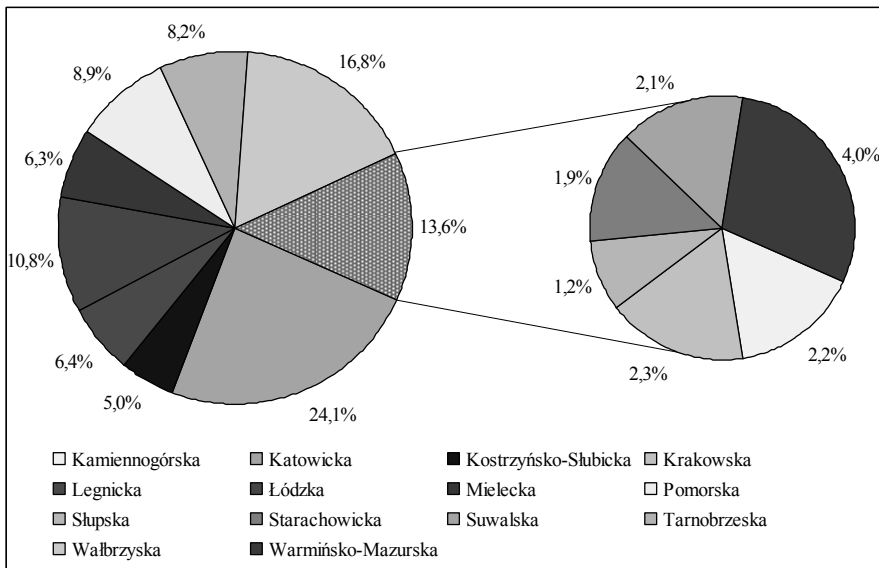
Źródło: [Informacja... 2010].

Największe nakłady inwestycyjne przedsiębiorcy ponieśli w strefie katowickiej (16 025,3 mln zł) oraz wałbrzyskiej (11 219,8 mln zł), co stanowi odpowiednio: 24,1% oraz 16,8% łącznej kwoty inwestycji w polskich, specjalnych strefach ekonomicznych. Najmniejszymi nakładami inwestycyjnymi, a tym samym udziałem w inwestycjach ogółem, charakteryzowała się strefa ślupska, przyjmując odpowiednio wartości: 769,1 mln zł oraz 1,2%, a także strefa starachowicka (1 260,2 mln zł oraz 1,9%).

Analizując tabelę 4. i biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu inwestycji, należy zauważyć, iż najwyższy wzrost nakładów inwestycyjnych dotyczył strefy pomorskiej, w której wartość inwestycji wzrosła o 59,7%, porównując 2009 rok z 2008 rokiem, a zestawiając 2009 rok z 2007 rokiem – wzrost ten wyniósł 123,1%. Znaczący wzrost inwestycji odnotowano również w strefie starachowickiej, odpowiednio: 28,6% oraz 70,3%. Najniższą dynamiką charakteryzowała się strefa suwalska (2,6%) w przypadku relacji: 2009/2008, a strefa legnicka (17,4%) przy zestawieniu: 2009/2007.

## WYKRES 2.

## Struktura nakładów inwestycyjnych w polskich, specjalnych strefach ekonomicznych (stan na koniec 2009 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Informacja... 2010].

Kolejnym z kryteriów oceny funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych jest zatrudnienie na obszarze strefy. Inwestorzy, prowadzący działalność gospodarczą na terenie stref, łącznie zatrudnili ok. 208 515 osób (stan na koniec 2009 roku). W stosunku do roku poprzedniego, liczba miejsc pracy zmalała o ok. 1,0%, a w 2008 roku odnotowano 15,5%-owy wzrost. W zestawieniu lat 2007/2009 nastąpił 14,3%-owy wzrost zatrudnienia. W 2009 roku w 5 strefach (krakowska, łódzka, pomorska, tarnobrzeska, warmińsko-mazurska) zwiększyło się zatrudnienie, z czego największą dynamiką cechowała się strefa krakowska (wzrost o 11,6%) oraz pomorska (wzrost o 11,1%). Z kolei, największy spadek zatrudnienia zanotowano w strefie starachowickiej oraz słupskiej, gdzie liczba miejsc pracy zmniejszyła się odpowiednio o 18,9% oraz 12,6%. W roku 2008, w stosunku do roku poprzedniego, tylko w jednej strefie (kamiennogórskiej) nastąpił spadek zatrudnienia (o 11,2%).

Spośród wszystkich 14 specjalnych stref ekonomicznych najwyższym, łącznym zatrudnieniem do końca 2009 roku charakteryzowała się strefa katowicka oraz łódzka, gdzie zatrudnienie znalazło odpowiednio: 40 724 oraz 20 844 osób. Również w strefie pomorskiej zanotowano wysoki poziom zatrudnienia – 19 500 osób. Łącznie na te 3 strefy przypadła ponad jedna trzecia zatrudnienia na obszarach SSE. Najniższym zatrudnieniem, co przedkłada się na najmniejszy udział w strukturze zatrudnienia, cechowała się strefa słupska (2 383 osób oraz 1,1% ogółu zatrudnienia) oraz strefa kamiennogórska (4 087 osób oraz 2,4% ogółu zatrudnienia).

**TABELA 4.****Dynamika nakładów inwestycyjnych w polskich, specjalnych strefach ekonomicznych, w latach 2007 – 2009**

Lp.	Strefa	2008/2007	2009/2008	2009/2007
		Rok poprzedni =100		
1.	kamiennogórska	109,6%	107,8%	118,1%
2.	katowicka	117,7%	115,8%	136,3%
3.	kostrzyńsko-słubicka	127,5%	106,6%	136,0%
4.	krakowska	121,2%	125,8%	152,5%
5.	legnicka	111,0%	105,8%	117,4%
6.	łódzka	148,9%	123,5%	183,9%
7.	mielecka	121,5%	110,4%	134,2%
8.	pomorska	139,8%	159,7%	223,1%
9.	ślupska	118,3%	105,6%	124,9%
10.	starachowicka	132,5%	128,6%	170,3%
11.	suwalska	134,0%	102,6%	137,5%
12.	tarnobrzaska	114,6%	115,3%	132,2%
13.	walbrzyska	122,6%	116,5%	142,8%
14.	warmińsko-mazurska	121,7%	108,0%	131,4%
Ogółem		117,4%	123,0%	144,5%

Źródło: [Informacja... 2010].

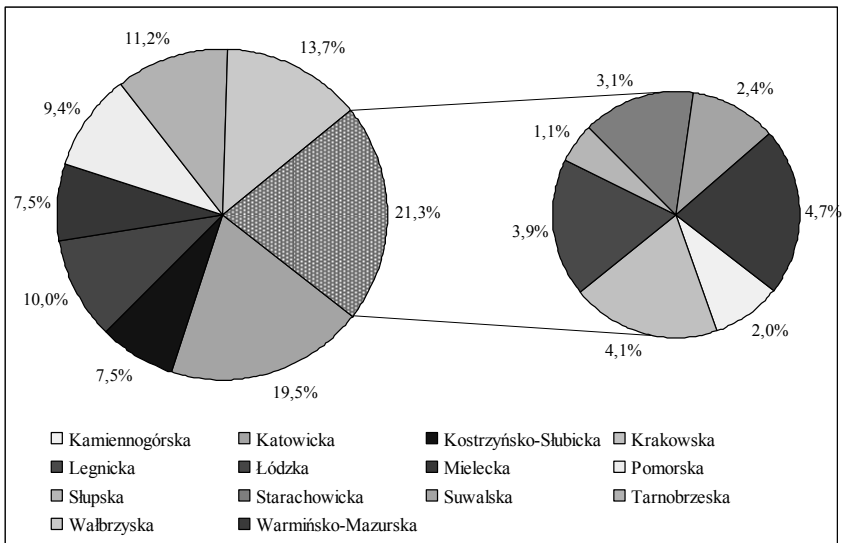
**TABELA 5.****Zatrudnienie na obszarze polskich, specjalnych stref ekonomicznych w latach 2007 – 2009 (stan na koniec roku, w osobach)**

Lp.	Strefa	2007	2008	2009	2008/2007	2009/2008	2009/2007
					Rok poprzedni =100		
1.	kamiennogórska	5 033	4 469	4 087	88,8%	91,5%	81,2%
2.	katowicka	35 285	42 593	40 724	120,7%	95,6%	115,4%
3.	kostrzyńsko-słubicka	12 891	16 446	15 601	127,6%	94,9%	121,0%
4.	krakowska	5 566	7 699	8 594	138,3%	111,6%	154,4%
5.	legnicka	8 104	8 698	8 079	107,3%	92,9%	99,7%
6.	łódzka	14 756	18 983	20 844	128,6%	109,8%	141,3%
7.	mielecka	13 104	15 824	15 558	120,8%	98,3%	118,7%
8.	pomorska	17 493	17 545	19 500	100,3%	111,1%	111,5%
9.	ślupska	2 180	2 728	2 383	125,1%	87,4%	109,3%
10.	starachowicka	6 970	8 030	6 512	115,2%	81,1%	93,4%
11.	suwalska	5 096	5 132	5 026	100,7%	97,9%	98,6%
12.	tarnobrzaska	18 799	22 538	23 335	119,9%	103,5%	124,1%
13.	walbrzyska	28 673	30 924	28 473	107,9%	92,1%	99,3%
14.	warmińsko-mazurska	8 415	8 933	9 799	106,2%	109,7%	116,4%
Razem		182 365	210 542	208 515	115,5%	99,0%	114,3%

Źródło: [Informacja... 2010].

## WYKRES 3.

## Struktura zatrudnienia na obszarach polskich, specjalnych stref ekonomicznych (stan na koniec 2009 roku)

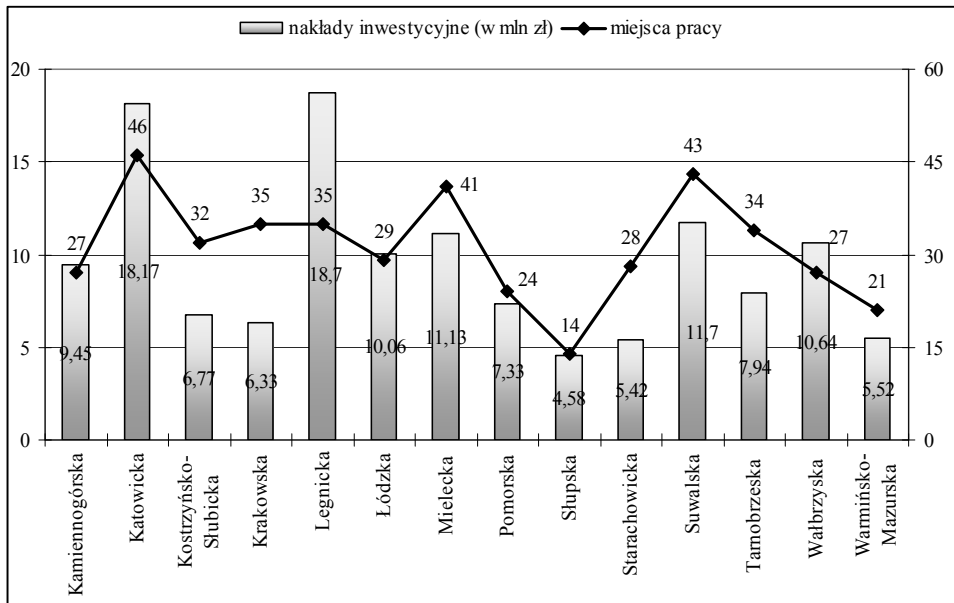


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Informacja... 2010].

Przeliczając efekty ekonomiczne funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych na 1 ha zagospodarowanego terenu w strefach, średnie nakłady inwestycyjne na koniec 2009 roku wyniosły 10,04 mln zł, a zatrudnienie ukształtowało się na poziomie 31 miejsc pracy. W stosunku do roku poprzedniego, odnotowano 18,8%-owy wzrost średniej wartości nakładów inwestycyjnych, a w przypadku liczby miejsc pracy nastąpił 3,1%-owy spadek. Z analizy poszczególnych stref wynika, iż powyżej średniej, w przypadku nakładów inwestycyjnych, plasuje się 6 stref, z czego zdecydowanie dominują strefy: legnicka (18,70 mln zł) oraz katowicka (18,17 mln zł). Natomiast najniższą wartością tego wskaźnika charakteryzowała się strefa ślupska (5,42 mln zł) oraz warmińsko-mazurska (5,52 mln zł). W odniesieniu do liczby miejsc pracy, przypadających na 1ha zagospodarowanego obszaru, najlepsza sytuacja kształtowała się w strefie katowickiej (46 miejsc pracy) oraz suwalskiej (43 miejsca pracy). Najniższą wartością tego parametru także cechowały się strefy: ślupska (14 miejsc pracy) oraz warmińsko-mazurska (21 miejsc pracy).

## WYKRES 4.

## Efekty w przeliczeniu na 1 ha zagospodarowanego obszaru specjalnych stref ekonomicznych (stan na koniec 2009 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych 2010].

### 5. Struktura inwestycji na obszarach SSE

Tabela 6. przedstawia strukturę geograficzną pochodzenia nakładów inwestycyjnych. Głównymi inwestorami na obszarach polskich specjalnych stref ekonomicznych byli przedsiębiorcy z: Niemiec, Polski, USA oraz Japonii. Łącznie z tych 4 państw zainwestowano 40 431,3 mln zł, co w strukturze stanowiło 60,17% ogółu zainwestowanego kapitału. Ponadto, znaczną przewagą charakteryzował się kapitał pochodzący z: Włoch, Holandii oraz Francji. Łącznie na te trzy państwa przypadło ponad 20,0% (8 683,1 mln zł) nakładów inwestycyjnych ogółem.



TABELA 6.

## Struktura pochodzenia nakładów inwestycyjnych w specjalnych strefach ekonomicznych (stan na koniec 2009 roku)

Lp.	Kraj pochodzenia kapitału	Nakłady inwestycyjne [w mln zł]	Udział [w %]
1.	Niemcy	11 931,5	17,92%
2.	Polska	11 468,2	17,22%
3.	USA	8 897,7	13,36%
4.	Japonia	8 133,9	12,21%
5.	Włochy	5 305,6	7,97%
6.	Holandia	4 121,4	6,19%
7.	Francja	4 026,1	6,05%
8.	Korea Płd.	2 638,4	3,96%
9.	Szwecja	2 301,2	3,46%
10.	Cypr	1 746,6	2,62%
11.	Wielka Brytania	1 326,8	1,99%
12.	Hiszpania	1 087,2	1,63%
13.	Austria	1 069,9	1,61%
14.	Dania	621,7	0,93%
15.	Finlandia	425,7	0,64%
16.	Belgia	394,9	0,59%
17.	Szwajcaria	226,2	0,34%
18.	Tajwan	183,5	0,28%
19.	Kanada	176,9	0,27%
20.	Portugalia	124,3	0,19%
21.	Indie	86,1	0,13%
22.	Chorwacja	74,0	0,11%
23.	Luksemburg	62,7	0,09%
24.	Chiny	46,3	0,07%
25.	Irlandia	37,4	0,06%
26.	Pozostałe	75,4	0,11%
.Ogółem		66 589,6	100,00%

Źródło: [Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych 2010].

W strukturze branżowej inwestycji zdecydowanie dominowały firmy z sektora motoryzacyjnego. Łączne nakłady inwestycyjne, poniesione przez te przedsiębiorstwa na koniec 2009 roku, wyniosły 17 456,1 mln zł, co przelożyło się na 26,2%owy udział w zainwestowanym kapitale ogółem. Dalsze miejsca przypadły firmom zajmującym się produkcją: wyrobów z gumy (6 421,5 mln zł oraz 9,6%), wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych (5 999,7 mln zł oraz 9,0%). W dalszej kolejności znalazły się przedsiębiorstwa z działów PKWiU:

- wyroby metalowe gotowe, z wyłączeniem maszyn i urządzeń – 4 960,6 mln zł oraz 7,4 %;
- komputery, wyroby elektroniczne i optyczne – 4 853,3 mln zł oraz 7,3%;
- papier i wyroby z papieru – 3 781,3 mln zł oraz 5,7%;
- urządzenia elektryczne i nieelektryczny sprzęt gospodarstwa domowego – 3 584,0 mln zł oraz 5,4%;

- drewno i wyroby z drewna i korka, z wyłączeniem mebli, wyroby ze słomy i materiałów w rodzaju stosowanych do wyplatania – 3 369,1 mln zł oraz 5,1%;
- chemikalia i wyroby chemiczne – 2 443,1 mln zł oraz 3,7%;
- maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane – 2 442,7 mln zł oraz 3,7%;
- artykuły spożywcze – 2 242,7 mln zł oraz 3,4%;
- usługi związane z działalnością wydawniczą – 2 089,5 mln zł oraz 3,1%;
- meble – 1 563,2 mln zł oraz 2,3%;
- metale – 1 084,1 mln zł oraz 1,5%;
- usługi poligraficzne i usługi reprodukcji zapisanych nośników informacji – 783,9 mln zł oraz 1,2%;
- pozostałe substancje farmaceutyczne, leki i pozostałe wyroby farmaceutyczne – 745,0 mln zł oraz 1,1%;
- magazynowanie i usługi wspomagające transport – 566,0 mln zł oraz 0,9%;
- produkcja pozostałego sprzętu transportowego – 549,2 mln zł oraz 0,8%;
- napoje – 462,8 mln zł oraz 0,7%;
- wyroby tekstylne – 455,1 mln zł oraz 0,7%;

Na pozostałą działalność przypadało 737,2 mln zł nakładów inwestycyjnych, co w strukturze zajmowało 1,1%.

## 6. Zarządzanie specjalnymi strefami ekonomicznymi

Zgodnie z *Ustawą o specjalnych strefach ekonomicznych*, strefami zarządzają specjalnie utworzone spółki kapitałowe, w których Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów. Skarb Państwa jest uprawniony także do powoływania i odwoływania większości członków jej zarządu i rady nadzorczej na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników [Kryńska 2000 s. 36]. Nadzór właścicielski nad przedmiotowymi spółkami sprawuje właściwy Minister ds. gospodarczych, z wyłączeniem spółek, w których Skarb Państwa posiada 100% akcji lub udziałów. Głównymi zadaniami spółek, zajmujących się zarządzaniem strefami, są przede wszystkim:

- promocja danej strefy;
- wyposażanie obszaru strefy w niezbędną infrastrukturę techniczną;
- organizacja przetargów oraz wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie;
- kontrola inwestorów pod względem zgodności ich działalności z wydanym zezwoleniem [*Informacja...* 2010].

Poniższa tabela przedstawia wynik finansowy spółek zajmujących się zarządzaniem specjalnymi strefami ekonomicznymi w poszczególnych latach z okresu od 2006 – do 2009 roku. Na wstępie należy nadmienić, iż przedmiotowe spółki utrzymują się głównie z dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży gruntów w strefie, a także różnego rodzaju opłat administracyjnych, uiszczanych przez firmy działające na terenie strefy. Zatem, wynik finansowy spółek głównie zależy od napływu inwestorów do strefy w danym roku.

Łączny wynik finansowy spółek zarządzających wszystkimi 14 strefami ekonomicznymi w 2009 roku wyniósł 34 938,6 tys. zł i stanowił 32,5% łącznego wyniku finansowego z roku poprzedniego. Łączny wynik finansowy największą dynamiką charakteryzował się w roku 2007, po czym nastąpił 174,2%-owy wzrost tej wartości. W 2009 roku najwyższy wynik finansowy osiągnęła spółka Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. oraz Walbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK sp. z o.o. Wartość tych wskaźników ukształtowała się odpowiednio na poziomie: 7 391,6 tys. zł oraz 5 940,7 tys. zł. Równie wysokim (5 206,1 tys. zł) wynikiem finansowym mogła pochwalić się Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie (Oddział w Mielcu), zarządzająca strefą mielecką. Najniższym, dodatnim wynikiem finansowym w kwocie 146,2 tys. zł charakteryzowała się Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A., zarządzająca strefą kamiennogórską. Tylko Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. odnotowała ujemny wynik finansowy w kwocie 1 261,3 tys. zł. Ponadto, ujemny wynik finansowy tej spółki utrzymywał się na ujemnym poziomie przez cały badany okres. W stosunku do roku 2008, w większości spółek zarządzających strefami (oprócz spółek zarządzających strefami: kamiennogórską, łódzką oraz warmińsko-mazurską) nastąpił spadek wartości wyniku finansowego. Najbardziej odczuła to Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o., zarządzająca pomorską strefą ekonomiczną. Przez cały analizowany okres tylko Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. notowała systematyczny wzrost wyniku finansowego.

Od początku działalności do końca 2009 roku spółki, zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi, na promocję stref wydatkowały łącznie 36,70 mln zł. Najwięcej środków na promocję strefy ponieśli zarządcy stref: katowickiej (7,74 mln zł), kostrzyńsko-słubickiej (5,30 mln zł) oraz pomorskiej (5,06 mln zł). Najmniejsze nakłady promocyjne, poniżej 1 mln zł, odnotowano w spółkach zarządzających strefami: warmińsko-mazurską (0,41 mln zł), kamiennogórską (0,54 mln zł) oraz słupską (0,64 mln zł). W roku 2009 wartość nakładów promocyjnych ogółem wyniosła 3,70 mln, z czego ponad jedną czwartą tej kwoty (1 mln zł) wydatkowała spółka zarządzająca kostrzyńsko-słubicką strefą ekonomiczną. Najmniej na promocję przeznaczyły spółki nadzorujące strefy: warmińsko – mazurską (70 tys. zł), kamiennogórską oraz tarnobrzeską (obie po 90 tys. zł).

**TABELA 7.****Wynik finansowy spółek, zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, w latach 2006 – 2009, w tys. zł**

Spółka zarządzająca	Strefa zarządzana	2006	2007	2008	2009
Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A.	kamiennogórska	3 138,5	233,6	22,0	146,2
Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	katowicka	2 220,4	3 668,0	8 820,5	4 039,9
Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	kostrzyńsko-słubicka	5 347,0	10 049,8	4 531,0	1 897,1
Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o.	krakowska	1 949,0	154,5	696,3	184,0
Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	legnicka	1 840,0	8 249,0	6 591,0	1 373,9
Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	łódzka	2 303,2	6 651,6	7 285,0	7 391,6
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie, Oddział w Mielcu	mielecka	4 414,9	7 214,7	8 944,6	5 206,1
Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o.	pomorska	1 427,0	6 688,9	25 352,3	1 336,1
Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.	ślupska	1 117,2	1 878,3	3 321,9	896,7
Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” S.A.	starachowicka	154,1	177,0	284,3	249,3
Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	suwalska	-2 100,0	-922,3	-292,7	-1 261,3
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie, Oddział w Tarnobrzegu	tarnobrzeska	4 412,0	4 032,0	5 614,0	4 897,7
Walbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK sp. z o.o.	walbrzyska	10 376,7	31 990,4	38 176,5	5 940,7
Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.	warmińsko-mazurska	-1 680,8	15 692,5	-1 843,1	2 640,6
<b>Łącznie</b>		<b>34 919,2</b>	<b>95 758,0</b>	<b>107 503,6</b>	<b>34 938,6</b>

Źródło: [Informacja... 2010].

TABELA 8.

**Nakłady poniesione przez spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi na promocję stref w 2009 roku oraz narastająco do końca 2009 roku, w mln zł**

Lp.	Strefa	2009	Narastająco 2009
1.	kamiennogórska	0,09	0,54
2.	katowicka	0,22	7,74
3.	kostrzyńsko-słubicka	1,00	5,30
4.	krakowska	0,24	1,02
5.	legnicka	0,14	2,21
6.	łódzka	0,67	3,07
7.	mielecka	0,04	1,77
8.	pomorska	0,32	5,06
9.	ślupska	0,10	0,64
10.	starachowicka	0,16	1,19
11.	suwalska	0,18	2,72
12.	tarnobrzeska	0,09	1,19
13.	wałbrzyska	0,38	3,84
14.	warmińsko-mazurska	0,07	0,41
Razem		3,70	36,70

Źródło: [Informacja... 2010].

## 7. Ulgi i przywileje na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarach specjalnych stref ekonomicznych

Preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze specjalnych stref ekonomicznych oznaczają, iż inwestorzy mogą skorzystać z pomocy publicznej. Pomoc ta jest udzielana w postaci zwolnienia z podatku dochodowego (PIT i CIT), a także zwolnienia z podatku od nieruchomości. Podstawą do ustalenia ulg w podatku dochodowym są ponoszone przez inwestora koszty na rzecz nowej inwestycji lub wartość kosztów pracy dotyczących nowo zatrudnionych pracowników. Natomiast intensywność pomocy publicznej jest wyrażona w procencie kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą. Maksymalne progi intensywności pomocy publicznej są określone w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 października 2006 roku w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej*, a zgodnie z artykułem 3 przedmiotowego rozporządzenia wynoszą<sup>2</sup>:

- 50% – na obszarach znajdujących się w województwach: lubelskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim, podlaskim, świętokrzyskim, opolskim, małopolskim, lubuskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim;

<sup>2</sup> Zob.: [Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 roku...].

- 40% – na obszarach znajdujących się w województwach: pomorskim, zachodniopomorskim, dolnośląskim, wielkopolskim, śląskim;
- 30% – na obszarze należącym do miasta stołecznego Warszawy oraz w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. – na obszarach znajdujących się w województwie mazowieckim.

Ponadto, w przypadku dużego projektu inwestycyjnego, rozumianego jako nowa inwestycja podjęta w okresie trzech lat oraz której koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą regionalną przekraczają równowartość 50 000 000 euro, maksymalna wartość pomocy jest ustalana zgodnie ze wzorem:<sup>3</sup>

$$I = R \times (50 \text{ mln euro} + 0,5 \times B + 0,34 \times C),$$

gdzie:

I – maksymalna wartość pomocy dla dużego projektu inwestycyjnego,

R – intensywność pomocy,

B – wielkość kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą powyżej równowartości 50 000 000 euro – nie przekraczająca równowartości 100 000 000 euro,

C – wielkość kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą przekraczającą równowartość 100 000 000 euro.

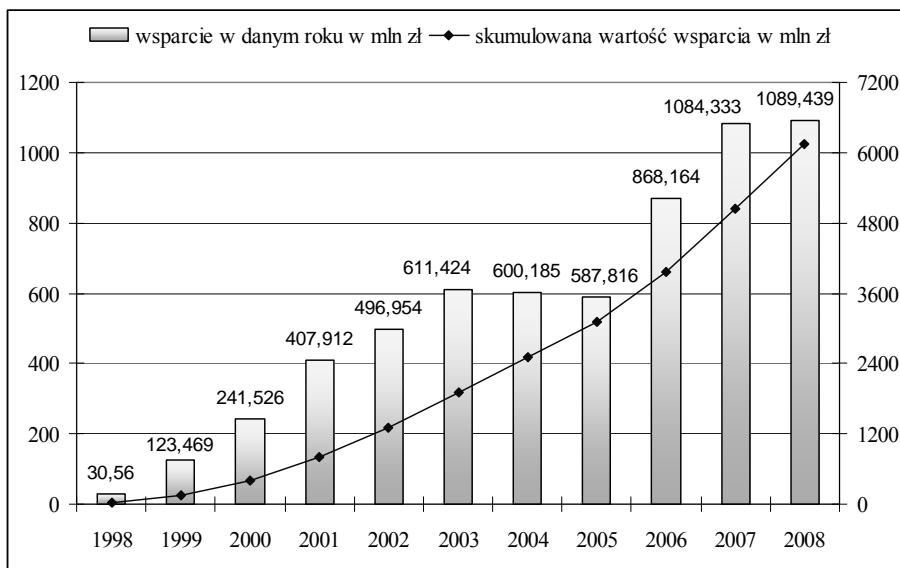
Pomoc regionalna, dotycząca zwolnień z podatku od nieruchomości, jest wprowadzana przez radę danej gminy w formie uchwały. Ulga w formie zwolnień od podatku od nieruchomości jest także przyznawana w ramach tzw. pomocy *de mini mis* [*Specjalne strefy...* 2010].

Pomoc publiczna, udzielona przedsiębiorcom prowadzącym działalność w specjalnych strefach ekonomicznych w postaci zwolnień podatkowych: PIT i CIT w latach 1998 – 2008, wyniosła łącznie 6 141 782 tys. zł. Wykres 5. przedstawia wsparcie finansowe, udzielone w danym roku, oraz skumulowaną wartość tego wsparcia. W porównaniu roku 2008 z rokiem 1998 wartość udzielonej pomocy publicznej zwiększyła się ponad 35-krotnie, z poziomu 30 560 mln zł w roku z początku analizowanego okresu do poziomu 1 089 439 mln zł na końcu analizowanego okresu. Wsparcie finansowe inwestorów w 2008 roku utrzymało się na zbliżonym poziomie w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano niewielki 0,47%-owy wzrost. Największą dynamiką wzrostu charakteryzowały się lata: 1999, 2000 oraz 2006, gdzie w stosunku do roku poprzedniego nastąpił odpowiednio: 304,0%-owy, 95,6%-owy oraz 47,7%-owy wzrost.

<sup>3</sup> Zob.: [Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 roku...].

## WYKRES 5.

## Skutek finansowy zwolnienia podatkowego w latach 1998-2008



Źródło: [Informacja... 2010].

## 8. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSSE) została ustanowiona *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* i rozpoczęła działalność 1 września 1996 roku, jako trzecia strefa w Polsce (po: mieleckiej i katowickiej). Utworzono ją na okres 20 lat i oddano pod zarządek Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. z siedzibą w Suwałkach. Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 roku w sprawie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, przedłużono okres działalności strefy do końca 2020 roku.<sup>4</sup> Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. jest przedsięwzięciem o charakterze rządowo-samorządowym, w które z jednej strony jest zaangażowany Skarb Państwa, a z drugiej samorządy lokalne. Samorządy posiadają blisko 60 % akcji w spółce, natomiast większość głosów jest skupiona w rękach Skarbu Państwa (66,64 %), [Informacja... 2010].

<sup>4</sup> Zob.: [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 roku w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej].

**TABELA 9.****Struktura własnościowa Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A.  
(stan na koniec 2010 r.)**

Akcjonariusz	Wartość akcji w zł	Udział procentowy	
		według kapitału	według głosów
Skarb Państwa	8 076 900	40,46	66,64
Miasto Suwałki	2 471 000	12,37	6,94
Miasto Elk	6 500 000	32,55	18,23
Gmina Goldap	2 920 000	14,62	8,19
Kapitał zakładowy SSSE S.A. – 19 967 900 zł			

Źródło: [Informacja... 2010].

Głównymi przesłankami do utworzenia Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej były przede wszystkim: strukturalne bezrobocie, niski stopień uprzemysłowienia, rolniczy charakter, a w konsekwencji niski poziom rozwoju gospodarczego regionu. Dlatego też strefa ta miała za zadanie aktywizację regionu przygranicznego i pomoc w przezwyciężeniu barier jego rozwoju [Kozaczka 2008].

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna znajduje się w północno-wschodniej części Polski, w pobliżu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską i Białorusią, a także wewnętrznej granicy Unii Europejskiej, przebiegającej pomiędzy Polską i Litwą. SSSE zajmuje łącznie obszar 342,7662 ha, składa się z 6 podstref (podstrefa: Suwałki, Elk, Goldap, Grajewo, Malkinia Górna, Białystok), zlokalizowanych na terenie trzech województw: podlaskiego (podstrefa: Suwałki, Grajewo, Białystok), warmińsko-mazurskiego (podstrefa: Goldap, Elk) oraz mazowieckiego (podstrefa: Malkinia Górna). Poniższa tabela charakteryzuje każdą z podstref, pod względem: powierzchni, zatrudnienia, liczby funkcjonujących firm oraz nakładów inwestycyjnych.

W strukturze powierzchni suwalskiej strefy dominuje podstrefa: Suwałki, zajmując ponad 116 ha, tj. 33,90% ogólnego obszaru strefy. Na zbliżonym obszarze rozciąga się podstrefa: Elk, zajmuje ona powierzchnię ponad 104 ha, co w strukturze stanowi 30,48%. 16,73% ogólnego obszaru strefy przypada na podstrefę: Goldap (ponad 53 ha), 8,73% przypada na podstrefę: Białystok (bisko 30 ha), a 3,19% – niemal 11 ha na podstrefę: Grajewo. Najmniejsza podstrefa: Malkinia Górna obejmuje obszar ok. 24 ha, tj. 6,68% łącznego obszaru strefy.

Na terenie suwalskiej strefy ekonomicznej na koniec 2010 roku działalność gospodarczą prowadziło 61 przedsiębiorstw, które łącznie zainwestowały 1 551 687 183 zł oraz zatrudniały 5 333 osoby. Najwięcej inwestorów posiadała podstrefa: Elk (27 firm), którzy, przy zatrudnieniu na poziomie 1 720 osób, ponieśli nakłady inwestycyjne w kwocie 410 679 365 zł. W podstrefie: Suwałki nakłady inwestycyjne w wysokości 356 767 887 zł wydatkowały 23 przedsiębiorstwa, zatrudniając przy tym 2 523 osoby. W podstrefie: Malkinia Górna jedna firma zainwestowała niemal 100% więcej niż 8 przedsiębiorców z podstrefy: Goldap, przy zatrudnieniu ok. 10 razy mniejszym. Na-



tomiast jedyne przedsiębiorstwo, działające w podstrefie: Grajewo, zainwestowało ponad 10,0% więcej niż 23 przedsiębiorców działających w podstrefie: Suwałki. Zatrudnienie w podstrefie: Grajewo wyniosło 146 osób. W podstrefie: Białystok jeden inwestor jest w trakcie organizacji, jednocześnie poniósł nakłady inwestycyjne w wysokości 14 436 789 zł.

**TABELA 8.**  
**Charakterystyka wybranych elementów Podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (stan na koniec 2010 r.)**

Lp.	Podstrefa	Powierzchnia	L. firm	Zatrudnienie	Nakłady inwestycyjne
		[ha]	[j.]	[os.]	[zł]
1.	Suwałki	116,1969	23	2 523	356 767 887
2.	Elk	104,468	27	1 720	410 679 365
3.	Goldap	57,3341	8	859	126 999 357
4.	Grajewo	10,9343	1	146	392 863 595
5.	Malkinia Górna	23,92	1	85	249 940 190
6.	Białystok	29,9129	1*	0	14 436 789
<b>Ogółem</b>		<b>342,7662</b>	<b>61</b>	<b>5 333</b>	<b>1 551 687 183</b>

\* w organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SSSE: dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ssse.com.pl].

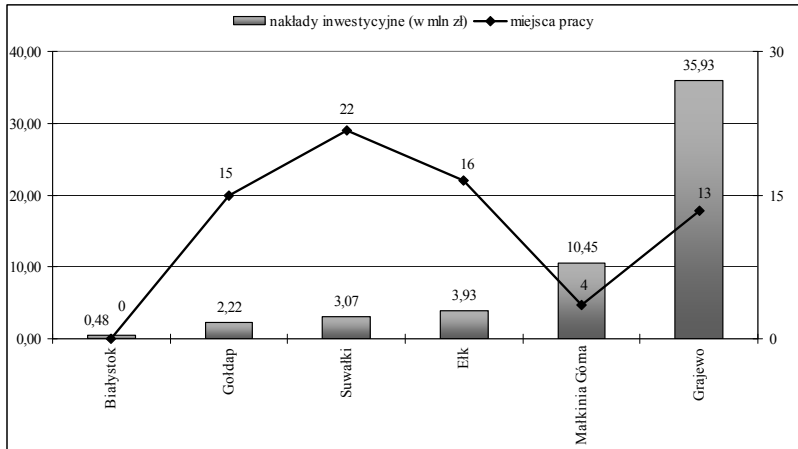
Przeliczając efekty ekonomiczne na 1 ha obszaru Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, można zaobserwować, iż w przypadku nakładów inwestycyjnych, przypadających na 1 ha, zdecydowanie dominowała Podstrefa Grajewo. Wartość tego parametru ukształtowała się na poziomie 35,93 mln zł. Najmniejsza wartość przedmiotowego wskaźnika dotyczyła Podstrefy Białystok, gdzie na jeden ha obszaru podstrefy przypadало 0,48 mln zł. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że ta podstrefa funkcjonuje od niedawna i tylko na jednej z działek działalność rozpoczyna jedna firma.

W przypadku liczby osób zatrudnionych na obszarze danej podstrefy, w przeliczeniu na 1 ha, najwyższym wskaźnikiem charakteryzowała się Podstrefa Suwałki, gdzie wartość tego parametru wyniosła 22 osoby. Natomiast najmniej osób w przeliczeniu na 1 ha podstrefy (poza Podstrefą Białystok, gdzie zatrudnienie wynosi zero osób) przypadало w Podstrefie Malkinia Górna – 4 osoby. W pozostałych podstrefach wartość tego parametru kształtowała się na zbliżonym do siebie poziomie.

Struktura branżowa firm działających na terenie Suwalskiej Strefy Ekonomicznej jest różnicowana, reprezentowana przez 16 branż. Dominowali inwestorzy z branży metalowej, stanowiąc 18,0% ogółu przedsiębiorstw. Silnie były reprezentowane branże: drzewna (z czego 55,6% to firmy zajmujące się stolarką otworową) oraz tworzyw sztucznych, na które przypadło odpowiednio: 14,8% oraz 13,1% ogółu przedsiębiorstw. Znaczną przewagę charakteryzowały się przedsiębiorstwa z branży budowlanej (w tym produkcja materiałów budowlanych), obejmując 11,5% ogółu przedsiębiorstw.

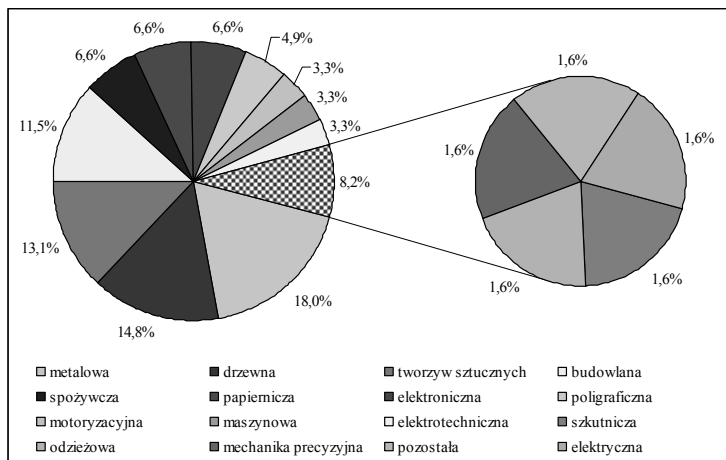
Najmniejszy 1,6%-owy udział (po jednym inwestorze) tworzyli przedsiębiorcy z branż: odzieżowej, mechaniki precyzyjnej, elektrycznej, szkutniczej. W strukturze geograficznej pochodzenia zainwestowanego kapitału w strefie suwalskiej dominowały polskie przedsiębiorstwa. Ich udział w strukturze wyniósł blisko 50,0% ogółu inwestorów. Znaczną przewagą charakteryzował się kapitał niemiecki oraz duński.

**WYKRES 4.**  
Efekty w przeliczeniu na 1 ha obszaru Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (stan na koniec 2010 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SSSE, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ssse.com.pl].

**WYKRES 5.**  
Struktura branżowa inwestycji w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SSSE, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ssse.com.pl].

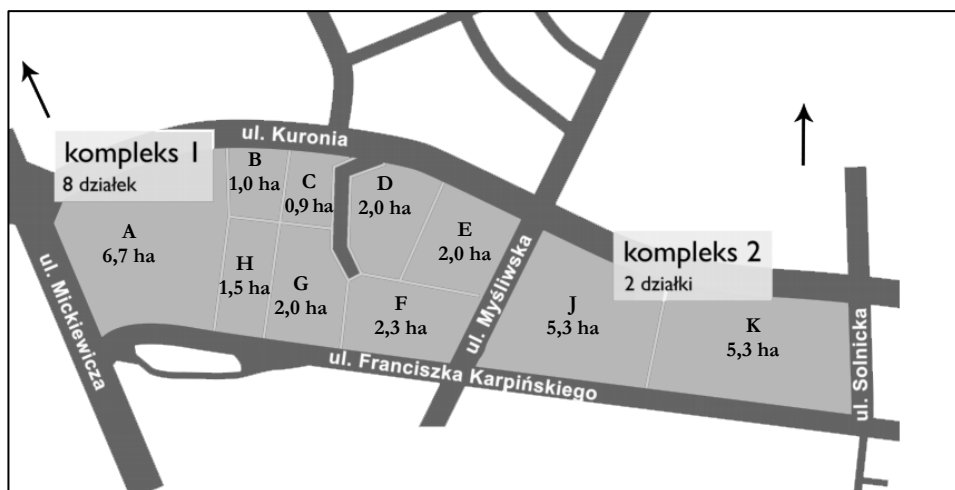
## 9. Podstrefa Białystok<sup>5</sup>

Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, SSSE została rozszerzona o Podstrefę Białystok. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 30 grudnia 2008 r. Organem zarządzającym Podstrefą Białystok jest Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. Tereny Podstrefy są zlokalizowane w południowo-wschodniej części miasta, w obrębie ulic: Mickiewiczza, Jacka Kuronia, Myśliwskiej i Solnickiej, w odległości ok. 1 km od drogi krajowej S 19 i ok. 3 km od centrum Białegostoku. Podstrefa SSSE obejmuje tereny o łącznej powierzchni 29,9129 ha, jest podzielona na 2 odrębne kompleksy inwestycyjne:

- **Kompleks 1.** o powierzchni 19,2284 ha – położony przy ul.: Jacka Kuronia, Mickiewiczza;
- **Kompleks 2.** o powierzchni 10,6845 ha – położony przy ul. Myśliwskiej.

**RYСУNEK 2.**

**Tereny Podstrefy Białystok Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej**



Źródło: Dane Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Miejski w Białymstoku.

Kompleksy Podstrefy składają się z 10 działek, z czego w skład kompleksu 1 wchodzi 8 działek, a w skład kompleksu 2 – 2 działki.

- Kompleks 1. – 8 działek o powierzchniach:
  - 6,7228 ha – „A”;
  - 1,0668 ha – „B”;
  - 1,4995 ha – „H”;
  - 0,9966 ha – „C”;
  - 2,0534 ha – „G”;

<sup>5</sup> Na podstawie danych Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

- 2,0286 ha – „D”;
- 2,0690 ha – „E”;
- 2,2635 ha – „F”;
- Kompleks 2. – 2 działki o powierzchniach:
  - 5,3422 ha – „J”;
  - 5,3423 ha – „K”.

Zagospodarowanie przestrzenne terenów Podstrefy Białystok zostało określone w wydanych przez władze miejskie decyzjach o warunkach zabudowy, zgodnie z którymi na terenie Podstrefy jest dopuszczalna realizacja inwestycji, polegających na budowie obiektów: biurowo-administracyjnych, magazynowych, produkcyjno-usługowych i produkcyjnych o profilach nieuciążliwych w branżach m.in.: elektrotechniki, mechaniki, materiałów budowlanych, wysokich technologii z zakresu różnych dziedzin, przetwórstwa przemysłowego, branży drzewnej.

W ramach stworzenia dostępności do terenów inwestycyjnych Podstrefy Białystok został zrealizowany projekt pt.: *Przygotowanie terenów inwestycyjnych dla podstrefy Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Białymstoku poprzez budowę infrastruktury i nawierzchni ulic*. W ramach przedmiotowego projektu w 2009 roku została wykonana od podstaw infrastruktura techniczna oraz nawierzchnie ulic znajdujących się w otoczeniu obszaru Podstrefy Białystok. Wartość całkowita projektu wyniosła 55,78 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 stanowiło ok. 44 mln zł.

Przedsiębiorstwa, prowadzące działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej, są uprawnione do korzystania z ulg w podatku dochodowym. Zgodnie z zapisami aktów prawnych, ulga ta przysługuje z tytułu kosztów nowej inwestycji oraz utworzenia nowych miejsc pracy. W przypadku województwa podlaskiego wielkość zwolnienia podatkowego z tytułu kosztów nowej inwestycji wynosi 50% poniesionych wydatków inwestycyjnych dla przedsiębiorców dużych, dla przedsiębiorców średnich – 60%, dla małych – 70%. Warunkiem skorzystania z pomocy z tytułu kosztów nowej inwestycji jest:

- utrzymanie środków trwałych przez okres 5 lat od momentu wprowadzenia do ewidencji środków trwałych, w przypadku małych i średnich przedsiębiorców przez okres 3 lat;
- prowadzenie działalności gospodarczej przez okres nie krótszy niż 5 lat od momentu zakończenia całej inwestycji lub 3 lat w przypadku małych i średnich przedsiębiorców.

W odniesieniu do ulgi w podatku dochodowym z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, od przedsiębiorcy jest wymagane utrzymanie nowo utworzonych miejsc pracy przez okres nie krótszy niż 5 lat – dla dużych lub 3 lata dla małych i średnich.

W ramach przysługujących przedsiębiorcom ulg i preferencji na terenie specjalnej strefy ekonomicznej należy wyróżnić także inne, możliwe zachęty, m.in. indywidualne ulgi w podatkach lokalnych, które oferują lokalne samorządy terytorialne. Dnia 27 października 2008 r. Rada Miejska Białegostoku podjęła *Uchwałę Nr XXXIII/405/08 w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej*. Uchwała określa przedmiot zwolnienia oraz warunki brzegowe, kwalifikujące

podmioty do skorzystania z regionalnej pomocy inwestycyjnej. Zgodnie z uchwałą, zwolnienie z podatku od nieruchomości dotyczy nowych inwestycji lub w związku z którymi utworzono nowe miejsca pracy, jeżeli: <sup>6</sup>

1. Nakłady finansowe na nową inwestycję wyniosły ogółem kwotę przekraczającą równowartość 30 000,00 euro lub utworzono co najmniej 3 nowe miejsca pracy związane z nową inwestycją – w przypadku inwestycji dokonywanych na nieruchomościach będących w posiadaniu mikroprzedsiębiorców;
2. Nakłady finansowe na nową inwestycję wyniosły ogółem kwotę przekraczającą równowartość 60 000,00 euro lub utworzono co najmniej 10 nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją – w przypadku inwestycji dokonywanych na nieruchomościach będących w posiadaniu małych przedsiębiorców;
3. Nakłady finansowe na nową inwestycję wyniosły ogółem kwotę przekraczającą równowartość 250 000,00 euro lub utworzono co najmniej 50 nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją – w przypadku inwestycji dokonywanych na nieruchomościach będących w posiadaniu średnich przedsiębiorców;
4. Nakłady finansowe na nową inwestycję wyniosły ogółem kwotę przekraczającą równowartość 3 000 000,00 euro, lub utworzono co najmniej 200 nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją – w przypadku inwestycji dokonywanych na nieruchomościach będących w posiadaniu przedsiębiorców, innych niż wymienieni w punktach: 1.-3.

Atrakcyjność obszarów podstrefy, poza dostępnością komunikacyjną, zwiększa dodatkowo bezpośrednie sąsiedztwo Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego, który rozpocznie działalność w 2013 roku, a także powstanie Campusu Uniwersyteckiego Uniwersytetu w Białymstoku. Funkcjonowanie dwóch ośrodków aktywizujących rozwój przedsiębiorczości, a także jednego ośrodka naukowego pozwoli na utworzenie w mieście, jedynej w swoim rodzaju, dzielnicy naukowo-przemysłowej, tzw. dzielnicy wiedzy. Umożliwi to wykorzystanie efektu synergii, wynikającego ze współpracy sfery naukowo-badawczej z przedsiębiorcami, realizującymi projekty inwestycyjne na terenie Podstrefy Białostok.

## 10. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, iż obecność specjalnych stref ekonomicznych w polskiej gospodarce należy ocenić pozytywnie. Z jednej strony przeciwdziałają one niekorzystnym zjawiskom dezindustrializacji, które uszczuplają dochody własne gmin i zmniejszają liczbę dostępnych miejsc pracy, a z drugiej strony zwiększają wolumen inwestycji zagranicznych w gospodarce. Napływ BIZ do kraju, a w szczególności tzw. *greenfield* (inwestycji od podstaw), jest bardzo ważny z punktu widzenia rozwoju gospodarki. Inwestycje te nie tylko przyczyniają się do uzupełnienia niedoborów kapitału

---

<sup>6</sup> Zob.: [Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku nr XXXIII/405/08 z dnia 27 października 2008 roku w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej].

w gospodarce, ale także wywołują szereg pozytywnych efektów, m.in.: w postaci postępu technologicznego, instytucjonalnego, edukacyjnego oraz organizacyjnego unowocześniania gospodarki. Ponadto, inwestycje z obcym kapitałem na terenach specjalnych stref ekonomicznych korzystnie oddziałują na przedsiębiorstwa krajowe. Wymóg konkurencyjności wywołuje w lokalnych firmach korzystne zmiany: pobudza innowacyjność, stymuluje wprowadzanie nowych technologii, skłania do zmian w zarządzaniu oraz podjęcia działań wpływających na wzrost kwalifikacji pracowników [Pilarska 2006 s. 36-37].

Zainteresowanie inwestorów tym rodzajem zachęt, które mogą stosować specjalne strefy ekonomiczne, jest obecnie znaczne. Poszukiwanie źródeł poprawy konkurencyjności i efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych i ograniczony czas, możliwy do ich wykorzystywania, sprawia że są one ważnym, jeżeli nie najważniejszym, instrumentem pobudzania lokalnej przedsiębiorczości. Także funkcjonowanie Podstrefy Białystok Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej przyczyni się do stworzenia nowego wymiaru gospodarki Białegostoku – umożliwi pozyskiwanie nowych inwestycji w dziedzinach, które są pożądanymi w mieście i, co najważniejsze, pozwoli na stworzenie nowych miejsc pracy.

### Literatura

- Chojnowska-Haponik I. 2007 *Success case, czyli specjalne strefy ekonomiczne*, „CFO – Magazyn finansistów”.
- Dane Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Białymstoku.*
- Dane Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.ssse.com.pl].
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* 2010, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce* 2009, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Kozaczka M 2008 *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 1995 – 2007*, Stalowa Wola.
- Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne* 2000, Kryńska E. (red.), Warszawa.
- Mazur K. 2004 *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako nowe obszary przemysłowe*, Gliwice.
- Pilarska Cz. 2009 *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Kraków.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 roku w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej.*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 roku w sprawie ustalania mapy pomocy regionalnej.*
- Specjalne strefy ekonomiczne. Edycja 2010* 2010, KPMG.
- Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku nr XXXIII/405/08 z dnia 27 października 2008 roku w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej.*
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych.*
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych.*
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mg.gov.pl].

Artur MICHAŁOWSKI<sup>1</sup>

## USŁUGI ŚRODOWISKA JAKO INNOWACJE EKOLOGICZNE W GOSPODARCE OPARTEJ NA WIEDZY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Problematyka gospodarki opartej na wiedzy i zrównoważonego rozwoju jest zazwyczaj ujmowana niezależnie. Przed przedstawicielami obu problematyk pojawiło się poważne wyzwanie kształtowania zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy. Kreowanie zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy wiąże się z koniecznością wprowadzania innowacji ekologicznych w skali: globalnej oraz regionalnej i lokalnej jednostek samorządu terytorialnego. Innowacje ekologiczne wynikają z bezpośredniej aktywności intelektualnej człowieka lub/i rozwiązań wyewoluowanych w naturalnych ekosystemach, będących przyrodniczymi źródłami usług środowiska przyrodniczego. Celem pracy jest próba przedstawienia usług środowiska jako innowacji ekologicznych w gospodarce opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** gospodarka oparta na wiedzy, zrównoważony rozwój, zrównoważona gospodarka oparta na wiedzy, jednostki samorządu terytorialnego, innowacje ekologiczne, usługi środowiska

## ECOSYSTEM SERVICES AS ECO-INNOVATION IN THE KNOWLEDGE-BASED ECONOMY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

### Summary

The issue of knowledge-based economy and sustainable development is generally recognized independently. Before the representatives of both problematic emerged a serious challenge of shaping a sustainable knowledge-based economy. Creating a sustainable knowledge-based economy involves the introduction of eco-innovation in global and local government units. Eco-innovation is a direct result of human intellectual activity and/or solutions evolved in natural ecosystems, which are natural sources of ecosystem services. The aim of this study was to present ecosystem service as eco-innovation in the knowledge-based economy of local government units.

**Key words:** knowledge-based economy, sustainable development, sustainable knowledge-based economy, local government units, eco-innovation, ecosystem services

### 1. Wstęp

Problematyka zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy jest zazwyczaj ujmowana niezależnie. Teoretycy i praktycy obu obszarów wykazują nikle

---

<sup>1</sup> Artur Michałowski – Zakład Nauk Ekonomicznych, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.

zainteresowanie ich powiązaniem. W rzeczywistości gospodarka oparta na wiedzy może być podobnie niezrównoważona jak gospodarka industrialna. Wynika z tego, iż istotną rolę odgrywa właściwe rozumienie paradygmatu zrównoważonego rozwoju przez wszystkich twórców i użytkowników innowacji opartych na wiedzy. Należy stwierdzić, że przed przedstawicielami problematyki gospodarki opartej na wiedzy i zrównoważonego rozwoju pojawiło się poważne wyzwanie kształtowania zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy [Poskrobko 2009 s. 9].

Wszystkie procesy gospodarcze i społeczne są zlokalizowane w określonym środowisku przyrodniczym. Naturalne procesy przyrodnicze w ekosystemach są i będą jednym z podstawowych czynników rozwoju gospodarczego i społecznego. Stanowią one ekologiczną podstawę niezbędnych usług środowiska przyrodniczego (ang. *ecosystem services*). Wdrożenie zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy jest więc procesem społeczno-ekonomiczno-ekologicznym. Zapewnienie równowagi pomiędzy jego elementami jest pierwszym warunkiem gospodarki opartej na wiedzy [Poskrobko 2011a s. 51].

Kreowanie zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy wiąże się z koniecznością wprowadzania innowacji ekologicznych w skali: globalnej oraz regionalnej i lokalnej jednostek samorządu terytorialnego. Innowacje ekologiczne wynikają z bezpośredniej aktywności intelektualnej człowieka lub/i rozwiązań wyewoluowanych w naturalnych ekosystemach, będących przyrodniczymi źródłami usług środowiska przyrodniczego. Celem pracy jest próba analizy usług środowiska jako innowacji ekologicznych w gospodarce opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego.

W teorii i praktyce gospodarczej przedmiot usług środowiska przyrodniczego pozostaje nadal niedostatecznie rozpoznany [Gómez-Baggethum i inni 2010 s. 1209-1218, Costanza, Kubiszewski 2012 s. 16-25]. Makrosystem: społeczeństwo-gospodarka-środowisko przyrodnicze w znacznym stopniu funkcjonuje i rozwija się dzięki usługom środowiska. W teorii ekonomii szczegółowo rozpoznano przepływ dóbr środowiska i jest on podstawą wszelkich teorii i modeli ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. W rzeczywistości dopiero wnikliwe rozpoznanie znaczenia ekonomicznej kategorii usług środowiska w procesach gospodarowania: służących realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju i wyzwań gospodarki opartej na wiedzy, umożliwi weryfikację podejścia do innowacji ekologicznych. Rola usług środowiska jako innowacji ekologicznych nadal jest niedoceniana, szczególnie na poziomie lokalnym samorządu terytorialnego – odnosi się to do teorii i praktyki procesów gospodarowania. Innowacyjne wykorzystanie usług środowiska powinno stać się jednym z podstawowych sposobów gospodarowania, który będzie służyć realizacji zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy w jednostkach samorządu terytorialnego.

## 2. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa rozwoju regionalnego

Pojęcie **region** posiada długie tradycje naukowe, jednakże należy do jednych z najbardziej dyskusyjnych i niejednoznacznych. W literaturze przedmiotu toczy się dyskusja, w jakim sensie jest on kategorią obiektywną, a w jakim subiektywną. W ogól-



nym znaczeniu **region** stanowi określony fragment powierzchni Ziemi, który jest wyodrębniony na podstawie założonych kryteriów. Mogą one mieć między innymi charakter: przyrodniczy, społeczny, gospodarczy, administracyjny i polityczny. Procedury i kryteria delimitacji regionu zawsze mogą budzić wątpliwości wynikające z pewnej dozy subiektywności. **Region** jest inaczej rozumiany przez: przyrodnika, socjologa, prawnika czy ekonomistę. W naukach ekonomicznych **region** występuje w trzech płaszczyznach rozważań: przedmiotu badania, obiektu poznania i instrumentu działania. **Region ekonomiczny** można zdefiniować jako system przestrzenno-gospodarczy, który obejmuje względnie wyodrębniony z otoczenia fragment przestrzeni ekonomicznej, zagospodarowany i wykorzystywany przez określoną społeczność. Regiony ekonomiczne mogą znacznie różnić się w poszczególnych państwach, co wynika z ich ustrojów politycznych i gospodarczych [*Gospodarka regionalna...* 2008 s. 13-28, s. 78-119, s. 221-242].

Teorie rozwoju regionalnego opierają się na jednym z dwóch, podstawowych założeń względem naturalnego stanu gospodarki. Pierwszym z nich jest założenie wynikające z podejścia rozwoju zrównoważonego, w którym podkreśla się, iż naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia. Drugie założenie stanowi, że istnienie nierównowagi w gospodarce generuje rozwój, a więc powinien być on niezrównoważony. Rozwój zrównoważony jest wyrażony w kilku kluczowych ujęciach: ogólnych teoriach rozwoju, teorii bazy ekonomicznej, teoriach grawitacji, modelach fazowych, modelu N.D. Kondratiewa, koncepcji cyklu życia produktów, teoriach dojrzałości firmy. Rozwój niezrównoważony przejawia się głównie w teoriach polaryzacji oraz koncepcjach centrum i peryferii. Od lat sześćdziesiątych zaznacza się wyraźna zmiana podejścia do rozwoju regionalnego. Okazało się bowiem, iż dotychczasowe teorie wyjaśniały zjawiska rozwojowe w stopniu niewystarczającym. Wskazuje się więc na nową jakość kształtowania rozwoju i nowe koncepcje o charakterze lokalnym. Ich podstawowe tezy można ująć następująco:

- rozwój lokalny jest procesem, a więc społeczność powinna sobie uświadomić różnorodne aspekty;
- rozwój lokalny opiera się na siłach endogenicznych i sieciach lokalnych;
- rozwój lokalny powinien być procesem mobilizacji zasobów lokalnych;
- rozwój lokalny jest konsekwencją kombinacji inicjatyw indywidualnych, przynoszących wspólne korzyści;
- rozwój lokalny jest terytorialny, a nie sektorowy, u jego podstaw leży tworzenie środowiska korzystnego dla działalności społeczno-gospodarczej;
- rozwój lokalny jest poszukiwaniem autonomii i niezależności społeczności lokalnych, która powinna jednak oznaczać otwarcie się i włączenie do gospodarek narodowych i międzynarodowych;
- rozwój terytorialny nie jest tylko funkcją zróżnicowanych działalności, ale również współpracą wszystkich aktorów lokalnych, zgrupowanych wokół akceptowanego programu;
- jednym z najważniejszych czynników rozwoju jest tworzenie przestrzeni negocjacji, które stymulują tworzenie się różnorodnych instytucji i rozszerzanie się odpowiedzialności lokalnych społeczności [Przygodzki 2007 s. 39-103;

*Gospodarka regionalna...* 2008 *Gospodarka regionalna i lokalna...* 2010; Parysek 2001].

Metodologiczne aspekty teorii rozwoju opierają się na modelowaniu gospodarki przestrzennej. Wykorzystuje się w nim liczne i różnorodne modele. Często grupuje się je w ujęciu sektorów społeczno-gospodarczych: modele ludnościowe, ekonomiczne, przestrzenne i transportowe. Najintensywniej rozwijanym podejściem w modelowaniu gospodarki przestrzennej są modele wzrostu regionów. Wyodrębnia się w nim: modele neoklasyczne, kumulatywnej przyczynowości, ekonometryczne, bazy ekonomicznej, nakładów-wyników, endogeniczne modele wzrostu i modele ekonomiczno-ekologiczne, których celem jest identyfikacja złożonych współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiska przyrodniczego [Domański 2007 s. 174-192].

Współcześnie następuje dalsze rozwijanie i udoskonalanie istniejących teorii i modeli rozwoju regionalnego. Jego istotnymi przykładami mogą być: nowa teoria wzrostu (P. Romer i R.E. Lucas), nowa geografia ekonomiczna (P. Krugman), endogeniczna koncepcja polityki rozwoju regionalnego (W. Molle, R. Cappellin, A. Amin, N. Thrift, B. Asheim, M.E. Porter). Nową koncepcją rozwojową, która odnosi się do wymiaru regionalnego (lokalnego), jest zrównoważony rozwój (ang. *sustainable development*). Zgodnie z podejściem D. Pearce'a, E. Barbier i A. Markandy'a, istnieją dwa zintegrowane filary koncepcji zrównoważonego rozwoju: równoważenie ładów: społecznego, ekonomicznego i ekologicznego poprzez społecznie zaakceptowany system wartości oraz trwałość kapitałów rozwojowych, będącą efektem tworzenia i rozpowszechniania innowacji. Atrybuty zrównoważenia ładów i trwałości kapitałów rozwojowych podkreślają, iż koncepcja ta ma superdługi horyzont czasowy. Rozwój zależy od samych czynników (kapitałów) rozwoju regionu (ich ilości, jakości i dostępności) oraz od celów i sposobów gospodarowania kapitałami, a więc od ich gospodarczego wykorzystania w kształtowaniu ładów. W praktyce, stanowią one wzorce określonych polityk rozwoju regionów o charakterze swoistym dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Istotą zrównoważonego rozwoju jest integrowanie ładów (polityk) rozwoju regionu, sprzyjające efektywności gospodarowania czynnikami rozwoju, która, z kolei, zapewnia trwałość kapitałów rozwoju regionu. Jednym z najważniejszych integratorów trwałości kapitałów rozwoju jest rozpowszechnienie innowacji. Integracja trwałości kapitałów i ładów prowadzi do powstania wartości dodanej i poprawy jakości życia mieszkańców regionu [Heffner, Malik 2011 s. 113-131; *Wpływ idei...* 2009; Borys 2010 s. 44-60; Kielczewski 2010 s. 10-29; Borys 2011 s. 75-81].

Jednym z ładów (wymiarów) zrównoważonego rozwoju, który nabiera coraz większego znaczenia, jest ład ekologiczny (środowiskowy). Problemy ekonomiczno-ekologiczne w rozważaniach ekonomicznych pojawiły się już przed Platonem i Arystotelesem. Były one także obecne w pracach myślicieli starożytnych i średniowiecznych. W renesansie nastąpił znaczny wzrost zainteresowania środowiskiem przyrodniczym. W tworzącej się wówczas ekonomii politycznej zwracano uwagę na potrzebę aktywizacji między innymi zasobów naturalnych, które, zdaniem merkantylistów, stanowiły bardzo istotny czynnik rozwojowy. Problematyka ekologiczna została rozwinięta w myśli

fizjokratycznej. Zgodnie z jej podejściem, środowisko przyrodnicze jest jedynym czynnikiem wartościotwórczym. Analiza gospodarki w perspektywie zjawisk przyrodniczych pozwoliła, twórcy fizjokratyzmu, F. Quesnayowi na zaprojektowanie tablicy ekonomicznej, będącej modelem funkcjonowania gospodarki. Również ekonomia klasyczna podejmowała problematykę środowiska przyrodniczego. Można ją odnaleźć w pracach: A. Smitha, D. Ricardo, J.B. Saya, R. Malthusa, J.S. Milla i K. Marksa. W pracy A. Simtha pt. *Bogactwo narodów* środowisko przyrodnicze zaistniało jako naturalna bariera wzrostu gospodarczego. U D. Ricardo było ono formą bariery rozwoju i uwarunkowań osiągnięcia przez gospodarkę stanu stagnacji sekularnej. J.B. Say wprowadził pojęcie usług produkcyjnych czynników przyrodniczych i dostrzegł problem zanieczyszczenia, zauważając, iż produkcja i konsumpcja przekształcają materię, generując odpady do środowiska przyrodniczego. J.S. Mill podkreślił jego znaczenie dla jakości życia człowieka. W pracach K. Marksa wystąpiło dość typowe w XIX wieku przekonanie o możliwości pokonania wszystkich barier przyrodniczych. W drugiej połowie XIX i pierwszej połowie XX wieku dominował nurt subiektywno-marginalistyczny, który analizował problematykę ekologiczną w znikomym stopniu. Pojawiła się ona w wizjach cywilizacji, po wyczerpaniu się zasobów węgla kamiennego, W.S. Jevonsa. A. Marshall i A.C. Pigou dostrzegli problem efektów zewnętrznych, które po ekologicznej interpretacji legły u podstaw koncepcji podatku Pigou i teorematu Coase'a, służących internalizacji ekologicznych kosztów zewnętrznych. We współczesnej ekonomii neoklasycznej można wyróżnić trzy płaszczyzny badania i analizy ekologicznych podstaw procesów gospodarowania. Pierwsza odnosiła się do wykorzystania i rozwinięcia koncepcji ekologicznych efektów zewnętrznych. Druga podjęła problematykę własności rynku zasobów naturalnych i rynku zanieczyszczeń wraz z ochroną środowiska. Trzecia dotyczyła neoklasycznej teorii wzrostu gospodarczego uwarunkowanego ekologicznie. W reakcji na słabości ekonomii neoklasycznej powstała ekonomia keynesowska, która poddała krytyce również ekonomię środowiska. Najważniejszym jej twierdzeniem był pogląd, iż w ochronie środowiska podstawowe znaczenie mają politycznie zdeterminowane oceny potrzeb zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń. Postkeynesiści nie odrzucali jednakże potrzeby dalszego zastosowywania standardów technologicznych, czyli metod bezpośrednich w ochronie środowiska. W postkeynesowskiej i neokeynesowskiej ekonomii środowiska istotną rolę odgrywały modele wzrostu gospodarczego uwarunkowanego ekologicznie. W tych modelach i analogicznych konstrukcjach neoklasycznych wzrost gospodarczy zrównoważony ekologicznie był przedstawiany jako proces prowadzący do osiągnięcia, a następnie stabilizacji jakości środowiska przyrodniczego na poziomie społecznie pożądanym i akceptowanym. We wszystkich modelach zakładało się określony stopień zdolności środowiska do samoregulacji i asymilacji zanieczyszczeń i odpadów. W żadnym z modeli nie zakładało się natomiast możliwości wdrożenia zerowego poziomu zanieczyszczenia, ponieważ przy obecnym rozwoju techniczno-technologicznym jest to niemożliwe. Oznaczał on również ogromne koszty społeczne prowadzące do znacznego zmniejszenia się poziomu dobrobytu społecznego. Szerokie włączenie problematyki ekologicznej nastąpiło w ramach modelowania globalnego. Szczególnie ważne modele zawarto w raportach Klubu Rzymskiego pt. *Granice wzrostu* i *Ludzkość w punkcie zwrotnym*. W drugim z nich miały one charakter bardziej szczegó-

lowy. Jego autorzy wymienili dziesięć regionów geograficzno-społecznych, które rozpatrywano według aspektu: ekologicznego, technologicznego, demograficzno-ekonomicznego, kolektywnego (instytucji) i indywidualnego (psychologia i biologia człowieka). W raporcie rozróżniono się dwa rodzaje wzrostu. Pierwszym z nich jest rozwój wykładniczy o charakterze ilościowym, który wyniszcza i prowadzi do kryzysów: ekologicznych, energetycznych, żywnościowych, demograficznych i gospodarczych. Stopniowo obejmują one całą Ziemię. Drugi rodzaj wzrostu jest organiczny, o wielkości różnicowanej w określonych regionach, w zależności od ich własności społecznych i kulturowych. Jest on koncepcją poprzedzającą, współcześnie rozwijany, paradygmat zrównoważonego rozwoju [Czaja, Becla 2007 s. 376-400; *Ekonomia środowiska...* 1996; *Podstawy ekonomii...* 2002; Czaja 2012 s. 28-50; Górka 2012 s. 195-210].

W ostatnim okresie trwały intensywne prace nad rozwojem ekonomicznej teorii zrównoważonego rozwoju – ekonomii zrównoważonego rozwoju [Rogall 2010; *Teoretyczne aspekty ekonomii...* 2011]. Jej źródłami są zaprezentowane ekonomiczno-ekologiczne badania w zakresie: ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej i teorii zrównoważonego rozwoju. Jedną z kluczowych kategorii ekonomii zrównoważonego rozwoju jest bogactwo narodów, w tym bogactwo natury i bogactwo przyrodnicze. Pierwsze ma charakter ekologiczny, natomiast drugie jest ujęciem ekonomicznym. Bogactwo natury jest zdolnością zaspokajania potrzeb rozwojowych wielu gatunków, między innymi człowieka. Jego wyrazem jest stan różnorodności biologicznej i wydajność przebiegu naturalnych procesów przyrodniczych. Bogactwo przyrodnicze jest związane z funkcjonowaniem gospodarki. Stanowi ono zasoby i usługi środowiska, które mogą być realnie lub potencjalnie wykorzystane gospodarczo na osiągniętym poziomie rozwoju społecznego i technologicznego. Problem klasyfikacji, oceny i wyceny zasobów naturalnych od kilku dziesięcioleci jest przedmiotem badań ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, natomiast kategorią usług środowiska zajęła się ekonomia ekologiczna. W ekonomii zrównoważonego rozwoju korzysta się z dorobku obu wymienionych nauk. Racjonalność gospodarowania w jednostkach samorządu terytorialnego, widziana przez pryzmat zrównoważonego rozwoju, oznacza wymóg uwzględniania wpływu planowanych i podejmowanych działań na zależności w makrosystemie: społeczeństwo-gospodarka-środowisko. Przy czym niezbędne jest określanie ekologicznych skutków bezpośrednich i pośrednich, a także bieżących i przyszłych. Dostrzeganie wpływu danej działalności na funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego wymaga odpowiedniego poziomu wiedzy i wysokiej świadomości: społecznej, ekonomicznej i ekologicznej. W pewnym zakresie wymusza to narzędzie ocen oddziaływania na środowisko i zintegrowana odpowiedzialność biznesu, w tym odpowiedzialność społeczna. Wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, pogłębione poznanie różnorodnych relacji powinno stać się powszechną praktyką [Poskrobko 2011b s. 12-27; Czaja 2011 s. 152-169].

Przedstawione aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego należy szeroko wprowadzić do założeń gospodarki opartej na wiedzy, w szczególności do problematyki innowacji. Ich uwzględnienie w innowacyjnych procesach gospodarowania, prowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwi wdrożenie zrów-

noważonej gospodarki opartej na wiedzy, zapewniającej trwale gospodarowanie kapitałem natury (naturalnym), w tym innowacyjne wykorzystanie usług środowiska.

### 3. Innowacje ekologiczne w gospodarce opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego

Gospodarka oparta na wiedzy jest gospodarką ukierunkowaną na wykorzystanie kapitału intelektualnego. Można ją rozpatrywać w ujęciu makroekonomicznym i mikroekonomicznym. W ujęciu makroekonomicznym posiada ona dwie podstawowe cechy: powszechność wykorzystywania nowych rozwiązań techniczno-technologicznych i organizacyjnych oraz rozwinięcie sektora szkolnictwa wyższego, jednostek badawczo-rozwojowych i wdrożenie mechanizmów i instytucji służących wykorzystaniu wytworzonej wiedzy w gospodarce. Siłą napędową gospodarki opartej na wiedzy jest innowacyjność obywateli i organizacji. W jej ujęciu można wyodrębnić cztery procesy gospodarowania wiedzą: generowanie i komercjalizacja wiedzy, gromadzenie wiedzy i tworzenie baz danych, transfer wiedzy, absorpcja wiedzy. Wyróżniono trzy stadia rozwoju gospodarki opartej na wiedzy:

- stadium oparte na konkurowaniu ceną i tanimi zasobami nisko kwalifikowanej pracy i surowców;
- stadium oparte na konkurowaniu jakością przetworzonych produktów oraz wzroście kwalifikacji pracowników i efektywności inwestycji;
- stadium oparte na konkurowaniu nowymi produktami, będącymi efektem rozwoju innowacji.

Możliwości wdrożenia gospodarki opartej na wiedzy są uwarunkowane istotnymi zmianami w sposobach gospodarowania w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego, a także na poziomie krajowym i międzynarodowym [Poskrobko 2011a s. 25-54; *Gospodarka oparta...* 2007; *GOW...* 2009].

W ujęciu mikroekonomicznym dążenie do gospodarki opartej na wiedzy przejawia się w: endogennym wykorzystaniu zasobów przedsiębiorstwa (organizacji), tworzeniu warunków rozwoju i wykorzystania kapitału ludzkiego i intelektualnego. Wszyscy pracownicy organizacji opartej na wiedzy powinni: wiedzieć co, wiedzieć dlaczego, wiedzieć jak i wiedzieć kto. Dochodzenie do organizacji opartej na wiedzy jest procesem złożonym, w którym można wyróżnić trzy etapy:

- **etap wdrażania dobrej roboty** – kształtowaniu jej nawyków służą znormalizowane systemy zarządzania jakością, środowiskiem, bezpieczeństwem i higieną pracy, bezpieczeństwem produktów i informacji;
- **etap uczącej się organizacji** – charakteryzuje się on systemami zarządzania pobudzającymi: ciągłe uczenie się i nabywanie umiejętności praktycznego wykorzystania swoich modeli myślowych, tworzenie indywidualnej i zespołowej wizji organizacji i technologii, które prowadzą do opracowania innowacji;
- **etap organizacji opartej na wiedzy** – wyróżnia się on wdrażaniem systemów zarządzania organizacją, ukierunkowanych na wykorzystanie kapitału

intelektualnego; w sposób ciągły są doskonalone i rozwijane: instytucjonalne, organizacyjne i infrastrukturalne czynniki pracy twórczej wraz z projektowaniem i budową prototypów oraz sprawdzaniem ich działania; na tym etapie podstawowym czynnikiem są innowacje generujące wartość dodaną [Poskrobko 2011a s. 25-54; *Gospodarka oparta...* 2007; *GOW...* 2009].

Kształtowanie gospodarki opartej na wiedzy w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga postrzegania wiedzy jako źródła wartości dodanej i szansy na przyspieszenie rozwoju. Wszelkie działania powinny wpisywać się w schemat: „wiem, co wiem”, „wiem, czego nie wiem”, „wiem co trzeba zrobić, żeby się dowiedzieć o tym, czego nie wiem”. Świadomość znaczenia wiedzy w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego i wyzwań gospodarki opartej na wiedzy jest niska wśród władz i społeczności lokalnych. Wynika z tego konieczność wdrażania szkoleń z zakresu: nauki o wiedzy, kreowania gospodarki opartej na wiedzy i narzędzi pozwalających na jej pomiar. Niezbędna jest też spójna polityka edukacyjna uczestników życia gospodarczego i całego społeczeństwa na wszystkich poziomach aktywności edukacyjnej ludzi, już od przedszkola. Holistyczny model budowania gospodarki opartej na wiedzy w jednostkach samorządu terytorialnego powinien uwzględnić następujące założenia:

- powołanie rady rozwoju, która skupiałaby przedstawicieli: administracji, gospodarki, organizacji pozarządowych i nauki;
- stworzenie stanowisk do spraw badań i rozwoju, których rolą byłoby: koordynowanie działań w powiecie i gminie, integrowanie środowisk przedsiębiorców i naukowców, identyfikowanie potencjału;
- kreowanie warunków do budowania gospodarki opartej na wiedzy, na przykład: ulgi dla przedsiębiorców inwestujących w badania i rozwój, programy partnerskie przedsiębiorstwa-ośrodki naukowe;
- szkolenia rozwijające świadomość oddziaływania gospodarki opartej na wiedzy na procesy społeczno-gospodarczo-ekologiczne;
- prowadzenie warsztatów i debat [Powichrowska 2011 s. 110-131].

Budowanie gospodarki opartej na wiedzy w jednostkach samorządu terytorialnego powinno prowadzić do wykształcenia zdolności do generowania innowacji. Prekursorem wprowadzenia problematyki innowacji do rozwiązań ekonomiczno-rozwojowych był J.A. Schumpeter [Schumpeter 1960]. Podkreślał on ich wyjątkowe znaczenie w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym. Współcześnie pojęcie innowacji wykracza poza jego klasyczne ujęcie. Istotę innowacji uwiadcniają jej następujące cechy:

- innowacja zależy od wiedzy technologicznej i wielu innych elementów nauki, które ją wspierają, na przykład poziom wykształcenia i przedsiębiorczość; tworzą one otoczenie powstania innowacji;
- innowacja posiada charakter interdyscyplinarny i interaktywny, wynikający z wykorzystania relacji przedsiębiorstwa z partnerami instytucjonalnymi, na przykład władzami lokalnymi lub jednostkami sfery B+R;
- innowacja charakteryzuje się określoną lokalizacją, ponieważ zawsze powstaje w danej przestrzeni, bez względu na jej skalę i zasięg;

- innowacja integruje jednostki: produkcji, marketingu, działań finansowych i badań;
- innowacja jest procesem akumulacji wiedzy i informacji użytecznych dla rozwoju firmy;
- innowacja jest zjawiskiem społecznym, ponieważ zmienia utrwalone wzorce produkcji i konsumpcji, a do jej wdrożenia jest niezbędna społeczna akceptacja;
- innowacja jest procesem kreatywnej destrukcji, ponieważ prowadzi do zmian w organizacji i zarządzaniu oraz do wytworzenia nowych produktów i usług;
- innowacja posiada źródła kulturowe poprzez odnoszenie się do tradycji i wartości społecznych, a także zdolności do akceptacji nowych rozwiązań;
- innowacja charakteryzuje się kosztownością i ryzykownością, ponieważ w większości przypadków wymaga ona dużych nakładów przy braku pewności [*Konkurencyjność i innowacyjność...* 2007, cyt. za: Pawlik 2011 s. 285-296; Świtalski 2005, *Innowacje...* 2005, Dolińska 2010].

Od końca lat siedemdziesiątych przedmiotem badań stały się innowacje ekologiczne (eko-innowacje), które obecnie służą wdrażaniu zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy. W literaturze krajowej i międzynarodowej są one określane również jako innowacje środowiskowe lub technologie środowiskowe. Zróżnicowanie pojęciowe przekłada się na ich odmienne rozumienie. Powszechnie uznaje się, iż innowacje ekologiczne są efektem kompleksowego procesu wzajemnych relacji społecznych oraz odkryć technicznych i zastosowań nowej wiedzy celem rozwoju nowych produktów i procesów w istotny sposób zmniejszających negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. W ich definicjach podkreśla się, że podstawową cechą jest przyczynianie się do zmniejszenia obciążeń antropogenicznych środowiska przyrodniczego. Niezwykle ważną cechą jest także nowość innowacji ekologicznych. Część autorów uważa, że pojęcie innowacyjności rezygnuje z waloru nowości, który obejmuje znaczące zmiany w firmie. Należy jednakże zauważyć, że innowacje nie muszą być stwarzane przez firmę, lecz mogą być nabywane od innych podmiotów w procesie dyfuzji. Zasadniczym kryterium jest to, aby zmiana w zakresie produktu lub procesu stanowiła nowość lub znaczące udoskonalenie [Koneczna 2011 s. 128-132; Lulewicz-Sas 2011 s. 106-125; Ziółkowski 2007 s. 526-534; Welfens 2009 s. 222-239; *Ekoinnowacyjność dziś i jutro...* 2010; *Innowacje ekologiczne...* 2006; Jones, Harrison, McLaren 2001 s. 27-39].

Obecnie wyróżnia się dwa teoretyczne podejścia do innowacji ekologicznych prowadzących do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju – klastrowe i oparte na regionalnych systemach innowacji (RSI). W obu korzysta się z doświadczeń regionów i jednostek samorządu terytorialnego posiadających znaczące osiągnięcia praktyczne. W podejściu klastrowym dominujące są przedsiębiorstwa charakteryzujące się działalnością opartą na wdrożeniach i możliwościach korzystania z transferu technologii. W ujęciu regionalnych systemów innowacyjnych podstawowym elementem proinnowacyjnym są systemy instytucjonalne wraz z możliwościami ich wpływu na innowacyjność firm. System instytucjonalny kreuje politykę innowacyjną wspierającą działalność B+R. Wymienione podejścia mogą być wykorzystywane do oceny

innowacyjności ekologicznej jednostki samorządu terytorialnego. Wiąże się ona z wyborem charakteru stosowanej polityki innowacyjnej i jej celu. Może nim być osiągnięcie wysokiego poziomu wydatków na B+R prowadzącego do stworzenia większego potencjału innowacyjnego (*knowledge-based economy*) lub osiągnięcie wyższego poziomu innowacyjności, która zwiększa konkurencyjność firm, a nie rozwija system innowacyjny (*learning economy*). Podejście *knowledge-based* jest związane z wykorzystywaniem taksonomii opartej na podziale gospodarki na sektory: wysokiej, średniej i niskiej technologii. Zgodnie z nim, innowacyjność wyraża się wzmocnieniem branż wysoko technologicznych poprzez politykę finansującą badania. *Learning economy* odnosi się do kontekstu interaktywnego procesu o charakterze: gospodarczym, społecznym, kulturowym, instytucjonalnym czy terytorialnym. W tym ujęciu rozwój innowacyjny jest koniecznością rozwoju: firm, branż lub regionów innowacyjnych, jednak widziany nie z perspektywy wydatków B+R, ale poprzez pryzmat ich konkurencyjności i lokalnej specyfiki. Rozwój innowacyjny może więc obejmować także branże tradycyjne i ekologiczne oraz wykorzystywać własności charakterystyczne dla danej jednostki terytorialnej. W warunkach *learning economy* rozwój technologiczny powinien polegać na instytucjonalnych i organizacyjnych działaniach promujących innowacyjność. Analiza charakteru i możliwości wdrażania innowacji ekologicznych, kształtujących zrównoważoną gospodarkę opartą na wiedzy, skłania do stwierdzenia, iż korzystniejszym podejściem byłoby *learning economy*, które umożliwia szerokie uwzględnienie różnorodnych działań przyrostowych i ewolucyjnych. Podstawową jednostką terytorialną procesów innowacyjnych powinien być region. Jego poziom należy uznać za najważniejszy względem rzeczywistego postępu. Regiony posiadają już znaczące możliwości wdrażania działań innowacyjnych. Są one także najbliższe kluczowym uczestnikom tych działań – przedsiębiorstwom, uniwersytetom i instytutom badawczym. W przypadkach regionów peryferyjnych i przyrodniczo cennych bardzo dużą rolę odgrywają innowacje ekologiczne, które pozwalają na udynamicznienie rozwoju i adaptację ekologicznych uwarunkowań regionalnych. W przyszłości one właśnie mogą zadecydować o odnalezieniu się podobnych regionów w nurcie gospodarki opartej na wiedzy i *learning economy* [Ciborowski 2009 s. 290-298].

W jednostkach samorządu terytorialnego niezwykle korzystną platformą, wdrażającą innowacje ekologiczne, są klastry, które w Polsce pojawiły się już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. W ostatnich latach powstało wiele inicjatyw o charakterze klastrów ekologicznych. Wyodrębniono następujące ich rodzaje:

- klastry związane z produkcją rolną, na przykład „Dolina Ekologicznej Żywności” na Lubelszczyźnie lub Klaster „Bioprodukt”;
- klastry związane z energetyką odnawialną, na przykład Podkarpacki Klaster Energii Odnawialnej (PKEO);
- klastry związane z ekologią i zrównoważonym rozwojem, na przykład Małopolski Klaster Ekologiczny lub „Śląskie Elizjum – kraina zrównoważonego rozwoju” [Lulewicz-Sas 2011 s. 106-125].

Podmioty funkcjonujące w ramach klastrów ekologicznych konkurują ze sobą oraz wchodzi w formalne i nieformalne interakcje, ale także integrują się we wspólnym obszarze relacji innowacyjnych. Klastry ekologiczne powinny również generować sze-



reg korzyści wynikających z oparcia rozwoju na innowacjach ekologicznych, charakterystycznych dla specyfiki ekologicznych uwarunkowań danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wszystkie zarysowane założenia kreowania i wdrażania innowacji ekologicznych w gospodarce opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego mogą być zastosowane względem procesów gospodarowania prowadzonych lub planowanych ze świadomym wykorzystaniem usług środowiska przyrodniczego i ich złożonych procesów przyrodniczych [por. np. Michałowski 2009].

#### 4. Przyrodnicze źródła innowacyjności usług środowiska

Rozwój badań nad usługami środowiska obejmował dwa nurty – ekonomiczny i przyrodniczy. Nurt przyrodniczy rozpoczął się już w drugiej połowie XIX wieku. Pojawiła się wtedy dojrzała diagnoza funkcjonowania i degradacji systemów przyrodniczych w odniesieniu do aktywności człowieka, która była połączona z krytyką traktowania zasobów przyrodniczych jako nieodnawialnych. Istotne znaczenie w badaniach przyrodniczych nad usługami środowiska ma rozpoznanie powiązań funkcjonalnych w środowisku, w szczególności pomiędzy jego żywymi (biotycznymi) i nieożywionymi (abiotycznymi) elementami. Podstawy teoretyczne stworzył E. Haeckel [Haeckel 1866], który jeden z rozdziałów najważniejszego dzieła w życiu zatytułował *Jedność przyrody organicznej i nieorganicznej*. W 1869 roku wprowadził on pojęcie ekologii, odnoszące się do badań nad ekonomiką przyrody. Kilkadziesiąt lat później w 1935 roku A.G. Tansley [Tansley 1935 s. 284-307] zaproponował termin ekosystemu, który w zasadzie opierał się na koncepcji ekologii E. Haeckela. Ekosystemem potraktowano jako przedmiot badań przyrodniczych, co z czasem doprowadziło do sformułowania zestawu jego funkcji, z których korzyści czerpie między innymi gatunek człowieka [Mizgajski 2010 s. 12-13]. Współcześnie ekologia jest jednym z programów badawczych biologii [Weiner 2005 s. 23].

J. Solon [Solon 2008 s. 25-44] przeprowadził kwerendę, analizującą zawartość abstraktów artykułów z problematyki usług środowiska, opublikowanych w latach 2003-2007 w czasopismach naukowych wydawnictw Elsevier i Springer/Kluwer, dostępnych w pełnotekstowej bazie Science Direct Onsite. Jej wyniki wykazały, iż w zakresie badań przyrodniczych poruszano przede wszystkim zagadnienia powiązań pomiędzy różnorodnością biologiczną i strukturą przestrzenną ekosystemów a rodzajem i jakością usług środowiska. Podobny wynik analizy treści czasopism uzyskał J. Brenner-Guillermo [Brenner-Guillermo 2007]. Dokonał on analizy publikacji z lat 1954-2004. Wynika z niej, że we wcześniejszych latach przeważały opracowania *stricte* biologiczne, dotyczące funkcjonowania ekosystemów i procesów przyrodniczych, natomiast w ostatnim pięcioleciu przeprowadzonej analizy wzrósł udział procentowy prac związanych z możliwościami wykorzystania procesów przyrodniczych w świadczeniu usług środowiska na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.

W ekonomiczno-ekologicznej literaturze przedmiotu funkcjonują różnorodne systemy klasyfikacji usług środowiska [Millenium Ecosystem Assessment 2005; *The Economics*

of *Ecosystems and Biodiversity* 2008]. W polskiej literaturze szczegółową typologię usług środowiska przedstawił E. Kośmicki [Kośmicki 2009 s. 59-60; por. Michałowski 2011 s. 203-220]. Wyróżnił on cztery ogólne typy usług środowiska:

- usługi surowcowe, produkcyjne i transformacyjne;
- usługi regulacyjne i utylizacyjne;
- usługi tworzenia przestrzeni dla antropogenicznego wykorzystania;
- usługi informacyjne.

W typie usług: surowcowych, produkcyjnych i transformacyjnych zostały wyodrębnione następujące usługi: produkcja tlenu, obieg wody i jej oczyszczanie, produkcja żywności, pula genowa jako elastyczna rezerwa dla przyszłości, zasoby medyczne (lekarstwa, metody lecznicze), produkcja surowców do budownictwa i przemysłu, produkcja surowców dla odzieży i dóbr gospodarstw domowych, produkcja substancji biochemicznych, powstanie paliw i energii, produkcja paszy i nawozów.

Do usług regulacyjnych i utylizacyjnych E. Kośmicki zaliczył: ochronę przed szkodliwymi oddziaływaniami kosmicznymi, regulowanie lokalnych i globalnych bilansów energetycznych przyrody, regulowanie chemicznego składu atmosfery, regulowanie chemicznego składu oceanów, regulowanie klimatu lokalnego i globalnego, regulowanie przepływu wód i zapobieganie powodziom, retencję wód i zaopatrzenie wód podziemnych, zapobieganie degradacji gleby, tworzenie próchnicy i utrzymanie żyzności gleby, pochłanianie energii słonecznej i produkcja biomasy, gromadzenie i recykliczację substancji organicznych i składników pokarmowych, gromadzenie i recykliczację odpadów antropogenicznych, regulację biologicznych mechanizmów kontrolnych, utrzymywanie przestrzeni życia dla rozmnażania, socjalizacji i mobilności, utrzymywanie różnorodności biologicznej, stabilizację ekosystemów.

W typie usług tworzenia przestrzeni dla antropogenicznego wykorzystania znalazły się usługi następujące: zamieszkiwanie, kultywacja (uprawa roli, hodowla zwierząt, akwakultura), wykorzystanie energii (między innymi energii odnawialnej) oraz wypoczynek i turystyka.

Zgodnie z klasyfikacją, usługi informacyjne obejmują: estetykę przyrody, wzorce do działania bodźców i wynagradzania w społeczeństwie, nadawanie sensu i wzorce socjalizacji, rezerwę puli genowej dla rolnictwa i medycyny, informacje historyczne, informacje naukowe, wzory dla procesów uczenia się.

Najgłośniejszymi z przykładów wdrożonych rozwiązań rozwojowych opartych na innowacyjności usług środowiska, są miasta: Nowy Jork i Atlanta. Przez wiele lat Nowy Jork rozwijał się, korzystając z wyjątkowo czystej wody z gór Catskill. Woda ta była butelkowana i sprzedawana w północno-wschodnich Stanach Zjednoczonych. W miarę wzrostu populacji ludzkiej lasy górskie przekształcano w pola uprawne i przestrzeń pod budowę: farm, domów mieszkalnych i lotniskowych. Z czasem powstające ścieki i odpady doprowadziły do znacznego zmniejszenia się jakości wody z gór. Zaiśniały problem ekologiczno-rozwojowy można było rozwiązać poprzez zbudowanie kosztownej oczyszczalni, która zastąpiłaby zlewisko lasów gór Catskill, lub poprzez przywrócenie naturalnych procesów przyrodniczych generujących usługi środowiska lasów w postaci oczyszczania zanieczyszczonych wód. W 1997 roku podjęto decyzję o emisji specjalnych obligacji ekologicznych i rozpoczęto wyku-

powanie terenów leśnych oraz subsydiowanie renowacji dolów gnilnych w górach Catskill. Nakłady na przedsięwzięcie i koszty bieżące utrzymania były nieporównywalnie niższe niż w przypadku budowy oczyszczalni. Jednocześnie mieszkańcy Nowego Jorku i gór Catskill uzyskali dostęp do niewyczerpywalnego źródła czystej i taniej wody oraz do całkowicie darmowych terenów rekreacyjnych i wypoczynkowych. Poza tym, lasy Catskill stały się bardzo tanim zabezpieczeniem przeciwpowodziowym. Naturalne usługi oczyszczania wody są również wykorzystywane innowacyjnie w postaci zastosowania roślinności wodnej i bagiennej w oczyszczalniach tradycyjnych. Roślinność zaczęto stosować jako ostatni krok oczyszczania ze względu na procesy przyrodnicze, które zapewniają znaczną poprawę wskaźników fizykochemicznych przy niskim koszcie ich utrzymania. W Europie przykładami zastosowania takich rozwiązań mogą być szwedzkie miasta: Ekeby i Oxelosönd. Innym przykładem stosowania oczyszczalni roślinnych jest oczyszczanie odcieków ze składowisk komunalnych. Mogą one być stosowane do podczyszczenia odcieków przed ich skierowaniem do oczyszczalni komunalnej, a także jako kompletny sposób rozwiązania problemu odcieków powstających na składowisku. Jedną z pierwszych w Polsce, eksperymentalnych oczyszczalni odcieków ze składowiska odpadów komunalnych jest oczyszczalnia w Skawinie. Naturalne, roślinno-stawowe oczyszczalnie ścieków stają się również najekonomiczniejszym i najprostszym sposobem rozwiązania problemów gospodarki ściekowej w polskich gminach wiejskich i gospodarstwach domowych. Z podobnych rozwiązań korzysta miasto Atlanta. W okresie jego szybkiego rozwoju wycięto 20% drzew. Doprowadziło to do wzrostu ilości wody deszczowej, wybijanej za studzienek i lokalnych podtopień. Budowa zbiorników odpływowych kosztowałaby Atlantę około 2 miliardów dolarów, natomiast ponowne obsadzenie drzewami podwojek, ulic i parkingów jest znacznie tańsze, a koszty utrzymania są nieporównywalnie mniejsze – odwrotnie proporcjonalne do estetyki tak zagospodarowanego terenu.

Jednym z najważniejszych działów gospodarki, który korzysta z innowacyjności usług środowiska jest rolnictwo. Nadal jest to jednak wykorzystanie fragmentaryczne. Współcześnie około dziewięćdziesiąt procent żywności jest dostarczane przez kilkadziesiąt, spośród ćwierć miliona, rozpoznanych gatunków roślin, a ponad pięćdziesiąt procent – przez kilkadziesiąt najbardziej wydajnych, przy czym trzy z nich (pszenica, kukurydza i ryż) stanowią zabezpieczenie ludzkości przed śmiercią głodową. Około 30 000 gatunków roślin ekosystemów naturalnych posiada jadalne części, którymi odżywiają się myśliwi-zbieracze, a 10 000 nadaje się obecnie do wykorzystania jako rośliny uprawne [Wilson 2003 s. 137-165]. W okresie ostatnich 5-10 tysięcy lat człowiek czerpał coraz większe ilości żywności z roślin, które nauczył się uprawiać. Rolnictwo powstało niezależnie w wielu regionach świata wraz z porzuceniem wędrownego trybu życia. W latach dwudziestych XX wieku rosyjski biolog (botanik) N. Wawilow zidentyfikował geograficzne centra różnych upraw, między innymi: śródziemnomorskie, środkowoamerykańskie i bliskowschodnie. Słusznie wnioskował, iż pokrywają się one w większości z regionami adaptacji określonych gatunków roślin do uprawy. Na przykład rolnicy andyjscy zaczęli uprawiać siedem różnych gatunków dzikiego ziemniaka i dwa gatunki fasoli, a także liczne i rzadko już uprawiane rośliny bulwowe i liściaste. W ciągu tysięcy lat farmerzy na

drodze selekcji nasion i siewek stworzyli znaczną ilość gatunków uprawnych o szczególnych cechach – szybszy proces vegetacji, większa odporność na szkodniki, atrakcyjniejszy smak i kolor. W samych Indiach rolnicy wyhodowali 30 tysięcy miejscowych odmian ryżu. Selekcja materiału siewnego i sadzonek nadal odgrywa istotną rolę w krajach rozwijających się. W krajach wysoko rozwiniętych jest ona prowadzona coraz częściej w sposób scentralizowany. Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku firma Pioneer Hi-Bred Company wprowadziła na rynek hybrydową odmianę kukurydzy. Odmiany hybrydowe są preferowane przez firmy związane z dystrybucją materiału siewnego, ponieważ z reguły charakteryzują się wysokimi plonami i nasionami drugiej generacji, niezachowującymi cech roślin macierzystych. Selekcja materiału siewnego i tworzenie nowych odmian roślin uprawnych, oparte na badaniach naukowych, wyraźnie uwidaczniają znaczenie innowacyjności usług środowiska. Obecnie rolnicy mogą nabywać i wysiewać ziarno preparowane genetycznie, jednakże podaż żywności wciąż bazuje na gatunkach tradycyjnie uprawianych i występujących w naturalnych ekosystemach. W nauce ciągle wykorzystuje się dziko rosnące odmiany roślin uprawnych celem podniesienia ich odporności czy żywotności. Wiąże się to z korzyściami finansowymi na poziomie miliardów dolarów. Innym problemem jest trwałość gospodarowania i bezpieczeństwo żywnościowe społeczeństwa. Drobni rolnicy na całym świecie nadal uprawiają odmiany miejscowe i lokalnie zaadaptowane wersje odmian hodowlanych. Wnoszą one znaczący wkład w genetyczną infrastrukturę roślin uprawianych masowo, które są źródłem żywności dla reszty świata. Na przykład jedna trzecia pszenicy uprawianej w Stanach Zjednoczonych zawdzięcza swoją wysoką wydajność genom z miejscowych odmian w Azji. Wartość tego materiału genetycznego szacuje się na 500 mln dolarów rocznie [Tuxill 2000 s. 129-150; Twardowski i inni 2009 s. 323-339; Kubiczka 2009 s. 310-322].

Inną dziedziną, która korzysta z innowacyjnego charakteru usług środowiska, jest medycyna, w szczególności przemysł farmaceutyczny. W składzie wielu farmaceutyków występują różnorodne substancje pochodzące z dzikich gatunków roślin i zwierząt, żyjących w naturalnych ekosystemach. Na przykład w Stanach Zjednoczonych około jednej czwartej recept opiera się na substancjach pochodzenia roślinnego, kilkanaście procent stanowią leki produkowane z wykorzystaniem mikroorganizmów, a kilka procent pochodzi od zwierząt. W przypadku najczęściej przypisywanych farmaceutyków, dziewięć na dziesięć zawiera w swoim składzie substancje pochodzące od żywych organizmów. Wartość handlowa tych produktów jest więc bardzo duża. Należy jednak stwierdzić, iż medycyna i przemysł farmaceutyczny nie wykorzystuje w pełni potencjału innowacyjnego usług środowiska. Stwierdzenie to można zobrazować dominacją w leczeniu chorób bakteryjnych preparatów z grzybów rodzaju *Ascomycete*. Zbadano ich jedynie około 30 000 gatunków, co stanowi dwa procent żywych organizmów, a są one jednocześnie składnikiem około osiemdziesięciu procent stosowanych współcześnie antybiotyków. Przy czym odkryto dotychczas około dziesięciu procent wszystkich gatunków *Ascomycete*. W podobnie nikłym stopniu wykorzystuje się rośliny kwiatowe. Należy również zauważyć, iż przełomowe środki leczenia rzadko są efektem odkryć biologii molekularnej lub komórkowej. Zazwyczaj droga odkrycia jest przeciwna. W pierwszej kolejności stwierdza się obecność określonej substancji w całych organi-

zmach żyjących w ekosystemach, a następnie poznaje się ich działanie do poziomu komórkowego i molekularnego. Innowacyjne leki mogą być odnalezione: w grupie specyfików medycyny chińskiej, narkotykach używanych przez amazońskich szamanów lub podczas obserwacji laboratoryjnych jako przypadek. Częściej jednakże są one efektem świadomych poszukiwań, dzięki badaniom nad żywymi organizmami przebywającymi w naturalnych ekosystemach. Badane substancje mogą być wykorzystane bezpośrednio w przemyśle lub stanowić naturalne prototypy, które dostarczają wiedzy do syntetyzowania nowych rodzajów substancji organicznych. Takie analogi mogą zostać opatentowane przez firmy farmaceutyczne [Wilson 2003 s. 137-165]. Światowa Organizacja Zdrowia ocenia, iż dla 3,5 mld ludzi w krajach rozwijających się podstawą ochrony zdrowia jest ziołolecznictwo. W tradycyjnej medycynie Azji Południowej stosuje się ponad 1,8 tys. gatunków roślin. W Chinach ziołolecznictwo jest praktykowane od 4 tys. lat. Wykorzystuje się w nim ponad 5 tys. gatunków roślin. Co najmniej kilkadziesiąt roślinopochodnych lekarstw stosowanych w krajach uprzemysłowionych pochodzi z odkryć ludowych uzdrowicieli. Tradycyjne ziołolecznictwo szybko zyskuje na popularności. Kilka tysięcy gatunków roślin leczniczych zostało objętych handlem międzynarodowym [Tuxill 2000 s. 129-150].

Dla jednej czwartej ludzkości ekosystemy zapewniają leki i pożywienie oraz dziewięćdziesiąt procent potrzeb materialnych. Na przykład palmy babassu, które rosną w ekosystemach wschodniej Amazonii, mają kilkadziesiąt zastosowań, między innymi jako budulec czy źródła włókien i oleju, a także przeciw insektom. Rdzenni mieszkańcy Ameryki podzwrotnikowej określane są jako reprezentanci „kultur palmowych”. Palmy posiadają uniwersalne zastosowania, a przecież są one tylko elementem możliwości wykorzystania dzikich gatunków z naturalnych ekosystemów. Rdzenne ludy rolnicze północno-zachodniego Ekwadoru korzystają z ponad dziewięćset gatunków roślin celem zaspokojenia potrzeb żywnościowych, leczniczych i materiałowych. Społeczności Dusun i Iban w lasach deszczowych środkowego Borneo wykorzystują podobną ilość gatunków. Można stwierdzić, iż ludzie bardziej zintegrowani z krajową i regionalną gospodarką korzystają z o wiele mniejszej różnorodności gatunków utrzymywanych przez usługi środowiska, ale należy również pamiętać, że gatunki dzikich roślin mogą przyczynić się do zaspokojenia wielu potrzeb społecznych i uzyskania dochodów. W Indiach około sześciu milionów ludzi utrzymuje się ze zbierania pozadrzewnych produktów leśnych, natomiast handel tymi produktami ekosystemowymi przynosi prawie połowę dochodów lasom państwowym [Tuxill 2000 s. 129-150].

Podobne przykłady można mnożyć. We wszystkich podstawową rolę odgrywają złożone procesy przyrodnicze „wynalezione” przez środowisko, które zostały już zidentyfikowane i zbadane w naukach przyrodniczych (biologii, geologii, chemii środowiska, fizyce środowiska) lub czekają na swoje odkrycie i wprowadzenie do zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego.

## 5. Podsumowanie

Gospodarka oparta na wiedzy jednostek samorządu terytorialnego powinna być ukierunkowywana na wykorzystanie usług środowiska przyrodniczego jako innowacji ekologicznych. Szersze zastosowanie rozwiązań występujących w naturalnych ekosystemach umożliwi bezpieczniejsze i ekologicznie odpowiedzialniejsze rozwijanie nowej gospodarki zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju, w szczególności na obszarach przyrodniczo cennych. Ich wdrożenie zapewni wiele zintegrowanych efektów: ekonomicznych, społecznych i ekologicznych przy jednoczesnym zmniejszeniu nakładów na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego z regionalnym i lokalnym środowiskiem przyrodniczym. Problemy te stanowią wyzwania dla dalszych i pogłębionych badań ekologicznych w zakresie ekonomii zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w świetle usług środowiska jako innowacji ekologicznych.

## Literatura

- Borys T. 2010 *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktyki*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Borys T. 2011 *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju”, Vol. 6, No. 2.
- Brenner-Guillermo J. 2007 *Valuation of ecosystem services in the Catalan coastal zone. Doctorate dissertation*, Barcelona.
- Ciborowski R. 2009 *Innowacje technologiczne a proces tworzenia gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Costanza R., Kubiszewski I. 2012 *The authorship structure of „ecosystem services” as a transdisciplinary field of scholarship*, „Ecosystem Services”, nr 1(1).
- Czaja S. 2011 *Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju*, [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Czaja S. 2012 *Problemy badawcze oraz wyzwania rozwojowe ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 3(43).
- Czaja S., Becla A. 2007 *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław.
- Dolińska M. 2010 *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa.
- Domański R., 2007, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa.
- Ekoinnowacyjność dziś i jutro – wyzwania, bariery rozwoju oraz instrumenty wsparcia* 2010, (red.) L. Woźniak, J. Strojny, E. Wojnicka, Warszawa.
- Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych* 1996, (red.) H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Warszawa.
- Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe* 2007, (red.) D. Rosati, Warszawa.
- Gospodarka regionalna i lokalna* 2008, (red.) Z. Strzelecki, Warszawa.
- Gospodarka regionalna i lokalna. Wybrane zagadnienia* 2010, (red.) M.G. Brodziński, Warszawa.
- GOW – *wyzwanie dla Polski* 2009, (red.) J. Kotowicz-Jawor, Warszawa.

- Gómez-Baggethum E. i inni 2010 *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payments schemes*, „Ecological Economics”, tom 69, nr 6.
- Górka K. 2012 *Kierunki rozwoju problematyki ekologicznej w naukach ekonomicznych na tle ewolucji czasopisma „Ekonomia i Środowisko”*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 3(43).
- Haeckel E. 1866 *Generelle Morphologie der Organismen*, Berlin.
- Heffner K., Malik K. 2011 *Paradygmat sustainable development we współczesnej polityce regionalnej*, [w:] *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, (red.) D. Kielczewski, Białystok.
- Innowacje ekologiczne w rozwoju społeczno-gospodarczym* 2006, (red.) L. Woźniak, J. Krupa, J. Grzesik, Rzeszów.
- Innowacje w rozwoju regionu* 2005, (red.) W.M. Gaczek, Poznań.
- Jones E., Harrison D., McLaren J. 2001 *Managing Creative Eco-Innovation, structuring outputs from Eco-innovation projects*, „The Journal of Sustainable Product Design”, No. 1.
- Kielczewski D. 2010 *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związki ze społeczeństwem wiedzy*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Koneczna R. 2011 *Ekoinnowacje w wybranych sektorach przemysłu w Polsce*, w: *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Powichrowska, Białystok.
- Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni* 2007, (red.) J. Kot, Kielce, cyt. za: Pawlik A. 2011 *Ewolucja innowacji. Ekoinnowacje*, [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Tom 1*, (red.) T. Poskrobko, Białystok.
- Kośmicki E. 2009 *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Białystok.
- Kubicka H. 2009 *Inżynieria genetyczna jako gałąź gospodarki XXI wieku*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Lulewicz-Sas A. 2011 *Ekoinnowacje drogą do zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Powichrowska, Białystok.
- Michałowski A. 2009 *Działalność gospodarcza a procesy przyrodnicze*, Białystok.
- Michałowski A. 2011 *Ocena waloryzacyjna usług środowiska*, [w:] *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, (red.) K. Michałowski, Białystok.
- Mizgajski A. 2010 *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 1(37).
- Parysek J. 2001 *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań.
- Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych* 2002, (red.) B. Fiedor, Warszawa.
- Poskrobko B. 2009 *Wstęp*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Poskrobko, Wyd. WSE, Białystok.
- Poskrobko B. 2011a *Wiedza i gospodarka oparta na wiedzy*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Materiały do studiowania*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Poskrobko B. 2011b *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.

- Powichrowska B. 2011 *Model gospodarowania wiedzą w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] *Organizacja oparta na wiedzy. Materiały do studium*, (red.) B. Powichrowska, Białystok.
- Przygodzki Z. 2007 *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa.
- Rogall H. 2010 *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań.
- Schumpeter J.A. 1960 *Teoria wzrostu gospodarczego*, Warszawa.
- Solon J. 2008 *Koncepcja „Ecosystem Services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, [w:] *Struktura i funkcjonowanie systemów krajobrazowych: meta-analiza, modele, teorie i ich zastosowania*, (red.) T.J. Chmielewski, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, tom 21.
- Świtalski W. 2005 *Innowacje i konkurencyjność*, Warszawa.
- Tansley A.G. *The use and abuse of vegetational concepts and terms*, „Ecology”, Vol. 16, No. 3.
- Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju 2011*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity. An interim report 2008*, European Communities.
- The Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis 2005*, Washington.
- Tuxill J. 2000 *Dobrodziejstwa różnorodności świata roślinnego*, [w:] Brown L.R., Flavin Ch., French H.F. i inni, *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Warszawa.
- Twardowski T., Tyrawska E., Lubiatońska-Krysiak E. 2009 *Biotechnologie jako wyzwanie dla gospodarki XXI wieku*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Poskrobko, Białystok.
- Weiner J. 2005 *Życie i ewolucja biosfery. Podręcznik ekologii ogólnej*, Warszawa.
- Welfens M. 2007 *Minimalizacja strumieni materiałowych i energetycznych jako wyzwanie współczesnej gospodarki*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, (red.) B. Poskrobko, Białystok.
- Wilson E.O. 2003 *Przyszłość życia*, Poznań.
- Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów. Tom 2. Problemy regionalne i lokalne*, (red.) K. Michałowski, Białystok.
- Ziółkowski B. 2007 *Znaczenie eko-innowacji dla rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i praktyce*, red. A. Graczyk, Wrocław.



Monika TRUSZKOWSKA-KURSTAK <sup>1</sup>

## ZLECANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM W POLSCE W ŚWIETLE GŁÓWNYCH MODELI RZĄDZENIA W PAŃSTWIE

### Streszczenie

Artykuł przedstawia podstawowe aspekty zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez polskie jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, na tle głównych modeli rządzenia w państwie (tj.: modelu weberowskiego, nowego zarządzania publicznego i modelu współzarządzania), wyróżnianych w literaturze przedmiotu oraz znajdujących częściowe zastosowanie w praktyce. Celem opracowania jest podjęcie próby określenia kompletności treści ofert na realizację zadania publicznego, składanych przez podmioty ubiegające się o ich (do)finansowanie, oraz instrukcji wypełniania tych ofert w odniesieniu do konceptualnych ram realizacji zadania publicznego, proponowanych przez przedstawicieli środowisk naukowych, a łączących w sposób schematyczny podstawowe elementy wspomnianych modeli, które są ściśle związane z problematyką racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym. Cel zrealizowano na podstawie literatury, regulacji prawnych oraz stosownych dokumentów miast Warszawy i Krakowa.

**Słowa kluczowe:** model rządzenia w państwie, organizacja pozarządowa, zlecenie realizacji zadania publicznego

### CONTRACTING PUBLIC TASKS' REALIZATION OUT TO NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN POLAND IN THE LIGHT OF THE MAIN MODELS OF GOVERNANCE IN THE STATE

### Summary

The article presents the basic aspects of contracting public tasks' realization out to non-governmental organizations by polish local self-government. It was done relating to main models of governance in the state (New Weberian State, New Public Management, Public Governance). The aim of the article is to analyse the completeness of an offer of the public task's realization with reference to conceptual framework of performance recommended by scientists, which joins schematically basic elements of above-mentioned models together, that are connected with issues of management's rationalization in public sector. The aim was achieved through using the literature, laws and appropriate documents of Warsaw's and Cracow's self-governments.

**Key words:** model of governance in the state, non-governmental organization, contracting public task's realization out

---

<sup>1</sup> Mgr Monika Truszkowska-Kurstak Politechnika Białostocka. Monika Truszkowska-Kurstak była uczestniczką projektu „Wiedza i praktyka – klucz do sukcesu w biznesie” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego..

## 1. Wstęp

Problematyka wykonywania zadań publicznych i funkcjonowania, szeroko pojętych, instytucji publicznych jest w obecnym czasie tematem niezwykle ważnym i często dyskutowanym. Przyczynkiem owych rozważań, niejednokrotnie budzącym wiele kontrowersji i niezadowolenia społecznego, są powtarzane często słowa o konieczności „cięcia wydatków publicznych” i oszczędzania, zwiększania efektywności, chroniczny niedobór środków publicznych, których nie wystarcza na zaspokajanie społecznych potrzeb we wszystkich niemal dziedzinach życia będących jednocześnie obszarami aktywności, szeroko pojętego, państwa. Społeczne frustracje i napięcia oraz postrzeganie państwa jako wysoce niesprawnego potęgują docierające informacje o aferach związanych z korupcją w środowisku elit politycznych, względne poczucie bezkarności wobec niedoskonałości aktualnie funkcjonującego prawa, brak dostatecznie ukształtowanych zasad odpowiedzialności, rosnące dysproporcje pomiędzy poziomem życia różnych grup obywateli. Niepokojące są również dane statystyczne – sukcesywnie wzrastający od 2007 r. wskaźnik wydatków sektora finansów publicznych w stosunku do PKB (w 2010 r. wyniósł już 44,9%), corocznie występujący deficyt sektora finansów publicznych (według danych wstępnych za 2011 r. ma wynieść ok. 5,1% w relacji do PKB [Wypowiedź prezesa NBP M. Belki cyt. za: *Deficyt sektora finansów publicznych...* 2012]) wymagający pozyskiwania dodatkowych środków na sfinansowanie rosnących wydatków publicznych, stosunkowo wysoki poziom państwowego długu publicznego w stosunku do PKB (w 2009 r. 49,8%, w 2010 r. 52,8%, w 2011 r. 53,5% [Ministerstwo Finansów 2012]). Oprócz powyższego, dość zaskakującą i jednocześnie zastanawiającą, wydaje się relacja pomiędzy poziomem zatrudnienia a wynagradzania w sektorach: publicznym i prywatnym<sup>2</sup>. O ile przeciętne zatrudnienie w sektorze prywatnym w 2011 r. wyniosło 5 167,3 tys. osób i było znacznie wyższe niż w sektorze publicznym (3 119,7 tys. osób), o tyle przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze prywatnym w 2011 r., wynoszące 3 217,95zł, stanowiło zaledwie 81,2% przeciętne wynagrodzenia brutto w sektorze publicznym (3 961,03zł), [Główny Urząd Statystyczny 2012, s. 8, 29].

Powyższe zagadnienia to tylko niewielka część z ogromnej puli problemów związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego, wymagających rozwiązania w sposób kompleksowy. Jest to jednak niezwykle trudne i złożone. Całościowe i coraz sprawniejsze załatwianie spraw o charakterze publicznym, nie tylko tych o zasięgu ogólnospołecznym czy ogólnogospodarczym, ale także tych o zasięgu regionalnym lub lokalnym, wymaga nieustannego poszukiwania i wdrażania instrumentów racjonalizujących gospodarowanie w sektorze publicznym, zwłaszcza pod względem zwiększania skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych oraz ekonomiczności w ich

---

<sup>2</sup> Jako sektor publiczny w polskiej statystyce traktuje się podmioty stanowiące: własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), jednostek samorządu terytorialnego oraz „mieszana” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. Z kolei do sektora prywatnego są zaliczane podmioty gospodarki stanowiące własność prywatną krajową (m.in.: spółki, spółdzielnie, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje), zagraniczną (m.in. spółki z udziałem kapitału zagranicznego) oraz „własność mieszana” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora prywatnego i brakiem przewagi sektorowej w kapitale (mieniu) podmiotu.

finansowaniu z publicznych środków. Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że są podejmowane próby przeszczepiania czy też adaptowania rozwiązań, które znalazły swoje zastosowanie w gospodarkach państw wysoko rozwiniętych. Dla przykładu można wymienić: wprowadzenie budżetu w układzie zadań na szczeblu państwa, podejmowanie współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego czy też prywatyzowanie zadań publicznych oraz ich realizacji. Rozwojowi i doskonaleniu podlegają również te rozwiązania, które mają wieloletnią tradycję także w Polsce i są uznawane za sprawdzone, właściwe kierunki działania. Jednym z takich rozwiązań jest zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, będące przykładem prywatyzacji realizacji zadań publicznych.

Celem opracowania jest podjęcie próby określenia kompletności treści ofert na realizację zadania publicznego, składanych przez podmioty ubiegające się o ich (do)finansowanie, oraz instrukcji wypełniania tych ofert w odniesieniu do konceptualnych ram realizacji zadania publicznego proponowanych przez przedstawicieli środowisk naukowych, a łączących w sposób schematyczny podstawowe elementy głównych modeli rządzenia w państwie (tj.: modelu weberowskiego, nowego zarządzania publicznego i modelu współzarządzania), ściśle związanych z problematyką racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym, zwłaszcza w obrębie publicznych wydatków. Punktem wyjścia do realizacji tak postawionego celu jest prezentacja cech wyróżniających wspomniane modele oraz naświetlenie podstawowych aspektów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie samorządu gminnego. W nawiązaniu do wymienionych modeli są charakteryzowane konceptualne ramy realizacji zadania publicznego, proponowane w literaturze przedmiotu. Są one traktowane jako punkt odniesienia dla dalszych rozważań, gdyż zawierają najważniejsze mierniki pozwalające na ocenę sprawności wykonania zadania publicznego. Na tym tle są omawiane zagadnienia dotyczące kompletności treści ofert na realizację zadania publicznego, składanych przez podmioty ubiegające się o ich (do)finansowanie, oraz instrukcji wypełniania tych ofert, z zaakcentowaniem potrzeby istnienia tych elementów, które ściśle wiążą się z racjonalizacją gospodarowania środkami publicznymi, a więc przyczyniają się do bardziej trafnego i oszczędnego ich lokowania. Cel pracy zrealizowano na podstawie studiów literatury przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej oraz dokumentów dotyczących realizacji zadań publicznych, proponowanych jako wzorcowe w polskich przepisach prawa oraz sporządzanych w formie instrukcji w miastach Warszawa i Kraków.

## 2. Główne modele rządzenia w państwie

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy główne modele, zgodnie z którymi może być kształtowana administracja publiczna i sposób rządzenia w państwie: weberowski, nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. Główne charakterystyki owych modeli zestawiono w tabeli 1.

TABELA 1.

## Cechy modeli administracji publicznej

Charakterystyki	Porządek rządzenia		
	Administracja weberowska	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie ( <i>governance</i> )
Sposób postrzegania obywatela	Wyborca	Klient	Partner
Charakter władzy	Proceduralna	Transakcyjna	Umożliwiająca
Instrumenty państwa i jego urzędników	Delegacja	Kontrakt	Partnerstwo
Znaczenie legitymizacji zewnętrznej	Ważne (w rozumieniu proceduralnym)	Ważne (w rozumieniu kontraktualistycznym)	Zasadnicze
Model odpowiedzialności	Proceduralna	Wynikowa	Kompleksowa
Format przywództwa	Formalny	Transakcyjny	Transformacyjny
Schemat zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Relacje z otoczeniem	Radykalna ekskluzywność	Selektywna inkluzyjność	Radykalna inkluzyjność
Sposób definiowania interesu publicznego	Politycznie definiowany	Agregacja interesów jednostkowych	Uzgadniany na podstawie podzielanych wartości
Rola rządu	„Wiosłowanie”	„Sterowanie”	„Pośredniczenie”
Źródło legitymizacji	Proceduralne przyzwolenie	Ekonomiczne uzasadnienie	Obywatelskie uczestnictwo

Źródło: [Mazur 2011 s. 29-30].

Pierwszy z modeli, zwany weberowskim, czy też modelem NWS (ang. *New Weberian State*) będzie miał – jak należy przypuszczać – najmniejsze znaczenie dla praktyki organizowania działalności państwa, gdyż oscyluje wokół wyidealizowanego obrazu administracji publicznej, reformując ją tylko częściowo w do końca niesprecyzowany sposób. Zakłada on, co prawda, modernizację tradycyjnego aparatu państwowego w kierunku zwiększenia, profesjonalizmu, efektywności i wrażliwości na sprawy obywateli, jednakże mechanizm współdziałania ze społeczeństwem jest oparty na władzy sprawowanej poprzez zdyscyplinowaną hierarchię bezstronnych urzędników. Świat biznesu, mający istotną rolę w modelu NPM (o którym poniżej), nie jest w stanie odpowiedzieć na wszystkie problemy, stąd metody biznesowe mogą mieć znaczenie jedynie uzupełniające. To państwo pozostaje wyróżniającym się aktorem ze swymi własnymi: zasadami, metodami i kulturą, zaś tradycyjna biurokracja ma pewne zalety, które należy chronić, takie jak: jasne zasady odpowiedzialności, uczciwość, przewidywalność, ciągłość, oparcie na przepisach prawa. Kluczowym zagadnieniem w modelu NWS jest znalezienie sposobu połączenia tych cech z bardziej efektywnymi procedurami i bardziej elastyczną i wrażliwą postawą wobec potrzeb coraz bardziej różnicującego się społeczeństwa [Pollitt, Bouckaert 2011, s. 22-23].

Spśród wymienionych modeli najbardziej rozpowszechnione (m.in. w Australii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, Holandii, USA) jest nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*, NPM), które swoje apogeum w praktyce osiągnęło w latach 80-tych i 90-tych XX wieku [Szerzej: *The Ashgate Research...* 2011 s. 83-146; Zalewski

2007 s. 32-39] jako reakcja przeciw tradycyjnej biurokracji i rozbudowanemu aparatowi rządzącemu oraz jako nowy trend w funkcjonowaniu administracji publicznej. Podejście NPM wyróżnia ukierunkowanie sposobu rządzenia na wzrost efektywności oraz traktowanie obywatela – beneficjenta zadań publicznych jak konsumenta. W związku z powyższym, model ten cechuje: promocja zasady 3E (ang.: *economy, efficiency, effectiveness*, czyli: oszczędność, efektywność, skuteczność), wprowadzenie sprawdzonych w sektorze prywatnym metod profesjonalnego zarządzania i podwyższania jakości realizowanych zadań publicznych (np. *Total Quality Management*), postulat jasnego określania zasad odpowiedzialności za podejmowane działania, wyraźne określanie standardów i mierników wykonywania zadań (przyjmowanie konkretnych celów do wykonania oraz tzw. wskaźników sukcesu mierzących postęp w ich realizacji, wyrażonych najlepiej w postaci ilościowej). W modelu NPM charakterystyczne jest zwiększenie nacisku na: kontrolę efektów działalności, czyli produktów (ang. *outputs*), monitoring, ewaluację i audyt, powiązanie alokacji zasobów i zasad wynagradzania ze stopniem wykonania zadań, ukierunkowanie na dezagregację jednostek sektora publicznego i preferencję dla prostych, nieskomplikowanych, małych i wyspecjalizowanych form organizowania działalności tak prywatnych jak i publicznych. Znamienne jest także przyjęcie mechanizmu rynkowego jako podstawowego mechanizmu współdziałania przy jednocześnie mniejszym nacisku na planowanie, wprowadzenie kontraktowania usług i umów koncesyjnych na podstawie zasad konkurencji (kontrakty terminowe, procedury przetargowe) w myśl zasady, że rywalizacja jest kluczem do niższych kosztów i lepszych standardów, zwiększenie dyscypliny i oszczędności w zużywaniu zasobów (cięcie kosztów bezpośrednich zgodnie z wytyczną Ch. Hooda: *robienie więcej za mniej*, wzrost dyscypliny pracy, odpieranie żądań organizacji związkowych). Rola aparatu rządzącego sprowadza się przede wszystkim do działań kierowniczych i harmonizujących (mniejszy nacisk na zarządzanie operacyjne), stąd postulaty zmniejszenia zatrudnienia i outsourcingu [Hood 1991 s. 4-5; Pollitt, Bouckaert 2011 s. 10, 22-23; Fattore, Dubois, Lapenta 2012 s. 218-219].

Ostatnią z wymienionych koncepcji, która w coraz większym zakresie zyskuje popularność (zwłaszcza w: Wielkiej Brytanii, Niemczech i USA), jest model *współzarządzania* (ang. *governance*), często zwany modelem: rządzenia publicznego (ang. *Public Governance*, PG), nowego rządzenia publicznego (ang. *New Public Governance*) czy dobrego rządzenia (ang. *Good Governance*). Model ten wywodzi się m.in. z teorii sieci i zakłada kierowanie społeczeństwem za pośrednictwem sieciowych i partnerskich powiązań pomiędzy: aparatem rządzącym, korporacjami biznesowymi i organizacjami społecznymi. Mechanizmem współdziałania są sieci interesariuszy (klientów, dostawców, producentów), dla których podstawą współpracy jest przede wszystkim partnerstwo, a nie konkurencja. Model zakłada wzajemne interakcje pomiędzy rządzącymi i społeczeństwem, pomiędzy podmiotami: publicznymi, prywatnymi i wolontarystycznymi (społeczeństwem obywatelskim), szczególnie uwzględniając szeroki zakres rezultatów ich współpracy (ang. *outcomes*), a w mniejszym stopniu na usprawnienia budżetu. Wymaga doskonalenia umiejętności negocjacji i koordynacji. Pomimo struktury hierarchicznej, osoby administrujące w organizacjach publicznych muszą jednocześnie zarządzać kompleksem sieci, kładąc szczególny nacisk na procesy międzyludzkie i międzyorganizacyjne (horyzontalność powiązań). Tworzenie budżetu wymaga aktywnego uczestnictwa reprezentantów

wszystkich interesariuszy. W odróżnieniu od NPM, model PG nie separuje administracji od procesu realizacji polityk publicznych. Wzrost efektywności i zasadności rządzenia powinien być osiągany poprzez włączenie szerokiego grona aktorów społecznych do kreowania polityk i ich wdrażania [Pollitt, Bouckaert 2011, s. 21-23, Fattore, Dubois, Lapenta 2012, s. 219].

Wobec różnorodności podejść do kształtowania modelu rządzenia państwem i radzenia sobie z problemami życia codziennego trudno jednoznacznie wskazać, który z powyższych modeli przeważa w Polsce. Specyfika sytuacji społeczno-gospodarczej i mające prym jeszcze w wielu obszarach, a zwłaszcza w mentalności społecznej, dziedzictwo socjalizmu zapewne sprawią, że będzie kombinacją wyżej wymienionych. Należy jednak podkreślić, że znane już są przykłady implementacji poszczególnych rozwiązań właściwych głównie dla NPM, co w naturalny sposób koresponduje z nienajlepszą kondycją polskich finansów publicznych. Przykładowo warto tu wymienić: wprowadzenie budżetu zadaniowego na szczeblu państwa i próby tegoż na szczeblu samorządu terytorialnego, ograniczanie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, prywatyzację mienia publicznego, zadań publicznych oraz ich realizacji, zwiększanie dyscypliny w zakresie finansów publicznych. Można także dostrzec pewne elementy modelu współzarządzania (PG), np.: konsultowanie ze społeczeństwem i jego organizacjami projektów aktów prawnych, współpracę w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tworzenie i wyodrębnianie finansowe jednostek pomocniczych na poziomie samorządów gminnych, coraz bardziej propagowane badania satysfakcji beneficjentów zadań publicznych, tworzenie zespołów doradczych i inicjatywnych oraz prowadzenie konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Jednym z zagadnień, które wpisuje się w urzeczywistnianie wymienionych koncepcji, jest również zlecenie realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, podmiotom zewnętrznym.

### **3. Aspekty współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie samorządu gminnego**

Gmina to prawnie zorganizowany związek osób zamieszkujących dany teren, zwany wspólnotą samorządową. Jako wyodrębniony podmiot prawa, często jest definiowana jako korporacja terytorialna, która realizuje większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Zadania publiczne, przypisane gminom do realizacji, są określone przepisami prawa. Są one wykonywane w interesie publicznym, ponieważ w pierwszej kolejności dotyczą interesu ogółu albo części określonej społeczności, a nie interesu prywatnego pojedynczych osób fizycznych lub prawnych [Szerzej: Szewc 2010a s. 91-93]. Poprzez uczestnictwo w realizacji tych zadań wspólnota samorządowa bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej, co służy kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Sprawne wykonywanie zadań publicznych wymaga działania zorganizowanego. Istnieje tu kilka możliwości: gmina może je realizować w ramach struktury własnego urzędu, który pełni funkcję pomocniczą wobec organu wykonawczego, tj.

wójta<sup>3</sup>, burmistrza, prezydenta miasta; może tworzyć – inne niż urząd gminy – jednostki organizacyjne; może zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi; może również współdziałać z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach przekraczających zakres swego działania. Wybór sposobu realizacji zadania zależy w pierwszej kolejności od ograniczeń prawnych, takich jak np. istnienie prawnie dopuszczonej możliwości zlecenia (powierzenia) realizacji zadania innym podmiotom czy powiązanie określonego zadania publicznego z konkretną formą prawną lub organizacyjno-prawną. Wśród okoliczności pozaprawnych wymienia się natomiast: stan rynku i podaży usług w rejonie, w którym gmina jest położona, zwłaszcza obecność innych podmiotów gospodarczych prowadzących określony rodzaj działalności; zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy, a także warunki i jakość świadczonych przez nich usług; możliwości pozyskania partnerów do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę; rozmiar i rodzaj środków trwałych wymagających zaangażowania w związku z utworzeniem gminnej jednostki organizacyjnej; techniczne i kadrowe możliwości utworzenia takiej jednostki; koszty realizacji zadania w każdej z form [Szewc 2010b s. 131].

W odniesieniu do części zadań publicznych, uznanych za społecznie użyteczne i określanych mianem działalności pożytku publicznego, gmina ma nie tylko możliwość, ale prawnie nałożony obowiązek ich realizacji we współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami uprawnionymi z mocy *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Zadania te skupiają się wokół problemów z zakresu: polityki społecznej i ochrony zdrowia, działalności pomocowej (m.in. charytatywnej), kultury i tożsamości narodowej, edukacji i sportu, środowiska i zrównoważonego rozwoju, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, gospodarki i rynku pracy. Uważa się, że dzięki takiej współpracy międzysektorowej jest możliwe:

- właściwe zdiagnozowanie potrzeb społecznych dokonane przez podmioty spoza sektora publicznego;
- właściwe i pełne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej;
- dobór adekwatnych: metod, środków i narzędzi zaspokajania potrzeb;
- zapewnienie jakości realizowanych wspólnie przedsięwzięć;
- zmiana wizerunku administracji publicznej;
- lepsza dostępność efektów zadań publicznych;
- poprawa efektywności zaangażowanych w działalność zasobów o różnym charakterze;
- ukierunkowanie środków publicznych poprzez odciążenie budżetu gminy [Świderek 2011 s. 7, 9-11].

Przepisy, wyżej wspomnianej ustawy, przewidują różne formy omawianej współpracy, począwszy od wzajemnego informowania o planowanych kierunkach działalności, poprzez m. in. konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery działalności pożytku publicznego, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym skupiających przedstawicieli obu sekto-

<sup>3</sup> Pod pojęciem **wójta** w dalszej treści opracowania rozumie się także burmistrza i prezydenta miasta.

rów, a skończywszy na możliwości zawierania umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, umów partnerstwa czy zlecenia realizacji zadań publicznych w drodze powierzenia ich wykonania lub wsparcia realizacji. Istnieje także możliwość udzielenia pożyczki, gwarancji lub poręczenia organizacjom pozarządowym i innym podmiotom uprawnionym na realizację zadań w sferze pożytku publicznego. Obowiązkiem przy tym jest uchwalenie – oczywiście po przeprowadzeniu obustronnych konsultacji – programu współpracy, przynajmniej w ujęciu rocznym, oraz coroczne sprawozdanie z realizacji tego programu za każdy kolejny rok przez wójta radzie gminy.

Zlecenie realizacji zadań publicznych jest popularną i powszechnie stosowaną formą współpracy w zakresie wykonywania zadań społecznie użytecznych. Jest to jeden ze sposobów tzw. prywatyzacji realizacji zadań publicznych, prowadzącej do urzeczywistnienia postulatów wynikających z zasady pomocniczości (lokowanie realizacji zadania na możliwie najniższym ze szczebli struktury państwa i społeczeństwa) oraz respektowania względów ekonomicznych i prakseologicznych. Podmioty niepubliczne są zazwyczaj podmiotami mniejszymi od jednostek samorządowych pod względem organizacyjnym i ekonomicznym, często sprawniejsze w swej działalności i funkcjonują bliżej problemów członków społeczności lokalnej. Ponadto, prywatyzacja realizacji zadań publicznych daje możliwość wprowadzenia elementu konkurencji na etapie wyboru podmiotu oraz możliwość przekazania realizacji zadania kilku podmiotom równocześnie, co sprzyja podwyższaniu standardu jakości realizowanych zadań publicznych [Bąkowski 2007 s. 193-196].

Realizacja zadań gminy przez podmiot zewnętrzny nie zwalnia jej z odpowiedzialności za wykonanie tego zadania, tym bardziej że pociąga za sobą wydatki środków pozyskanych od społeczeństwa. Dlatego też gmina musi dbać o należyte wykonanie zadań – organizuje i koordynuje ich realizację, określa pożądany efekt, zapewnia środki finansowe. Zlecając realizację zadań na zewnątrz, nie angażuje się bezpośrednio w działalność operacyjną i nie tworzy z reguły kosztochłonnych struktur. Sprzyja natomiast zaangażowaniu podmiotów niepublicznych w sprawy lokalne i mobilizuje je do świadczenia usług przy niższych kosztach. Dzięki temu: demonopolizuje gospodarkę lokalną, racjonalizuje wydatki publiczne, kreuje konkurencję [Żuk 2007 s. 132-133].

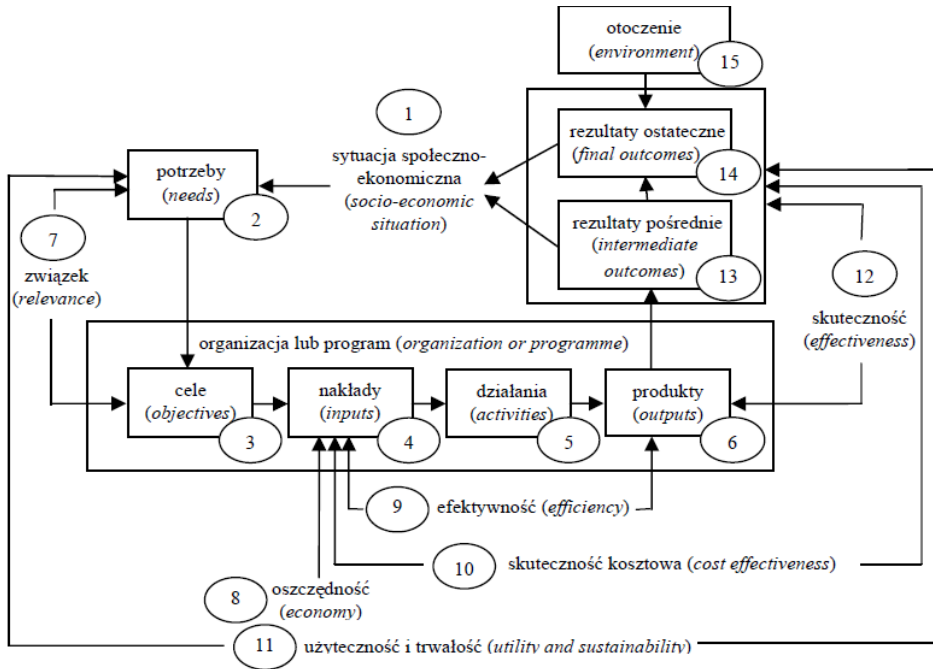
Różnorodność wymienionych wyżej aspektów zlecenia zadań publicznych skłania do podjęcia próby całościowego spojrzenia na ten proces. Niezwykle pomocny może być w tym zakresie model zaproponowany przez Ch. Pollita i G. Bouckaerta, który zaprezentowano na rysunku 1.

Poniższy schemat kompleksowo ujmuje kluczowe zagadnienia, które wiążą się z realizacją zadań publicznych, w tym zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym i które w mniejszym lub większym stopniu są przedmiotem zainteresowania w modelach NPM czy PG. O ile w modelu NPM w większym zakresie uwagę skupia się na elementach: 2-9 (cele, oszczędność w korzystaniu z zasobów, mierzalny ilościowo produkt, efektywność), o tyle model PG sięga nieco dalej, obejmując szczególną uwagę również rezultaty wykonywanych działań (ang. *outcomes*) i ich skuteczność (stopień realizacji przyjętych



celów<sup>4</sup>), także w odniesieniu do poniesionych kosztów oraz – finalnie – ich wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną, czyli elementy oznaczone numerami: 10-14.

### RYSUNEK 1. Realizacja zadań publicznych: struktura pojęciowa / ramy konceptualne



Źródło: Pracowanie na podstawie: [Pollitt, Bouckaert 2011 s. 16].

Posługując się powyższym schematem, warto przyjrzeć się polskim regulacjom kształtującym zlecenie realizacji zadań publicznych w ramach współpracy międzysektorowej, tak bardzo eksponowanej i propagowanej w modelu PG i jednocześnie bardzo „zakorzenionej” w modelu NPM. Wiadome bowiem jest, że w polskich realiach funkcjonowanie administracji samorządowej odbywa się w granicach i na podstawie prawa, w związku z czym, to przede wszystkim wymogi ustawowe będą kształtowały tryb ubiegania się i sposób wykonywania zadań publicznych przez podmioty zewnętrzne w ramach zleceń.

<sup>4</sup> Autorzy schematu prezentują osobliwe rozumienie pojęcia skuteczności (ang. *effectiveness*) zobrazowane relacją rezultatów do produktów. Zgodnie z podejściem prakseologicznym, należałoby rezultaty odnieść do przyjętych celów i badać stopień ich osiągnięcia. Z kolei, w odniesieniu do tzw. skuteczności kosztowej (ang. *cost effectiveness*) właściwszym określeniem, ilustrującym relację pomiędzy kosztami (nakładami) a rezultatami, byłaby kosztochłonność (nakładochłonność) rezultatów.

#### 4. Istota zlecenia realizacji zadań publicznych

Zlecenie realizacji zadań publicznych może przybierać następujące formy:

- powierzenia wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji albo
- wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Co do zasady, obie formy znajdują zastosowanie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, przy czym warunkiem jest, by podmiot ubiegający się o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego prowadził działalność w danej dziedzinie, nie należał do sektora finansów publicznych i nie działał w celu osiągnięcia zysku. Istnieje również możliwość złożenia oferty wspólnej przez kilka podmiotów uprawnionych. W celu opiniowania złożonych ofert, organ administracji, tj. w gminie wójt, powołuje komisję konkursową (w skład której wchodzi również on sam jako organ wykonawczy gminy), jednakże decyzja co do wyboru wykonawcy leży wyłącznie w gestii wójta jako organu.

Zastosowanie formuły konkursu ofert ma na celu zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania. Spośród etapów, prowadzących do wyłonienia ostatecznego wykonawcy i zagwarantowania wysokiej jakości realizacji zadania, najważniejszym jest ten, w którym organ zlecający – jako dysponent określonej puli środków publicznych – ustala swoje wymagania, czyli precyzuje treść ogłoszenia otwartego konkursu ofert, zwłaszcza terminy i warunki realizacji zadania oraz tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert. Etap ten w istotny sposób determinuje treść ofert składanych później przez potencjalnych wykonawców, a następnie ich ocenę, bowiem przy rozpatrywaniu ofert organ administracji publicznej, czyli w przypadku gminy, wójt:

- ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez ubiegające się podmioty;
- opiniuje przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (z punktu widzenia zasadności zlecenia realizacji zadań element ten jest niezwykle ważny);
- orzeka o proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacje osób, które będą uczestniczyły w wykonywaniu zadania;
- w przypadku wsparcia realizacji, czyli częściowego dotowania, uwzględnia planowany udział środków finansowych własnych podmiotu uprawnionego lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- analizuje wkład: rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i prace społeczną członków;
- uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w latach poprzednich, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Te same elementy kształtują również – już w szczegółach – treść późniejszej umowy z wykonawcą, jego sprawozdania (sprawozdań) z wykonania zadania publicznego oraz dokonywaną przez organ zlecający kontrolę i ocenę realizacji zadania, która dotyczy m.in.: stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,

prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy. Uwzględniając konieczność zapewnienia pełnych informacji dotyczących wykonania zadania publicznego, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został zobowiązany i określił w odrębnym rozporządzeniu: wzór oferty, ramowy wzór umowy oraz wzór sprawozdania, które powinny być stosowane w związku ze zlecaniem zadań publicznych [*Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej...* 2010].

## 5. Kompletność ofert na realizację zadania publicznego oraz instrukcji wypełniania tych ofert

Podmiot ubiegający się o wykonanie konkretnego zadania publicznego w ramach dotowanego zlecenia w odpowiedzi na ogłoszenie konkursu ofert składa własną ofertę, zgodnie z którą zamierza to zadanie wykonać. Sporządzając tę ofertę w pierwszej kolejności posługuje się wspomnianym, określonym w przepisach prawa, wzorem oferty, dzięki czemu jego dokument ma charakter legalny. Poszczególne elementy tego wzoru zawarto w tabeli 2.

Niejednokrotnie przy sporządzaniu teŹe oferty istnieje moŹliwość posilkowania się opracowaną przez daną jednostkę samorządową, tzw. instrukcją wypełniania ofert, która zawiera wskazówki ułatwiające sprecyzowanie treści oferty w poszczególnych jej punktach. Oznacza to, Źe treść instrukcji – mającej znaczenie jedynie informacyjne – moŹe w istotny sposób kształtować zawartość danej oferty, pomimo Źe nie jest ani dokumentem, którego sporządzenie jest obligatoryjne, ani dokumentem, którego przes- trzeŹenie jest obligatoryjne. Dlatego teŹ dobrym krokiem moŹe być podjęcie próby określenia kompletności treści instrukcji, a tym samym oferty na realizację zadania publicznego, w zestawieniu z podstawowymi wymogami określonymi w konceptualnych ramach realizacji zadania publicznego, zaprezentowanymi na rysunku 1. Tego rodzaju badania zostały wykonane na podstawie instrukcji wypełniania ofert dwóch miast: Warszawy i Krakowa<sup>5</sup>. Miasta te zostały wybrane dlatego, Źe w prowadzeniu swojej działalności posługują się fakultatywnie budżetem w układzie zadań, a więc planowanie realizacji zadań i wydatków publicznych mają zaawansowane w stopniu większym niŹ statystyczna polska gmina<sup>6</sup>. BudŹet w układzie zadań wpisuje się bowiem w model nowego zarządzania publicznego i jest postrzegany jako instrument szczególnie ukierunkowany na zwiększanie sprawności w wykonywaniu i finansowaniu zadań publicznych. Pozwala to sądzić, Źe takie nastawienie powinno dotyczyć wykonania kaŹdego zadania publicznego, a więc takŹe z zakresu działalności poŹytku publicznego, bez względu na

<sup>5</sup> Instrukcja wypełniania oferty dla Krakowa jest opracowaniem przykładowym, opublikowanym przez Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jej fragmenty są zamieszczane w niniejszym opracowaniu ze względu na uniwersalność sformułowań. W przypadku realizacji innych zadań miasta Krakowa treści instrukcji odbiegają od powyŹszej pod względem ich szczególowości, np. w obszarze zadań w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej są bardziej dopasowane do specyfiki zadania [*Instrukcja wypełnienia oferty Źądania publicznego* 2012].

<sup>6</sup> Te same rozwaŹania moŹna równie dobrze odnieść do innych gmin, w których realizuje się budŹet w układzie zadań. Wybór dokumentów z Warszawy i Krakowa ma na celu jedynie naświetlenie określonego problemu.

to, kto faktycznie będzie to zadanie realizował: gmina we własnym zakresie czy np. organizacja pozarządowa. Wyniki przeprowadzonych analiz ujęto w tabeli 3.

**TABELA 2.****Elementy wzoru oferty realizacji zadania publicznego**

<b>L.p.</b>	<b>Poszczególne elementy oferty</b>
<b>I</b>	<b>Dane oferenta/offerentów</b>
<b>II</b>	<b>Informacja o sposobie reprezentacji oferentów wobec organu administracji publicznej wraz z przytoczeniem podstawy prawnej</b>
<b>III</b>	<b>Szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji</b>
1.	Krótką charakterystyką zadania publicznego.
2.	Opis potrzeb wskazujących na konieczność wykonania zadania publicznego, opis ich przyczyn oraz skutków.
3.	Opis grup adresatów zadania publicznego.
4.	Uzasadnienie potrzeby dofinansowania z dotacji inwestycji związanych z realizacją zadania publicznego, w szczególności ze wskazaniem, w jaki sposób przyczyni się to do podwyższenia standardu realizacji zadania.
5.	Informacja, czy w ciągu ostatnich 5 lat oferent/oferenci otrzymał/otrzymali dotację na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadania publicznego z podaniem: inwestycji, które zostały dofinansowane, organu, który udzielił dofinansowania oraz daty otrzymania dotacji.
6.	Zakładane cele realizacji zadania publicznego oraz sposób ich realizacji.
7.	Miejsce realizacji zadania publicznego.
8.	Opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania publicznego.
9.	Harmonogram (poszczególne działania w ramach zadania, terminy ich realizacji i podmiot odpowiedzialny za działanie).
10.	Zakładane rezultaty realizacji zadania publicznego.
<b>IV</b>	<b>Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego</b>
1.	Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów (koszty merytoryczne, koszty obsługi zadania w tym koszty administracyjne, inne koszty, w tym koszty wyposażenia i promocji. W odniesieniu do poszczególnych kosztów podaje się ilość jednostek, koszt jednostkowy, rodzaj miary, koszt całkowity, z wyodrębnieniem kwoty: do pokrycia z wnioskowanej dotacji; z finansowych środków własnych, środków z innych źródeł, w tym wpłat i opłat adresatów zadania publicznego. W odrębnej pozycji podaje się również koszt do pokrycia z wkładu osobowego, w tym pracy społecznej członków i świadczeń wolontariuszy).
2.	Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego (struktura źródeł finansowania określona kwotowo i procentowo, z wyceną świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej członków łącznie).
3.	Finansowe środki z innych źródeł publicznych.
<b>V</b>	<b>Inne wybrane informacje dotyczące zadania publicznego</b>
1.	Zasoby kadrowe przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania publicznego.
2.	Zasoby rzeczowe oferenta/offerentów przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania.
3.	Dotychczasowe doświadczenia w realizacji zadań publicznych podobnego rodzaju.
4.	Informacja, czy oferent/oferenci przewidują zlecić realizację zadania publicznego podmiotom uprawnionym nie będącym stronami umowy.

Źródło: Opracowanie na podstawie: [Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej... 2010].

TABELA 3.

**Umiejscowienie poszczególnych elementów konceptualnych ram realizacji zadania publicznego w ofercie w treściach instrukcji wypełniania ofert dla miast: Warszawy i Krakowa**

Poszczególne elementy	Umiejscowienie danego elementu w ofercie według zapisów instrukcji wypełniania ofert w miastach:	
	Warszawa	Kraków
Sytuacja społeczno-ekonomiczna (ang. <i>socio-economic situation</i> )	III 2. Opis potrzeb wskazujących na konieczność wykonania zadania publicznego, opis ich przyczyn oraz skutków	
Potrzeby (ang. <i>needs</i> )		
Cele (ang. <i>objectives</i> )	III 1. Krótka charakterystyka zadania publicznego III 2. Opis potrzeb wskazujących na konieczność wykonania zadania publicznego, opis ich przyczyn oraz skutków	-----
	III 6. Zakładane cele realizacji zadania publicznego oraz sposób ich realizacji	
Nakłady (ang. <i>inputs</i> )	III 4. Uzasadnienie potrzeby dofinansowania z dotacji inwestycji związanych z realizacją zadania publicznego, w szczególności ze wskazaniem, w jaki sposób przyczyni się to do podwyższenia standardu realizacji zadania IV 1. Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów	
	-----	IV 3. Finansowe środki z innych źródeł publicznych
	V 1. Zasoby kadrowe przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania publicznego V 2. Zasoby rzeczowe oferenta/oferentów przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania	
Działania (ang. <i>activities</i> )	III 1. Krótka charakterystyka zadania publicznego III 8. Opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania publicznego III 9. Harmonogram	
Produkty (ang. <i>outputs</i> )	III 9. Harmonogram III 10. Zakładane rezultaty realizacji zadania publicznego	
Rezultaty (ang. <i>outcomes</i> )	III 1. Krótka charakterystyka zadania publicznego III 2. Opis potrzeb wskazujących na konieczność wykonania zadania publicznego, opis ich przyczyn oraz skutków	-----
	III 10. Zakładane rezultaty realizacji zadania publicznego	
Oszczędność (ang. <i>economy</i> )		
Efektywność (ang. <i>efficiency</i> )		
Skuteczność (ang. <i>effectiveness</i> )	-----	
Skuteczność kosztowa (ang. <i>cost effectiveness</i> )		
Użyteczność i trwałość (ang. <i>utility and sustainability</i> )	III 2. Opis potrzeb wskazujących na konieczność wykonania zadania publicznego, opis ich przyczyn oraz skutków	-----
	III 10. Zakładane rezultaty realizacji zadania publicznego	

Źródło: opracowanie na podstawie [tabela 2; Pollitt, Bouckaert 2011, s. 16; Kolankiewicz 2011; *Instrukcja wypełniania oferty o przyznawanie dotacji...* 2012].

Informacje zamieszczone w tabeli 3. wskazują na względną zgodność treści ofert z wymogami określonymi w conceptualnych ramach realizacji zadania publicznego zaproponowanymi przez Ch. Pollita i G. Bouckaerta oraz zaprezentowanymi na rysunku 1. Z mniejszą lub większą szczegółowością są sugerowane opisy potrzeb i ich uwarunkowań środowiskowych, celów wymagających osiągnięcia, by zgłoszone potrzeby zostały zaspokojone, nakładów (kosztów) wymagających poniesienia, działań wymagających wykonania, przewidywanych rezultatów osiągniętych wskutek realizacji zadania. Występują tu również propozycje bezpośredniego zestawiania rezultatów podejmowanych działań z potrzebami, które mają być zaspokojone w wyniku realizacji zadania publicznego. Umożliwia to wykształcenie poglądu na użyteczność i trwałość efektów realizacji danego zadania. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że element ten nadal wymaga szczegółowego dopracowywania na etapie konstruowania poszczególnych ofert startujących w konkretnych konkursach.

Blizsza analiza kilkustronicowych dokumentów obu instrukcji dowodzi jednak, że, wspomniana wyżej, zgodność nie do końca jest zachowana. Wśród postulowanych zagadnień brakuje elementów umożliwiających dokonanie bezpośredniej oceny oferty pod względem sprawności jej realizacji, określonych numerami: 8, 9, 10 i 12 na rysunku 1. Elementy te są – przynajmniej w części – możliwe do określenia dopiero na podstawie treści złożonych ofert, a więc już przez organ zlecający czy ewentualnie komisję konkursową, co zwiększa pracochłonność postępowania. Pomijając fakt, że w przypadku nie każdego zadania będzie to możliwe do ustalenia w postaci konkretnych wartości czy ilości, należy także dążyć do jak najdokładniejszego określania i rozróżniania produktów i rezultatów (Patrz poz.: *Rezultaty* w tabeli 3.). Bez tego bowiem nie będzie możliwe wskazanie relacji pomiędzy nimi. Tym samym będzie istniał problem z określeniem kosztochłonności rezultatów (tj. w efekcie skuteczności każdej złotówki ponoszonych kosztów) oraz efektywności wykonanego zadania (tj. relacji pomiędzy produktami a ponoszonymi nakładami), a także kłopot z ich porównaniem w czasie lub z innymi alternatywnymi rozwiązaniami proponowanymi w podobnych czy konkurencyjnych ofertach. Niewątpliwie, sytuację tę dodatkowo komplikuje fakt braku bezpośredniego odniesienia planowanych w ofercie kosztów do zakładanych produktów czy rezultatów. Koszty te są bowiem prezentowane w ujęciu jednostkowego lub całkowitego kosztu rodzajowego, co ma znaczenie przede wszystkim informacyjne i kształtujące ogólny pogląd na realność realizacji oferty. Należałoby więc dolożyć starań, by w formie uzupełnienia oferty podjąć próbę wyceny jednostki produktu czy rezultatu albo przynajmniej ustalenia całkowitej kwoty kosztów planowanych do poniesienia w celu osiągnięcia danego konkretnego produktu oraz rezultatu już na etapie sporządzania ofert, ponieważ podmiotom ubiegającym się o (do)finansowanie zadania publicznego w drodze otwartego konkursu ofert będzie łatwiej określić takie mierniki niż organom i komisjom konkursowym rozpatrującym poszczególne oferty i analizującym we własnym zakresie powyższą problematykę na podstawie składanych, różniących się od siebie, ofert. Dodatkowym zagadnieniem, wartym rozważenia, może być fakt zamieszczenia w ofercie – nawet wyłącznie w celach informacyjnych – wyceny tych kosztów realizacji zadania, które dzięki zleceniu realizacji zadania podmiotowi zewnętrznemu nie są uwzględniane w kosztorysie, niemniej jednak będą przez ten podmiot ponoszone

w trakcie realizacji zadania. Obrazują one dodatkowy wkład podmiotu zewnętrznego w realizację zadania i jednocześnie jeden z elementów jego przewagi nad innymi podmiotami ubiegającymi się o dofinansowanie. Odpowiedni przykład znajduje się w instrukcji miasta Warszawy w punkcie V 2 i dotyczy wyceny kosztu używania zasobów rzeczowych, który należałoby ponieść, gdyby zasoby te trzeba było kupić lub wypożyczyć (instrukcja Krakowa zawiera odmienne zapisy w tej części, tzn., że wkładu rzeczowego nie należy przeliczać na wkład finansowy). Uwzględnienie takich kosztów (jako jedna z możliwych ścieżek analizy oferty) mogłoby dać pogląd na faktyczną wartość kosztów, które z dużym prawdopodobieństwem należałoby ponieść, gdyby zadanie nie zostało zlecone na zewnątrz.

## 5. Podsumowanie

Racjonalizacja gospodarowania w sektorze publicznym przejawia się w stosowaniu instrumentów zwiększających sprawność tego procesu, zwłaszcza skuteczność w wykonywaniu zadań publicznych i ekonomiczność w ich finansowaniu z publicznych środków. Zlecenie przez samorządy gminne realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym zewnętrznym podmiotom uprawnionym wraz z udzieleniem dotacji na (do)finansowanie ich realizacji, niewątpliwie, jest przykładem tego rodzaju instrumentów. Podmioty zewnętrzne funkcjonują bowiem bliżej potrzeb społeczności lokalnych i są w stanie lepiej rozpoznać ich bieżące problemy. Są również w stanie zaproponować różne alternatywne ścieżki rozwiązania tych problemów, angażując w ten proces członków społeczności lokalnej, często jako wolontariuszy, a także angażując własne zasoby, w tym środki finansowe.

Zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest przejawem współpracy międzysektorowej, akcentowanej zarówno w modelu nowego zarządzania publicznego, jak i w modelu współzarządzania. Powinno więc pozostawać w zgodzie z wymogami dotyczącymi wykonywania zadań publicznych, przyjętymi w obu modelach. Ze względu na fakt, że wymogi te ściśle wiążą się ze sprawnością wydatkowania środków o szczególnej wadze, gdyż pozyskanych od społeczeństwa, z punktu widzenia samorządów istotny staje się fakt zwiększenia przejrzystości w ich rozdysponowaniu pomiędzy podmioty zewnętrzne otrzymujące dotacje na realizację zadań publicznych, a także dokonywanie okresowych analiz trendów w ich wydatkowaniu. W związku z tym, powinien zostać położony większy nacisk na dopracowanie w składanych ofertach wykonania zadania publicznego (oraz kryteriach oceny tych ofert), elementów charakteryzujących nie tylko sprawność wykonania zadania, ale także sprawność w zakresie jego finansowania. Ponieważ przepisy prawa aż tak szczegółowo nie regulują tych kwestii, a określony tam wzorzec oferty realizacji zadania publicznego ma charakter ramowy i uniwersalny, w interesie poszczególnych jednostek samorządowych powinno więc być dopracowanie tych elementów w instrukcjach wypełniania ofert oraz ich eksponowanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert i kryteriach stosowanych przy wyborze wykonawcy zadania. Należy również dolożyć starań w kierunku takiego kształtowania treści ofert, by poszczególne zagadnienia były charakteryzowane w jednym, a nie

w kilku jej punktach, jak to niejednokrotnie ma miejsce obecnie i jak wskazują na to informacje związane z poszczególnymi elementami ujętymi w tabeli 3. Zaoszczędzone w ten sposób nakłady pracy mogą być przecież wykorzystane w lepszy sposób, na przykład mogą służyć dopracowaniu wspomnianych, sprawnościowych elementów ofert.

### Literatura

- Bąkowski T. 2007 *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa.
- Deficyt sektora finansów publicznych na koniec 2011 prawdopodobnie 5,1 proc.* PKB, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.parkiet.com/artukul/1228117.html>], data wejścia: 02.05.2012].
- Fattore G., Dubois H. F. W., Lapenta A. 2012 *Measuring New Public Management and Governance in Political Debate*, „Public Administration Review”, Vol. 72, issue 2.
- Główny Urząd Statystyczny 2012 *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2011 r.*, Warszawa.
- Hood Ch. 1991 *A Public Management for all seasons?*, „Public Administration”, Vol. 69, issue 1.
- Instrukcja wypełniania oferty o przyznanie dotacji na realizację zadania publicznego ze środków publicznych składanej na podstawie przepisów działu II rozdziału 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)* 2012, podmiot publikujący: Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/83387/karta?metka=1>], data wejścia: 03.06.2012].
- Instrukcja wypełnienia oferty zadania publicznego* 2012, podmiot publikujący: Wydział Sportu, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=48921](http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=48921)], data wejścia: 03.06.2012].
- Kolankiewicz E. 2011 *Instrukcja wypełniania oferty realizacji zadania publicznego składanej do Urzędu m. st. Warszawy*, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.mazowia.org.pl/files/instrukcja\\_wypelniania\\_oferty\\_do\\_um\\_ickr.pdf](http://www.mazowia.org.pl/files/instrukcja_wypelniania_oferty_do_um_ickr.pdf)], data wejścia: 03.06.2012].
- Mazur S. 2011 *Meandry modernizacji administracji publicznej [w:] Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, (red.) J. Boner, Kraków.
- Ministerstwo Finansów 2012 *Zadłużenie sektora finansów publicznych (aktualizacja 23.04.2012)*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=70517>], data dostępu: 02.05.2012].
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. 2007 *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* 2007, (red.) A. Zalewski, Warszawa.
- Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, (red.) J. Boner, Kraków.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. 2011 *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and The Neo-Weberian State*, New York.



- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania*, Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 25
- Szewc A. 2010a *Komentarz do art. 6*, [w:] Szewc A., Jyż G., Plawecki Z. 2010 *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Szewc A. 2010b *Komentarz do art. 9*, [w:] Szewc A., Jyż G., Plawecki Z. 2010 *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Szewc A., Jyż G., Plawecki Z. 2010 *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Świderek I. 2011 *Procedura zlecenia zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym*, Gdańsk.
- The Ashgate Research Companion to New Public Management 2011*, (ed.) T. Christensen, P. Laegreid, Farnham-Burlington
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. z 2010 r. nr 234 poz. 1536 z późn. zm.
- Zalewski A. 2007 *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Warszawa
- Żuk K. 2007 *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa.



Barbara Bakier<sup>1</sup>

## RECENZJA

podręcznika: Paul Krugman, Robin Wells, pt. *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, ss. 693

Kurs mikroekonomii z wykorzystaniem podręcznika Paula Krugmana i Robin Wells pozwala zidentyfikować szereg narzędzi i wskazówek przydatnych w rozwiązywaniu współczesnych problemów ekonomicznych, odnoszących się głównie – zgodnie z przedmiotem analizy zasugerowanym w tytule podręcznika – do wyborów na poziomie mikropodmiotów. Układ tekstu wraz z jego osobliwymi elementami strukturalnymi usprawniają lekturę opiniowanej pozycji, ułatwiając jej zrozumienie. Czytelności prezentowanego materiału sprzyjają w szczególności przykłady z praktyki gospodarczej, wobec czego lektura podręcznika nie jest tylko monotonnym przyswajaniem wykrytych prawd ekonomicznych, staje się także nauką o codziennym życiu.

Recenzowany podręcznik nie jest mechaniczną kompilacją tylko podstawowych definicji i praw objętych nauką mikroekonomii, co stanowi o jego wartości merytorycznej. Dopiero uważna lektura, wskazanej pozycji, wyjaśnia czytelnikowi kwestię dołączenia do poszczególnych partii podręcznika fragmentów (momentami dość rozbudowanych) określonych przez samych autorów jako „treści opcjonalne”.

Nie ujmując niepodważalnym zaletom merytorycznym, które autorom podręcznika udało się efektywnie (i – bezdyskusyjnie – w interesującej formie) przedstawić, w tym miejscu pozwoliłam sobie wskazać na parę kwestii, których rozwiązanie potencjalnie mogłoby poprawić sprawność odbioru prezentowanych treści w odniesieniu do studenta, głównego adresata pozycji, jak i osób interesujących się zagadnieniem podnoszenia efektywności działania na poziomie mikropodmiotu, a nie związanych bezpośrednio ze środowiskiem studenckim.

Kontrowersyjne wydaje się na przykład pytanie: czy podanie treści ekonomicznych w takim układzie, jak to zostało przedstawione w recenzowanym podręczniku, faktycznie ułatwia poznanie przedmiotu podjętej analizy? Zapewne dopiero po lekturze – jak nie całego podręcznika, to przynajmniej znacznej jego części – pewne kwestie zostaną rozstrzygnięte.

Na chwilę zastanowienia zasługuje też przykład pozycjonowania analiz odnoszących się do nadwyżki konsumenta i producenta (obecnie jest to materiał poddany analizie w rozdziałach 4. i 5.) przed określeniem warunków racjonalności działania obu grup podmiotów i wpływu ograniczeń budżetowych na ich decyzje rynkowe (odpowiednio rozdziały: 10.-11. oraz 12.-13.). Jednocześnie możliwości wygospodarowania nadwyżki finansowej przedsiębiorstwa i siła jego oddziaływania na rynek, a przez to na warunki realizacji towarów są warunkowane przecież m.in. formą rynku, na którym przedsiębiorstwo jest usadowione. Czy firma ma możliwość (pośrednio czy bezpośrednio) oddziaływania na warunki realizacji produktów czy też tejże możliwości nie ma – o tym decyduje przecież forma rynku, a te zostały omówione dopiero w dalszej części podręcznika (rozdziały: 13.-16.). Z punktu widzenia skuteczności procesu nauczania zasadne wydaje się najpierw przedstawienie osnowy działalności gospodarczej, a do-

---

<sup>1</sup> Dr Barbara Bakier - Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

piero w dalszych analizach ustalenie czynników konkurencyjności wewnętrznej mikropodmiotu (czynników określających od wewnątrz sprawność działania przedsiębiorstwa).

Niejedyn czytelnik z trudem znajdzie zapewne także uzasadnienie – w układzie podręcznika – miejsca analiz odnoszących się do kwestii ekonomicznych skutków zmian obciążeń podatkowych w odniesieniu do mikropodmiotów (Rozdział 7.). Tym bardziej analiza zależności na linii: sprawiedliwość podatkowa a efektywność czy pojęć typu: konkurencja podatkowa i krańcowa stawka opodatkowania – wydaje się, że została podjęta za wcześnie.

Traktując recenzowaną pozycję jako podręcznik o charakterze akademickim z poziomu analiz mikroekonomii, trudno również znaleźć uzasadnienie sposobu interpretowania materiału przedstawionego w rozdziale 8., traktującym o problematyce handlu międzynarodowego. Większość bowiem materiału tam zawartego odnosi się do poziomu makroagregatu gospodarczego (elementy teorii wymiany handlowej, problem autarkii gospodarczej, rola państwa w sterowaniu opłacalnością wymiany z zagranicą czy skutki protekcjonizmu handlowego i związanego z tym problemu nieefektywności). Czytelnik może znaleźć również w tym miejscu pewne elementy analiz mikroekonomicznych, choć ewidentnie brakuje na przykład analiz ukazujących problem granicznego kursu dewiz jako proggu wyznaczającego opłacalność kontraktów przedsiębiorstw podejmujących współpracę z kontrahentem zagranicznym lub – przynajmniej – stawiających przed sobą perspektywę ekspansji zewnętrznej.

Wskazać także należy, iż w omawianej części podręcznika czytelnik odnajduje – interesującą z drugiej strony – analizę korzyści z wymiany handlowej w układzie międzynarodowym przez pryzmat nadwyżki producenta i konsumenta. Aczkolwiek przedstawiony materiał jest zapewne zajmujący z punktu widzenia czytelnika, nadal jednak jest to fragment teorii umiejscowiony przed określeniem samej istoty użyteczności (całkowitej i krańcowej) opisywanej od strony gospodarstwa domowego (konsumenta) czy podstaw decyzji rynkowych przedsiębiorstwa w zakresie, odnoszących się do optymalnej wielkości, produkcji (aspekt ustawienia optimum produkcyjnego) w krótkim i długim okresie.

Należałoby się zastanowić także nad umiejscowieniem części czwartej podręcznika, zatytułowanej „Ekonomia i podejmowanie decyzji”. Czytelnik odnajduje dopiero tu wyjaśnienie pojęcia kosztu alternatywnego, zysku księgowego i ekonomicznego czy korzyści i kosztów analizowanych przez pryzmat teorii marginalnej. Należy zauważyć, iż przytoczone kategorie są omawiane już po przedstawieniu np. ricardiańskiego modelu handlu międzynarodowego czy problemu krańcowych stawek opodatkowania, a więc materiału zdecydowanie dalej zaawansowanego w zakresie rozważań teoretycznych i ich przełożenia na praktykę gospodarczą. Ponieważ wskazany fragment obejmuje praktycznie kwestie definicyjne z poziomu wprowadzenia do mikroekonomii, zasadne wydaje się umiejscowienie tej partii materiału w pierwszej części podręcznika.

Problematyka podniesiona również w rozdziale 19. podręcznika – „Ekonomia państwa dobrobytu” – wydaje się w treści także materiałem z zakresu analiz makroekonomicznych. Zarówno problem dobrobytu i ubóstwa, jak i nierówności dochodowych są kwestiami w znacznym zakresie sterowanymi z poziomu władzy gospodarczej. Pojedynczy podmiot może oczywiście decydować o swojej chęci do podjęcia pracy, ale już wysokość jego dochodu – nominalnego czy tym bardziej realnego – w znaczącym stopniu jest determinowana warunkami rynkowymi (tu działaniami państwa w zakresie polityki cenowo-dochodowej, fiskalnej, monetarnej itp., a tego typu analiza jest przypisywana na ogół do kręgu zainteresowań makroekonomii). Również działania państwa w zakresie opieki zdrowotnej, mając bezpośredni wpływ na sprawność kapitału ludzkiego i efektywność przedsiębiorstwa (przez np. pryzmat kosztów pracy), przynależą jednak do zadań państwa.

Recenzowana pozycja zawiera także wiele – z punktu widzenia studenta rozpoczynającego „przygodę” z mikroekonomią – kontrowersyjnych stwierdzeń. Wątpliwości interpretacyjne może rodzić na przykład stwierdzenie: „Miarą sukcesu gospodarki jest ilość dóbr, których dostarcza” czy „Każdy producent wytwarza dobra, które jego zdaniem będą dla niego najbardziej opłacalne, a każdy konsument kupuje te dobra, na które ma ochotę”. Można tu postawić wiele pytań: czy producent ma zawsze dostęp do takiej ilości kapitału, aby sfinansować wytwarza-

nie tych dóbr, które uważa za najbardziej opłacalne?; czy zawsze przedsiębiorca ma dostęp do każdej technologii czy patentów z wykorzystaniem których wiąże się możliwość wytwarzania danego dobra?; czy konsumenta zawsze stać na zakup wszystkich dóbr, na które „ma ochotę”?; jak w takiej sytuacji konsument radzi sobie z kwestią ograniczenia budżetowego?

Tego typu uwag można by doszukiwać się więcej, co jednak nie wydaje się w tym miejscu celowe.

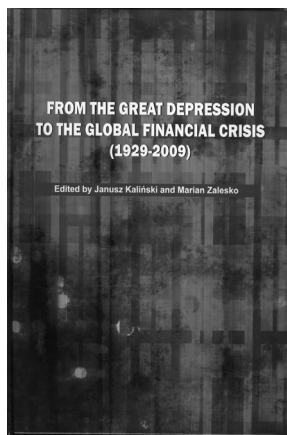
Nie bez powodu autorzy podręcznika wprowadzili do treści takie elementy stałe, jak: „Opowieść wprowadzająca”, „Dla dociekliwych”, „Ekonomia w działaniu”, „Gdzie indziej na świecie” czy ramki wskazujące potencjalne „Pułapki” w interpretowaniu kategorii i procesów ekonomicznych. Znacząco uatrakcyjniają one prezentowany materiał, wskazując jednocześnie, że ekonomia nie jest nauką samą w sobie, ale dziedziną wiedzy, z którą mamy styczność w codziennym życiu.

Jednocześnie zestaw pytań sprawdzających („Sprawdź, czy zrozumiałeś”) i zadania do samodzielnego rozwiązania stają się pomocne z sprawdzeniu i ugruntowaniu poszczególnych partii materiału. Uważny czytelnik jest zmuszany do aktywnej, często krytycznej oceny przyswajanych wcześniej treści i problemów. Natomiast na pewno pozwalają one uświadomić czytelnikowi, że studiowanie ekonomii może być przyjemne i pożyteczne, że ekonomia to nauka o wyborach w życiu codziennym, a nie abstrakcja nie mająca swojego przełożenia na grunt praktyki.

Przejrzystości podręcznikowi dodałby, niewątpliwie, inny, korzystniejszy – z punktu widzenia dydaktyki – podział prezentowanych treści. Niektóre z propozycji zostały opisane wyżej. Przesunięcie treści odnoszących się do roli państwa w sterowaniu procesami gospodarczymi do tomu traktującego o procesach *stricto* makroekonomicznych, bezsprzecznie podniosłoby walory poznawcze prezentowanego wykładu ekonomii. Nie oznacza to jednak, że potraktowanie materiału prezentowanego w części mikroekonomicznej szerzej – jak to zostało przedstawione w recenzowanym podręczniku – jest błędem metodologicznym.

Podręcznik, z definicji, powinien służyć studentom. W pozycji Mikroekonomia P. Krugmana i R. Wellsa poszczególne kategorie ekonomiczne zostały opisane na tyle w przystępnej formie, że recenzowana książka może stać się lekturą z zakresu nauczania mikroekonomii nie tylko dla tej grupy odbiorców. Skorzystać mogą także inne osoby zainteresowane ekonomicznymi aspektami współczesnej gospodarki. Również dla tej właśnie grupy odbiorców dygresje ekonomiczne będą atrakcyjnym akcentem.

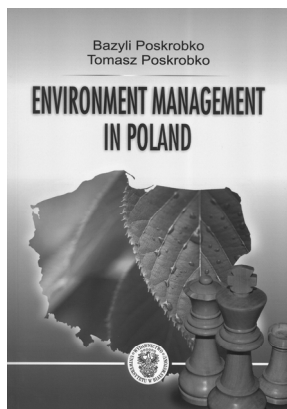
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersytetu w Białymstoku  
POLECA PUBLIKACJE NAUKOWE:**



Janusz Kaliński and Marian Zalesko (eds.)

**FROM THE GREAT DEPRESSION TO THE  
GLOBAL FINANCIAL CRISIS (1929 - 2009)**

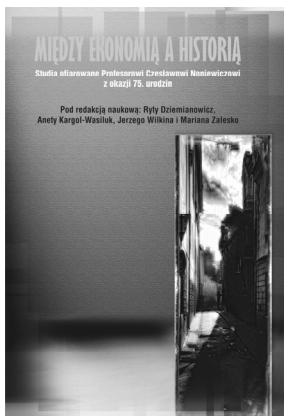
Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-263-9



Bazyli Poskrobko, Tomasz Poskrobko

**ENVIRONMENT MANAGEMENT IN POLAND**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-352-0

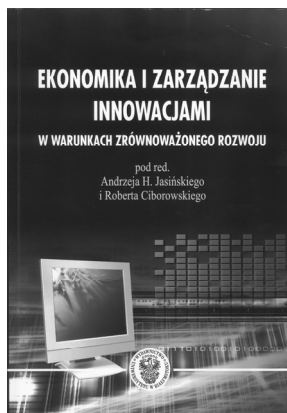


Ryta Dziemianowicz, Aneta Kargol-Wasiluk, Jerzy Wilkin,  
Marian Zalesko (red.)

**MIĘDZY EKONOMIĄ A HISTORIĄ STUDIA  
OFIAROWANE PROFESOROWI  
CZESŁAWOWI NONIEWICZOWI Z OKAZJI  
JUBILEUSZU 75. URODZIN**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-324-7

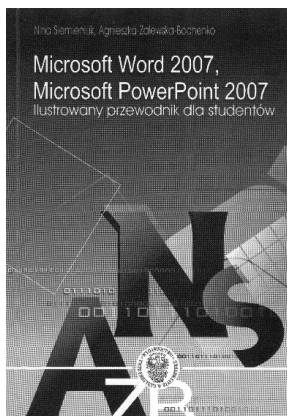
**WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA UNIwersYTETU W BIAŁYMSTOKU  
POLECA PUBLIKACJE DYDAKTYCZNE:**



Andrzej H. Jasiński, Robert Ciborowski (red.)

**EKONOMIKA I ZARZĄDZANIE INNOWACJAMI  
W WARUNKACH ZRÓWNOWAŻONEGO  
ROZWOJU**

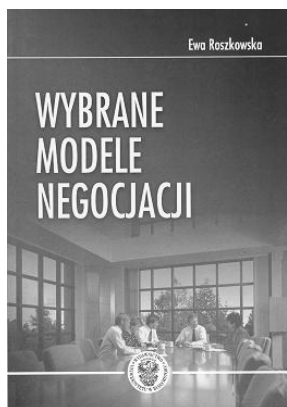
Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-308-7



Nina Siemieniuk, Agnieszka Zalewska-Bochenko

**MICROSOFT WORD 2007,  
MICROSOFT POWERPOINT 2007  
ILUSTROWANY PRZEWODNIK DLA STUDENTÓW**

Białystok 2012, ISBN 978-83-7431-310-0



Ewa Roszkowska

**WYBRANE MODELE NEGOCJACJI**

Białystok 2011, ISBN 978-83-7431-259-2

**PODYPLOMOWE STUDIA  
RACHUNKOWOŚCI I AUDYTU WEWNĘTRZNEGO  
W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO**

*15-062 Białystok  
ul. Warszawska 63  
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,  
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB  
Sekretariat: Grażyna Majewska*

**CEL STUDIÓW**

- zdobycie i pogłębienie wiedzy z zakresu organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych,
- pogłębienie wiedzy w zakresie prawa finansów publicznych i administracji publicznej,
- przekazanie słuchaczom wiedzy na temat szczególnych zasad i metod prowadzenia rachunkowości w jednostkach sektora finansów,
- poznanie nowych regulacji dotyczących organizacji i zasad przeprowadzania wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie tworzenia oraz analizy funkcjonowania i oceny komórek kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

**STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:**

- głównych księgowych i kadry kierowniczej w jednostkach sektora finansów publicznych
- pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie nowoczesnego systemu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora publicznego.

**Zasady naboru:**

- decyduje kolejność zgłoszeń.

**Warunki rekrutacji:**

- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej raty czesnego.



**PODYPLOMOWE STUDIA  
FINANSÓW I RACHUNKOWOŚCI  
PRZEDSIĘBIORSTW**

*15-062 Białystok  
ul. Warszawska 63  
pok. 208*

*tel. (085) 7457702,  
fax (085) 7457702*

*Kierownik: dr hab. Ryta I. Dziemianowicz, prof. UwB  
Sekretariat: Grażyna Majewska*

Podyplomowe Studia Finansów i Rachunkowości Przedsiębiorstw istnieją od roku akademickiego 1992/1993. Przeznaczone są dla absolwentów szkół wyższych różnej specjalności.

Celem studiów jest przygotowanie kadr dla przedsiębiorstw i instytucji w zakresie finansów i rachunkowości oraz przygotowanie słuchaczy do działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Studia trwają dwa semestry, kończą się zaliczeniami lub egzaminami z poszczególnych przedmiotów. Zajęcia odbywają się w formie 7 dwudniowych zjazdów w weekendy w każdym semestrze i obejmują ponad 300 godz. zajęć dydaktycznych. Studia kończą się wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

**Wykładane są następujące przedmioty:**

- rachunkowość finansowa,
- sprawozdawczość finansowa,
- rachunek kosztów,
- system podatkowy,
- papiery wartościowe,
- prawo cywilne, gospodarcze i administracyjne,
- system informatyczny i podstawy informatyki,
- wykłady okolicznościowe.

**Zasady naboru:**

- decyduje kolejność zgłoszeń.

**Warunki rekrutacji:**

- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej wpłaty czesnego.

## PODYPLOMOWE STUDIA MENEDŻERSKIE

☒ 15-062 Białystok  
ul. Warszawska 63  
pok. 229

☎ tel. (0~85) 745 77 25  
fax (0~85) 741 46 85

*Kierownik:* **dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB**

*Sekretariat:* **Anna Kitlasz**

**Podyplomowe Studia Menedżerskie** istnieją od roku 1992. Przeznaczone jest dla absolwentów szkół wyższych, różnych specjalności.

Wykładowcami są pracownicy naukowcy oraz praktycy, dyrektorzy banków i specjaliści z poszczególnych dziedzin. Program i treści nauczania dostosowane są do potrzeb i wymagań rynku. Studium daje szansę nawiązania ciekawych kontaktów oraz konsultacji z wieloma specjalistami z różnych branż.

**Zasady naboru:** decyduje kolejność zgłoszeń.

### **Warunki rekrutacji:**



- odpis dyplomu,
- kwestionariusz osobowy,
- podanie,
- opłata manipulacyjna.

Studia trwają dwa semestry. Zajęcia odbywają się w formie 2-dniowych zjazdów (w soboty i niedziele) i obejmują 256 godzin zajęć dydaktycznych. Studia kończą się egzaminem i wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

Wykładane są następujące przedmioty:

- Organizacja i zarządzanie
- Zarządzanie finansami i rynek kapitałowy
- Marketing
- Zarządzanie zasobami pracy
- Zarządzanie strategiczne
- Biznes plan
- System podatkowy
- Funkcjonowanie gospodarki rynkowej
- Rachunkowość zarządcza
- Negocjacje w biznesie
- Public relations
- Prawo pracy
- Zamówienia publiczne
- Rynek i wycena nieruchomości
- Zajęcia komputerowe
- Seminaria - wykłady okolicznościowe

## **PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI UNII EUROPEJSKIEJ**

 15-062 Białystok, ul. Warszawska 63, pok. 234,  
 tel. (085) 7457721, fax (085) 7414685

e-mail: [kpeirg@uwb.edu.pl](mailto:kpeirg@uwb.edu.pl)  
<http://www.weiz.uwb.edu.pl/>

**Kierownik:** dr Elżbieta Sulima  
**Sekretariat:** mgr Jolanta Wiszniewska

### **Cele studiów**

Przekazanie praktycznych umiejętności opracowania projektu i jego zarządzania (w tym finansowego) oraz wypełniania wniosków, gwarantujących pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

### **Adresaci**

Wszystkie osoby, które są zobowiązane lub pragną z tytułu potrzeb lub planów zawodowych otrzymać wiedzę dotyczącą pozyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej.

W szczególności program kierowany jest do:

- przedsiębiorców,
- pracowników administracji samorządowej, organizacji pozarządowych,
- nauczycieli
- absolwentów szkół wyższych
- i innych osób zamierzających uzyskać kwalifikacje niezbędne do pozyskiwania środków finansowych z UE

### **Korzyści**

Przygotowanie specjalistów w dziedzinie zarządzania projektami Unii Europejskiej. Studia dają możliwość nawiązania kontaktów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych

**Zasady naboru:** decyduje kolejność zgłoszeń.

**Należy złożyć następujące dokumenty:**

- odpis dyplomu
- podanie – kwestionariusz osobowy
- oświadczenie
- opłata manipulacyjna
- opłata I raty czesnego.

**PODYPLOMOWE STUDIA  
WYCENY I GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCI**

**Specjalności:  
WYCENA NIERUCHOMOŚCI  
ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI  
POŚREDNICTWO W OBRODIE NIERUCHOMOŚCIAMI**

**Kierownik Studiów:**  
**dr Dorota Wyszowska**  
**e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl**

**Sekretariat:**  
**mgr Jolanta Wiszniewska**  
**tel. 085 745 77 21**  
**fax 085 741 46 85**  
**e-mail: kpeirg@uwb.edu.pl**

**CEL STUDIÓW:**

Celem Studiów jest przygotowanie słuchaczy, w zależności od wybranej specjalności, do ubiegania się, po spełnieniu dodatkowych wymogów (praktyki zawodowe) o uzyskanie uprawnień zawodowych:

- **RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO**
- **POŚREDNIKIA W OBRODIE NIERUCHOMOSCMIAMI**
- **LUB ZARZĄDCY NIERUCHOMOŚCI.**

Uczestnikami Studiów mogą być absolwenci szkół wyższych.

Studia trwają 2 semestry od października do czerwca w wymiarze godzin określonym w ramowych programach studiów.

**Programy zgodne są z „minimum programowym” zalecanym przez Ministerstwo Infrastruktury, zawartym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ustalenia minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości (Dz. Urz. Min. Bud. Nr 3, poz. 16).**

Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się przygotowaniem pracy dyplomowej oraz egzaminem

**Zasady naboru:**

o przyjęciu decyduje kolejność zgłoszeń

**WYMAGANE DOKUMENTY:**

- odpis dyplomu
- kwestionariusz
- oświadczenie
- opłata manipulacyjna
- opłata I raty czesnego

## **PODYPLOMOWE STUDIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI**

15-062 Białystok  
ul. Warszawska 63, pok. 225  
tel. (085) 745-77-19,  
fax (085) 741-46-85  
e-mail: agrzes@uwb.edu.pl  
<http://www.weiz.uwb.edu.pl>

*Kierownik: dr Anna Grzes*

### **CEL STUDIÓW:**

Przekazanie specjalistycznej wiedzy teoretycznej i praktycznych umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi niezbędnych do skutecznego funkcjonowania organizacji.

Zakres ten obejmuje m.in.:

- zasady i metody rekrutacji i selekcji,
- system ocen pracowniczych,
- systemy wynagradzania,
- prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy,
- negocjacje zbiorowe,
- zarządzanie karierami i rozwojem pracowników, itp.

### **ORGANIZACJA STUDIÓW:**

Studia trwają 2 semestry. Obejmują 188 godzin dydaktycznych. Zajęcia odbywają się w 2-dniowych zjazdach (w soboty i niedziele) co 2 tygodnie i kończą się obroną pracy dyplomowej oraz wydaniem świadectwa ukończenia studiów podyplomowych.

### **STUDIA ADRESOWANE SĄ DO:**

- kadry kierowniczej przedsiębiorstw,
- pracowników działu kadr,
- osób zainteresowanych zdobyciem oraz pogłębieniem wiedzy z zakresu problematyki zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych organizacjach.

### **WYMAGANE DOKUMENTY:**

- kwestionariusz osobowy
- odpis dyplomu,
- oświadczenie,
- poświadczenie opłaty manipulacyjnej oraz pierwszej raty czesnego

### **Zasady naboru:**

- decyduje kolejność zgłoszeń.