Zeszyty Naukowe WSEI
seria: EKONOMIA

WSEI Scientific Journal
series: ECONOMICS

8(1/2014)

Zeszyt tematyczny / Thematic journal

Dylematy rozwoju Polski Wschodniej
Eastern Poland development dilemmas

Lublin 2014

Zeszyty naukowe
wyższej szkoły ekonomii i innowacji w Lublinie
seria: ekonomia

scientific journal of the
university of economics and innovation in lublin
series: economics
8(1/2014)

Zeszyt tematyczny / Thematic journal:
Dylematy rozwoju Polski Wschodniej
Eastern Poland development dilemmas

Rada naukowa / Scientific Board:
prof. nadzw. dr hab. Adam Szafarczyk, prof. nadzw. dr hab. Zdzisław Szymański

Redaktor naukowy / Scientific Editor:
dr Marian Stefański, prof. WSEI

Recenzenci / Reviewers:
prof. zw. dr hab. Antoni Kukliński, prof. zw. dr hab. Jan Sulmicki

Redaktorzy prowadzący / Managing Editors:
Sylwia Skrzypek-Ahmed, Marek Szczodrak

Skład, łamanie i projekt okładki / Composition, layout and cover designer:
Marek Szczodrak, Anna Konieczna, Paulina Kamińska

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

All rights reserved. No part of this publicaton may be copied, reprinted or distributed without the prior written permission of the publisher.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN 2081-8009
ISBN 978-83-64527-03-6

Spis treści / List of Content

A. Dylematy rozwoju Polski Wschodniej
Eastern Poland development dilemmas

Tomasz Grzegorz Grosse
Trajektoria rozwoju Polski Wschodniej: zagadnienia teoretyczne i wnioski strategiczne
Development trajectory of Eastern Poland: theoretical considerations and strategic recommendations 9

Marek W. Kozak
Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju
Eastern Poland development dilemmas 29

Iwona Koza
Ewolucja europejskiej myśli samorządowej a współczesne problemy polskich regionów
Evolution of european self-governmental thought and modern problems of polish regions 47

Jacek Szlachta
Trajektorie rozwojowe polskich regionów – wymiar Unii Europejskiej
Development trajectories of Polish Regions: The EU Dimension 73

Dariusz J. Błaszczuk*, Iwona Koza**
Sens istnienia powiatów ziemskich w świetle ich dochodów i wydatków
Do revenues and expenditures of the rural districts in Poland justify their further existence? 95

Krzysztof Jończyk
Rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce
Development of organic farming in Poland 129

Diana Mietlicka
Dynamika zjawisk innowacyjnych w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010
Dynamics of innovative theory in Eastern Poland in the years 2000-2010. 141

B. Rozwój gospodarczy Ukrainy: Wybrane zagadnienia
The economic development of Ukraine: Selected issues

Гринько Т. В.
Инновационное развитие Польши и Украины: тенденции и проблемы
Innovative development in Ukraine and Poland: trends and problems 169

Yevgen Garmash, Yurii Petrunia
International Customs Cooperation
Międzynarodowa współpraca celna 181

W. W. Halanets
Problemy rozwoju polityki rolnej na Ukrainie w warunkach kryzysu
Problems of development of agrarian policy in Ukraine in the conditions of crisis. . . 191

Оксана Єлісєєва
Стан та тенденції розвитку торгівельно-економічних відносин України та Польщі
State and development trends of trade and economic relations between Ukraine and Poland 199

Viktoriia Vovk
Problemy zatrudnienia i bezrobocia na Ukrainie w kontekście neoinstytucjonalizmu
The employment and unemployment problems in Ukraine in the context of neoinstitutional economics 209

Любов Ліпич, Сергій Мостенець
Теоретичні основи формування системи управління доходами та видатками домогосподарств України
Teoretyczne podstawy kształtowania systemu zarządu dochodami i wydatkami gospodarstw domowych Ukrainy 225

Олена Івашко
Вплив інвестиційних процесів на економічний розвиток регіону
The influence of investment processes on economic development of region 241

C. Gospodarka Lubelszczyzny – perspektywa historyczna i badania bieżące
Economy of Lublin province – a historical perspective and current research

Zdzisław Szymański
Gospodarka Lubelszczyzny w drugiej połowie wieku XVII i w czasach saskich
Economy of Lublin province during the second half of the seventeenth century and in Saxon times 263

Józef Duda
Wkład Lubelszczyzny w przebudowę wsi na przykładzie Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego
The contribution of Lublin province to the reconstruction of the village exemplified by Hrubieszów Agricultural Society 289

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski
Wojewódzkie planowanie przestrzenne jako narzędzie rozwoju regionu lubelskiego – szanse i dylematy
Province spatial planning as a tool for the development of Lublin region – opportunities and dilemmas 299

Mariusz Sagan, Krzysztof Trojanowski
Klasy kreatywne w Strategii Lublin 2020
Creative class in Lublin 2020 strategy 315

Ryszard Białek
Zmiany w rozwoju gmin regionu lubelskiego w latach 1988-2011 w odniesieniu do wybranych elementów infrastruktury technicznej
Main changes in the development of lubelskie voivodship communities since 1988 to 2011 according to particular technical issues 325

Adam Szafarczyk, Michał Paweł Szafarczyk
Oddziały bankowe w lubelskiej niszy rynkowej – badania terenowe studentów WSEI
Retail banking in Lublin Region – analysis by WSEI students 345

Agnieszka Kister, Sylwia Skrzypek-Ahmed, Karol Tarkowski
Formy wsparcia finansowego lubelskich szpitali
Forms of financial support for hospitals in Lublin 385

Projekt badawczy Koła Naukowego studentów Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie (Wydział Ekonomii)
Problematyka kształtowania kapitału społecznego na obszarze Lubelsko-Wołyńskiego pogranicza
Process of formation of social capital in the Polish-Ukrainian frontier zone 397

A. Dylematy rozwoju Polski Wschodniej

Eastern Poland development dilemmas

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 9-28

Trajektoria rozwoju Polski Wschodniej: zagadnienia teoretyczne i wnioski strategiczne

Development trajectory of Eastern Poland: theoretical considerations and strategic recommendations

Tomasz Grzegorz Grosse
Instytut Europeistyki Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski

Streszczenie
W niniejszym artykule przedstawiono rozważania o trajektorii rozwoju Polski Wschodniej. Zwrócono uwagę na cztery podstawowe wyzwania dla polityki państwa. Po pierwsze, wyzwaniem jest 'przeniesienie' trajektorii rozwoju omawianych województw na wyższy poziom. 'Wyrwanie' tych regionów z dotychczasowej koleiny procesów rozwoju może być trudne, wręcz niemożliwe bez odważnej interwencji ze strony polityki państwa. Pozostawienie tego zadania władzom lokalnym bądź regionalnym, albo 'samoczynnym' procesom rynkowym jest niewystarczające. Po drugie, wyzwaniem dla polityki rządu jest wykorzystanie dostępnych 'zasobów publicznych' dla rozwoju regionów Polski Wschodniej. Po trzecie, wyzwaniem jest właściwe sterowanie mobilnością czynników produkcji w regionach słabiej rozwijających się. Po czwarte, wyzwaniem jest skuteczne wprowadzanie działań polityki innowacyjnej w regionach Polski Wschodniej. W kolejnej części artykułu została przedstawiona ocena projektu aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 w kontekście wyżej wymienionych wyzwań dla polityki regionalnej państwa.

Summary
In the article are presented four key challenges of state policy with regard to the trajectory of the development of Eastern Poland. Firstly, the crucial challenge is to bring the trajectory of the development of these regions to the next level. Breaking the regions free of the current constraints, and the hitherto-obligatory approach to the development process can be difficult, and even impossible without courageous intervention of the state. Leaving this task to local or regional level, or to self-regulation of the market is insufficient. The second challenge for the government policy is using the available 'public resources' for the development of Eastern Poland. The third challenge lies in controlling the mobility of production factors in the less developed regions. The fourth challenge is the effective implementation of innovation policy measures in the Eastern Polish regions. In the article it is going to analyse the four aforementioned challenges in greater detail in the context of the draft update of the Strategy of Socio-Economic Development of Eastern Polish up to the year 2020.

Słowa kluczowe: zmiana trajektorii rozwoju regionalnego, 'public resources' for regional development, controlling the mobility of production factors, innovation policy, Eastern Poland

Keywords: changing the trajectory of regional development, zasoby publiczne dla rozwoju, sterowanie mobilnością czynników produkcji, polityka innowacyjna, Polska Wschodnia

Wprowadzenie

Kolejne polskie rządy mają rosnące ambicje geopolityczne, dotyczące zwłaszcza chęci odgrywania większej roli w polityce europejskiej. Jednocześnie w zbyt małym stopniu dostrzegają to, że warunkiem wpływania na politykę międzynarodową jest silna i wysoko konkurencyjna gospodarka. To ona zapewnia środki na prowadzenie skutecznej polityki zagranicznej oraz wpływa na autorytet danego państwa na arenie unijnej. Dlatego podstawowym wyzwaniem dla polityki polskich władz jest zbudowanie siły własnej gospodarki w strategicznym horyzoncie czasu.

W kontekście rozważań o strategicznej polityce rozwoju gospodarczego w Polsce można dostrzec dwa główne zagrożenia. Pierwszym jest silny trend egzogeniczności rozwoju przyjęty w kraju po roku 1989[1]. Oznacza to tendencję do zależności tempa i kierunków rozwoju od zewnętrznych środków finansowych i innych zewnętrznych czynników (np. koniunktury u głównych partnerów gospodarczych lub decyzji zagranicznych inwestorów). Podstawowym ryzykiem takiego modelu jest zbyt wielka zależność rozwoju od czynników będących poza wpływem aktorów krajowych, a tym samym osłabienie możliwości samodzielnego kształtowania procesów gospodarczych. Warto zauważyć, że podstawowy instrument rozwoju kraju po 2004 roku, tj. polityka spójności – pod wieloma względami wzmacnia ten egzogeniczny model. Zarówno z uwagi na skalę unijnych środków finansowych, jak również przeniesienie na poziom europejski zasadniczych negocjacji dotyczących kierunków i sposobu wydatkowania funduszy rozwojowych. Dodatkowym czynnikiem jest osłabienie krajowych instytucji polityki rozwoju i ich częściowe zastąpienie przez instrumenty polityki spójności. Innym problemem jest dość powierzchowny i krótkotrwały efekt rozwojowy wynikający z aplikacji tej polityki w Polsce[2]. Dodatkowym zagrożeniem dla modelu gospodarczego rozwijanego w naszym kraju jest jego oparcie w dużym stopniu na tanich czynnikach produkcji (np. kosztach pracy), co z biegiem czasu i wzrostem wynagrodzeń (oraz innych cen towarów i usług) może skazywać kraj na utratę konkurencyjności międzynarodowej.

Drugim zagrożeniem są rosnące zróżnicowania przestrzenne w Polsce, a zwłaszcza różnice między coraz szybciej rozwijającą się Warszawą (i innymi metropoliami) a pozostałymi obszarami. Znajduje to swój wyraz w rosnących różnicach między poszczególnymi województwami, a zwłaszcza zwiększającym

---

1 Por. Nölke A., Vliegenthart A., *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, World Politics, vol. 61, nr 4, 2009, s. 670-702; szerzej: T.G. Grosse (2012), *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa, rozdz. 7.

2 Szerzej: T. G. Grosse (2013), *The light and shadow of cohesion policy in Poland: on the example of the Europeanization of state administration and development policy*, w druku.

się dystansie regionów Polski Wschodniej do reszty kraju[3]. Województwa usytuowane na wschodniej granicy cechuje peryferyjne położenie (szczególnie w odniesieniu do centralnych obszarów UE) i tradycyjna trajektoria rozwoju. Opiera się ona na niskich kosztach produkcji, ale również w większości na nisko-zaawansowanych technologicznie branżach produkcji, przede wszystkim przemyśle rolno-spożywczym. Dodatkowym ograniczeniem jest stosunkowo niski popyt wewnętrzny i niewystarczająca działalność eksportowa, zwłaszcza za wschodnią granicę. Omawiana trajektoria rozwoju jest stymulowana przez inwestycje polityki spójności, które skupiają się na działaniach poprawiających infrastrukturę komunikacyjną i związaną z ochroną środowiska, ale w zbyt małym stopniu przyczyniają się do wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości i zmian strukturalnych w gospodarce Polski Wschodniej. W rezultacie rozwój omawianych regionów – za wyjątkiem niektórych klastrów przemysłowych – jest nietrwały, uzależniony od dopływu środków pomocowych UE oraz głównych inwestorów zagranicznych zaangażowanych w makroregionie. Jest szczególnie wrażliwy na zmianę koniunktury gospodarczej w państwach Europy Zachodniej, a więc u największych partnerów gospodarczych Polski Wschodniej. Jest to więc trajektoria o niskim profilu i potencjale wzrostu, która dodatkowo jest nadmiernie zależna od zewnętrznych czynników rozwoju.

Niski poziom trajektorii rozwoju Polski Wschodniej potwierdza V Raport Kohezyjny opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej[4]. W rankingach przedstawionych w tym raporcie województwa usytuowane na wschód od Wisły zajmują najczęściej dalekie miejsca. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników ilustrujących możliwości rozwoju innowacyjnej gospodarki (nakłady na badania, efektywność regionalnej innowacyjności, zatrudnienie w sektorze badawczo-rozwojowym itp.), ale również mierzących wydajność pracy w przemyśle i usługach, poziom bezrobocia, wyrafinowanie biznesu, konkurencyjność i in. Wskazują one na peryferyjność omawianego obszaru, zarówno pod względem usytuowania geograficznego w UE, jak również trajektorię rozwoju.

W tej sytuacji można zadać pytanie, czy opisane powyżej tendencje widoczne zarówno w całym kraju, jak i w szczególności w Polsce Wschodniej – nie będą przeszkodą w strategicznym horyzoncie czasu? Czy Polska powinna bazować wyłącznie na egzogenicznych czynnikach wzrostu, w tym w dużym stopniu na środkach pomocowych polityki spójności? Krajowa polityka rozwoju, której jednym

---

[3] Por. M. Kozak (2013), *Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju,* wystąpienie na konferencji międzynarodowej WSEI „Trajektorie rozwoju Polski Wschodniej", Kazimierz Dolny 23-24 maja 2013 roku.

[4] Por. *Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Luxembourg 2010; J. Szlachta (2013), *Trajektorie rozwojowe polskich regionów – wymiar Unii Europejskiej*, wystąpienie na konferencji międzynarodowej WSEI „Trajektorie rozwoju Polski Wschodniej", Kazimierz Dolny 23-24 maja 2013 roku.

z przyczółków ma być program Polskich Inwestycji Rozwojowych[5] – jest w formie zalążkowej. Dodatkowo stanowi wyzwanie dla koordynacji w łonie rządu między Ministrem Rozwoju Regionalnego zarządzającym polityką spójności a Ministrem Skarbu, który ma opiekować się programem Polskich Inwestycji Rozwojowych. Czy państwo nie powinno w większym stopniu korygować procesów rynkowych, które wzmacniają kilka 'lokomotyw' wzrostu, zaniedbując regiony peryferyjne? Czy utrzymywanie dotychczasowej niskiej trajektorii rozwoju w tych regionach nie jest zagrożeniem socjalnym i politycznym dla reszty kraju? Czy Polskę stać na rozwój dualny, w ramach którego duża część kraju nie tylko nie buduje potencjału całego państwa, ale zostaje wyłączona z procesów rozwojowych lub może być wręcz obciążeniem dla innych obszarów kraju?

W odniesieniu do tych pytań warto odnieść się do literatury opisującej sukces gospodarczy stosunkowo małych państw nordyckich – w Europie i na świecie[6]. Zasadniczym celem ich polityki zagranicznej jest zwiększanie autonomii, a nie jedynie poszukiwanie wsparcia (protekcji) ze strony większych mocarstw. Jednocześnie źródłem siły w polityce międzynarodowej ma być gospodarka. Wspomniane podejście jest określane, jako geoekonomiczne, a więc wykorzystujące środki polityki gospodarczej do zwiększania skuteczności w polityce zagranicznej. Zasoby i instrumenty gospodarcze służą w ten sposób zwiększaniu pozycji geopolitycznej, zarówno w zakresie możliwości oddziaływania na politykę europejską, jak również poszerzania autonomii względem mocarstw europejskich. Dotyczy to zawłaszcza Niemiec i Rosji, które mają skłonność do nadmiernego wpływania na politykę państw nordyckich. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia geopolityczne, a więc rozdarcie między wpływami zachodniego i wschodniego sąsiada – doświadczenia państw nordyckich wydają się być pomocne.

Warto zwrócić uwagę na inne cechy podejścia do rozwoju wspomnianych krajów. Łączą one dbałość o poprawę struktury przestrzennej z podwyższaniem kapitału ludzkiego i społecznego. Z tych względów niektórzy badacze określają ten model jako 'geoekonomię socjalną'[7]. W podejściu państw nordyckich widoczna jest bowiem szczególna dbałość o wykorzystywanie do rozwoju wszystkich dostępnych zasobów ludzkich i terytorialnych. W ujęciu społecznym koncentrują się więc na edukacji i poprawie 'usieciowienia' społecznego, jak również podnosze-

---

5 Program ma być realizowany przez spółkę celową Ministerstwa Skarbu Państwa umiejscowioną przy BGK, szerzej: http://www.msp.gov.pl.

6 Por. S. Moisio, A. Paasi (2013), *From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space*, Geopolitics, 18, s. 267-283; P. J. Katzenstein (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe,* Ithaca, Cornell University Press; D. Ornston (2012), *When Small States Make Big Leaps: Institutional Innovation and High-Tech Competition in Western Europe*, Cornell Studies in Political Economy, Ithaca, Cornell University Press. Także: T. G. Grosse (2007), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach*? ISP Warszawa.

7 Szerzej: D. Cowen, N. Smith (2009), *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, Antipode, 41/1, s. 22-48.

niem kapitału społecznego. Ważnym elementem tej polityki jest rozwój dialogu społecznego oraz kompetentnej i 'przyjaznej' administracji. Celem jest wspieranie wzajemnego zaufania wśród społeczeństwa oraz zaufania do organów państwa. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na ten ostatni element. Środki polityki publicznej nie mają więc służyć wygodzie i bezpieczeństwu urzędników, tak jak ma to miejsce coraz częściej w Polsce[8]. Nie powinny być wydawane przede wszystkim zgodnie z wewnętrzną racjonalnością działania administracji. Mają służyć beneficjentom pomocy zgodnie z racjonalnością rozwoju kraju, a jednocześnie powinny zwiększać zaufanie do administracji i struktur państwa.

W odniesieniu do zasobów terytorialnych podejście nordyckie kładzie duży nacisk na rozwój struktur przestrzennych i podnoszenie trajektorii procesów rozwojowych w regionach słabiej rozwiniętych lub usytuowanych peryferyjnie. Wspomniane regiony mają uczestniczyć w głównym nurcie rozwoju kraju, a nie być jedynie rezerwuarem tanich czynników produkcji, co faktycznie sprowadza się do mechanizmu 'eksploatacji wewnętrznych peryferii'[9]. Oznacza to, że ani nie pozostawia się tych regionów samoczynnym procesom rynkowym, ani nie zgadza na nadmiernie egzogeniczną trajektorię ich rozwoju (uzależnioną od zagranicznych inwestorów lub zewnętrznego wsparcia publicznego). Wspomniane regiony muszą wprawdzie korzystać z zewnętrznych środków pomocowych lub dopływu inwestycji prywatnych, ale powinny one stymulować potencjał wewnętrzny (endogeniczny) tych obszarów, w tym wspierać rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Nie mogą jedynie służyć prostej redystrybucji dochodu, a więc zwiększać siłę nabywczą i konsumpcję miejscowej ludności. Nie powinny również służyć jednostronnej eksploatacji lokalnych zasobów przez przedsiębiorców wywodzących się z obszarów centralnych.

Należy zauważyć, że podstawą dla nordyckiego modelu rozwoju jest budowanie gospodarki opartej na wiedzy. Jest to zadanie realizowane w strategicznym horyzoncie czasu (czyli znacznie dłuższym niż siedmioletnia perspektywa polityki spójności). Wynika również z wewnętrznych potrzeb rozwoju kraju, a nie jest wyłącznie skutkiem dostosowania do potrzeb aktualnie obowiązującej polityki spójności. Polityka innowacyjna krajów nordyckich jest przy tym zregionalizowana, a więc dysponuje szeregiem terytorialnych instrumentów oddziaływania, dopasowanych do uwarunkowań regionów słabiej rozwijających się[10]. Wspomniane instrumenty mają włączać te obszary do rozwoju całego kraju, wykorzystując zasoby publiczne niezbędne dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, w tym m.in. poprzez

[8] Szerzej: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*? Fundacja GAP, Kraków.

[9] Wspomniany mechanizm został opisany, [w:] M. Hechter (1998), *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Transaction Publishers, 2nd edition.

[10] Szerzej: T. G. Grosse (2010), *Finnish and American experiences and innovative economy development opportunities in Eastern Poland,* [in:] M. Stefański (ed.), *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, University of Economics and Innovation in Lublin, Lublin, s. 47-72.

działania nastawione na dyfuzję impulsów rozwojowych z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów kraju. Ważnym elementem takiej polityki jest Narodowy System Innowacji, który współdziała z odpowiednimi strukturami regionalnymi. Należy podkreślić, że odpowiednio zregionalizowana polityka innowacyjna państwa jest podstawowym instrumentem władz publicznych na rzecz 'przeniesienia' trajektorii rozwojowej w regionach peryferyjnych na wyższy poziom.

W odniesieniu do przykładu państw nordyckich, jak również w kontekście rozważań o trajektorii rozwoju Polski Wschodniej warto zwrócić uwagę na cztery podstawowe wyzwania polityki państwa.

- Po pierwsze, tak jak wspomniałem – wyzwaniem jest 'przeniesienie' trajektorii rozwoju omawianych województw na wyższy poziom. 'Wyrwanie' tych regionów z dotychczasowej koleiny procesów rozwoju może być trudne, wręcz niemożliwe bez odważnej interwencji ze strony polityki państwa. Pozostawienie tego zadania władzom lokalnym bądź regionalnym, albo 'samoczynnym' procesom rynkowym jest niewystarczające. Inwestycje prywatne wobec regionów peryfryjnych nie będą gotowe na poniesienie wystarczającego ryzyka, aby odmienić trajektorię miejscowego rozwoju. Mogą raczej utrwalić dotyczczasowe trendy lub wzmocnić zależność gospodarczą (rozwój egzogeniczny). Z kolei władze lokalne lub regionalne posiadają niewystarczające środki oddziaływania, przede wszystkim nie korzystają z szerokich możliwości wykorzystywania krajowych zasobów publicznych dla rozwoju. Zmiana trajektorii rozwoju wymaga rekonfiguracji poziomu równowagi (*equilibrium level*) między popytem i podażą czynników rozwoju, jak również zwiększenia roli tych czynników, które trwale podwyższają wydajność i konkurencyjność gospodarczą[11].

  Nieco inne podejście do polityki rozwoju prezentują kolejne raporty Banku Światowego i OECD[12]. Kładą one nacisk na rozwijanie konkurencyjności gospodarczej, a także kształtowanie własnego, często bardzo zróżnicowanego zestawu cech składających się na potencjał rozwojowy danego terytorium. W niewielkim jednak stopniu zastanawiają się nad zmianą trajektorii rozwoju regionów najsłabszych lub ich 'wyrwaniem' z dotychczasowej ścieżki tradycyjnego rozwoju lub rozwoju zależnego od centrów politycznych i gospodarczych.
- Po drugie, wyzwaniem dla polityki rządu jest wykorzystanie dostępnych 'zasobów publicznych' dla rozwoju regionów Polski Wschodniej. Tego typu zasobem dla każdej wspólnoty politycznej jest sama polityka rozwoju, zarówno prowadzona na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Może być ona definiowana jako umiejętność właściwego kształtowania procesów pla-

[11] Por. R. D. Atkinson, S. J. Ezell (2012), *Innovation Economics. The Race for Global Advantage*, Yale University Press, s. 145.

[12] Por. *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practicies, OECD 2009, Paris; World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington; *Przeglądy Terytorialne OECD. Polska*, OECD 2008, Warszawa.

nistycznych, implementacyjnych i ewaluacyjnych dla realizacji celów rozwoju społecznego i gospodarczego określonej wspólnoty (przykładowo w celu podwyższenia trajektorii procesów rozwoju w regionach słabiej rozwijających się). 'Zasobem publicznym' jest także odpowiednia koordynacja polityk sektorowych państwa, m.in. przemysłowej, edukacyjnej, naukowo-badawczej z regionalną (tzw. koordynacja horyzontalna). Innym jest koordynacja działań rządu z aktywnością samorządów terytorialnych (tzw. koordynacja wertykalna). Kolejnym przykładem wykorzystywania 'zasobów publicznych' przez państwo jest umiejętność uruchamiania dyfuzji procesów rozwojowych z centrów krajowych do województw słabszych lub usytuowanych peryferyjnie. Ważnym 'zasobem publicznym' są instytucje i umiejętności urzędników pozwalające na integrację polityk publicznych w przestrzeni (czyli należyte wykorzystanie instrumentów przestrzennego zagospodarowania kraju).

- Po trzecie, wyzwaniem jest właściwe sterowanie mobilnością czynników produkcji w regionach słabiej rozwijających się. Dotyczy to kontroli przepływu tak ważnych czynników jak kapitał finansowy i zasoby ludzkie, a także technologie produkcyjne 'z' i 'do' regionów najsłabiej rozwijających się. Wymaga to niekiedy umiejętnego przeciwdziałania takim procesom rynkowym, które mogą utrwalać problemy rozwojowe lub obniżać trajektorię rozwoju omawianych województw. Przykładem jest zjawisko 'drenażu mózgów' czyli odpływu najbardziej wartościowych zasobów ludzkich z omawianych regionów. Innym sposobem oddziaływania może być uzupełnianie procesów rynkowych o interwencję publiczną, na przykład zwiększającą dyfuzję innowacji i technologii z regionów centralnych do tych słabiej rozwijających się.
- Po czwarte, wyzwaniem jest skuteczne wprowadzanie działań polityki innowacyjnej w regionach Polski Wschodniej. Tak jak wspomniałem, jest to główny instrument stwarzający szanse na zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju tych województw. Umożliwia więc podwyższenie poziomu równowagi między podażą i popytem czynników rozwoju, a także ich stabilizację na poziomie zapewniającym większą trwałość rozwoju, jak również efektywność i konkurencyjność gospodarczą.

W kolejnej części artykułu będę bliżej analizował wyżej wymienione cztery wyzwania dla polityki regionalnej państwa w kontekście projektu aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020[13]. Jest to strategia makroregionalna rządu polskiego, a więc zaliczana do instrumentów polityki regionalnej państwa. Została ona przygotowana w konsultacji z samorządami województw, choć nie przewiduje możliwości większej decentralizacji lub regionalizacji działań polityki regionalnej rządu przez samorządy województw Polski Wschodniej. Podstawowym instrumentem tej Strategii będzie bowiem

[13] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wersja z dnia 5 kwietnia 2013r.

program operacyjny dla Polski Wschodniej zarządzany centralnie i wdrażany zapewne (tak jak to było dotychczas[14]) przez instytucje rządowe. Wprawdzie projekt omawianego dokumentu wymienia jako instrument wdrażania Strategii tzw. kontrakty terytorialne[15] (zawierane między rządem a samorządami województw). Niemniej bliżej nie wyjaśniono jaka będzie rola tych samorządów w procesie wdrażania, za wyjątkiem regionalnych programów operacyjnych (zapewne realizujących przede wszystkim cele strategii regionalnych).

Aktualizacja Strategii dla Polski Wschodniej została przygotowana na potrzeby polityki spójności realizowanej w okresie 2014-2020. W projekcie Strategii nie przewidziano żadnych innych instrumentów jej realizacji poza programami operacyjnymi polityki spójności[16], co oznacza, że rząd nie przewiduje wewnątrzkrajowych działań polityki państwa dla wspierania rozwoju Polski Wschodniej. Może to wzmocnić egzogeniczność działań pomocowych, a więc nadmiernie uzależniać trajektorię rozwoju omawianych województw od zewnętrznych środków rozwojowych, decyzji programowych i organizacyjnych. Jak pokazują wcześniejsze doświadczenia polityki spójności podstawowym mankamentem takiego modelu rozwoju jest jego niewielka trwałość, a także tendencja do wzmacniania dotychczasowej ścieżki rozwojowej. W niewystarczającym stopniu budowany jest także lokalny potencjał gospodarczy, który mógłby stać się podstawą rozwoju endogenicznego po wygaśnięciu programów pomocowych.

Polityka państwa jako zmiana trajektorii rozwoju?

W niniejszym artykule staram się spojrzeć na politykę regionalną państwa jako instrument potencjalnej zmiany trajektorii rozwoju Polski Wschodniej, rozumianej jako podniesienie równowagi między czynnikami rozwoju na wyższy poziom, w kierunku trwałej poprawy efektywności i konkurencyjności gospodarczej. Zadaję pytanie o to, czy aktualizacja Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 może skutecznie spełnić to zadanie.

Wspomniany dokument w części diagnostycznej zwraca uwagę na niską trajektorię rozwoju województw wschodniej Polski, a także zwiększający się dystans tych regionów do reszty kraju. „*Udział makroregionu w kreowaniu krajowego PKB w 2009 r. wyniósł 15,2% i była to wartość o 0,6 pp niższa niż w 2002 r. Prognozowane PKB pokazuje, że obecne niekorzystne trendy utrzymają się*[17]. *Jeśli nie zostaną*

---

[14] Por. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2009 r. nr K (2009) 5712.

[15] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 61.

[16] *Ibidem*, s. 62.

[17] Kusideł E., Lewandowska-Gwarda K. (2012), *Ekspertyza dotycząca projekcji PKB per capita (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku*. Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

podjęte skuteczne działania dynamizujące procesy rozwojowe, to mimo prognozowanego wzrostu PKB per capita makroregion do 2020 r. powiększy swój dystans rozwojowy do wartości krajowych. (…) W rezultacie PKB Polski Wschodniej będzie stanowić w 2020 r. 14,4% wielkości krajowej PKB, co oznacza, że prognozowany udział makroregionu w tworzeniu krajowego PKB zmniejszy się (o 0,8 pp)"[18].

W dalszej części diagnozy autorzy zwracają uwagę na przyczynę obecnej trajektorii rozwoju. „*Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują*[19], *iż niski poziom rozwoju gospodarczego województw Polski Wschodniej w dużej mierze jest rezultatem niskiej wydajności pracy wyrażonej Wartością Dodaną Brutto na pracującego (w 2009 r. kształtowała się ona w granicach od 90% przeciętnej wydajności krajowej gospodarki w województwie warmińsko mazurskim do niecałych 70% w województwie lubelskim) oraz niewykorzystanych zasobów pracy. (…) Regiony Polski Wschodniej, za wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego, cechuje na tle kraju bardzo wysokie zaangażowanie zasobów pracy w sektorze rolniczym (22,5% wobec średniej krajowej 12,8%), charakteryzującym się dużo niższą wydajnością pracy niż pozostałe sektory gospodarki. Dla porównania, w Unii Europejskiej wskaźnik ten kształtował się na średnim poziomie 5,1%*"[20].

W świetle powyższej diagnozy podstawowym wyzwaniem dla polityki regionalnej państwa jest oddziaływanie na poprawę wydajności pracy, w tym m.in. realokację zasobów pracy poza niskowydajne rolnictwo. Powinno się to wiązać z bardziej odważną próbą zmiany struktury miejscowej gospodarki, w tym również profilu specjalizacji makroregionalnej. Tymczasem autorzy omawianego dokumentu nie zamierzają budować przewag konkurencyjnych w nowych branżach, ale bazują na dotychczasowych specjalizacjach. Podstawowe znaczenie gospodarcze w świetle dokumentu w dalszym ciągu będzie miał sektor rolno-spożywczy. Nie ma również propozycji działań wspierających dywersyfikację zatrudnienia poza rolnictwo.

Słabością projektu Strategii jest niewystarczająca diagnoza relacji między popytem i podażą na rynku pracy. W dokumencie wspominano jedynie[21], że regionalne instytucje szkolnictwa wyższego dostarczają nadwyżkę dobrze wykształconych pracowników, i że nie ma na nich odpowiedniego popytu wśród miejscowych przedsiębiorstw. Kwalifikacje tych pracowników są zapewne zbyt wysokie lub niedopasowane wobec ich potrzeb. W porównaniu do pozostałej części kraju, w Polsce Wschodniej osoby lepiej wykształcone mają większe trudności

[18] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno–gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 13.

[19] Do zidentyfikowania głównych źródeł rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej zastosowano metodę dekompozycji z wykorzystaniem wskaźnika Wartość Dodana Brutto (WDB) per capita. Więcej [w:] M. Lewandowski (2011), *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

[20] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno–gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 15.

[21] *Ibidem*, s. 33.

w znalezieniu zatrudnienia. Jest to jedną z głównych przyczyn poszukiwania pracy przez młodych ludzi poza obszarem makroregionu. Jednocześnie pracodawcy z Polski Wschodniej (poza województwem świętokrzyskim) mają większe problemy niż przeciętnie w kraju ze znalezieniem odpowiednich, spełniających ich oczekiwania pracowników.

Dowodzi do dysfunkcji między podażą zasobów pracy przez instytucje akademickie a popytem ze strony miejscowych przedsiębiorstw. Oznacza potrzebę uruchomienia interwencji publicznej przede wszystkim wobec regionalnych zakładów pracy, w celu wzmocnienia ich zapotrzebowania na lepiej wykształcone kadry oraz wspierania powstawania nowych firm w branżach tworzących wysokiej jakości i lepiej płatne miejsca pracy. Pewnym uzupełnieniem tej strategii powinno być lepsze dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb lokalnych rynków pracy, m.in. poprzez wprowadzenie dofinansowywanych przez państw staży zawodowych dla studentów lub kierunków studiów zawodowych wyspecjalizowanych w wiodących obszarach gospodarki makroregionalnej.

Projekt Strategii przewiduje działania wprowadzające innowacje do przedsiębiorstw, powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw oraz nowych wysokiej jakości miejsc pracy w makroregionie. Proponuje również działanie dostosowujące ofertę edukacyjną do potrzeb makroregionalnego rynku pracy i wzmacniające współpracę między uczelniami wyższymi a sektorem przedsiębiorstw[22]. W ten sposób Strategia może pozytywnie oddziaływać na wzajemne relacje między popytem i podażą lepiej wykształconych zasobów pracy. Trudno jednak przesądzić, czy będzie to wystarczające dla zmiany dotychczasowej trajektorii rozwoju makroregionu. Tym bardziej, że podstawą jego rozwoju mają być dotychczasowe specjalizacje regionalnej gospodarki. Modernizacja lub unowocześnianie obecnego profilu gospodarczego może być bowiem niewystarczającym czynnikiem zmiany.

Umiejętność wykorzystania publicznych zasobów dla rozwoju

Wyzwaniem dla polityki państwa wobec Polski Wschodniej jest umiejętność lepszego wykorzystywania szeroko rozumianych 'zasobów publicznych' dla rozwoju. Wśród nich wymienić należy koordynację horyzontalną i wertykalną różnych działań rozwojowych, w szczególności uruchamianie w makroregionie działań polityk sektorowych. Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza polityka przemysłowa rządu, jak również innowacyjna, naukowa i edukacyjna. Innym 'zasobem publicznym' może być wykorzystywanie owoców polityki innowacyjnej prowadzonej w regionach centralnych do wzmacniania potencjału województw słabiej rozwijających się. Przykładem jest pozyskiwanie nowych technologii w wyniku prowadzenia badań ze środków publicznych w regionach centralnych, a następnie

[22] *Ibidem*, s. 51-54.

ich udostępnianie do aplikacji gospodarczej w regionach słabszych. W ten sposób uruchamiana jest dyfuzja procesów rozwoju z ośrodków centralnych do tych peryferyjnych lub o niższym tempie wzrostu gospodarczego. Ważnym 'zasobem publicznym' jest wreszcie umiejętność przestrzennego planowania inwestycji regionalnych. Łączy to dwie odrębne ścieżki planowania gospodarczego: strategiczny wybór specjalizacji gospodarczych z planowaniem przestrzennym.

Ocena wykorzystania wyżej wymienionych 'zasobów publicznych' w ramach Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 musi być dość krytyczna. Wynika to przede wszystkim z mankamentów polityki rozwoju prowadzonej na szczeblu rządowym, jak również deficytów koordynacji między działaniami sektorowymi a polityką regionalną państwa. Trudno na przykład o zapewnienie koordynacji między polityką przemysłową a regionalną, kiedy w zasadzie Polska nie ma obecnie polityki przemysłowej. Istnieją wprawdzie dokumenty strategiczne dla wybranych sektorów gospodarczych (m.in. energetycznego), niemniej również one nie znajdują odpowiedniej koordynacji z polityką regionalną.

W projekcie Strategii dla Polski Wschodniej zapewniono wsparcie dla specjalizacji regionalnych, w tym również obecnych w makroregionie klastrów przemysłowych. Wynika to przede wszystkim z wymaganego przez Komisję Europejską określenia 'inteligentnej specjalizacji', co jest warunkiem *ex-ante* dla uzyskania środków polityki spójności po roku 2013[23]. Nie jest więc to próba koordynacji działań regionalnych z polityką sektorową państwa, ale raczej wymaganie Unii Europejskiej. Dodać należy, że poza sektorem rolno-spożywczym analizowany dokument nie wymienia innych specjalizacji regionalnych. Należy bowiem pamiętać, że w świetle oczekiwań Komisji – czym innym jest przedstawienie listy występujących na danym obszarze dziedzin gospodarczych[24], a czym innym strategiczna decyzja o wyborze kilku priorytetowych 'inteligentnych specjalizacji', które będą podstawowym kierunkiem rozwoju miejscowej gospodarki w nadchodzących latach. Tego typu wskazania wiodących specjalizacji gospodarczych nie znajdujemy w omawianym projekcie.

W Strategii nie ma również instrumentów dyfuzji rozwoju z ośrodków centralnych (np. wiodących instytucji badawczych w kraju) do województw Polski Wschodniej. W jednym z proponowanych działań[25] jest jedynie mowa o wzmacnianiu powiązań między różnymi aktorami procesów innowacji, tj. przedsiębiorcami, ośrodkami naukowymi i administracją publiczną – ale bez odwołania do instrumentu dyfuzji. Można to uznać, za niewykorzystanie potencjalnego 'zasobu publicznego' dla rozwoju Polski Wschodniej. Jest także przykładem innego po-

---

[23] Por. *Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Komisja Europejska, Bruksela 2012, s. 3.

[24] Tego typu listę przedstawiono w analizowanym dokumencie na str. 27-29.

[25] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno–gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 51.

dejścia niż państwa nordyckie, które starają się w większym stopniu sięgać po wspomniane instrumenty[26].

Słabością analizowanego dokumentu strategicznego jest wreszcie niewystarczające wykorzystanie kolejnego 'zasobu publicznego', mianowicie planowania przestrzennego. Przykładem jest rezygnacja z próby lokalizacji kluczowych projektów inwestycyjnych. Wprawdzie w diagnozie znajdują się elementy analizy przestrzennej, a nawet pewne rekomendacje lokalizacyjne. W dokumencie wspomniano także o tym, że mają powstać listy projektów strategicznych realizujących Strategię[27]. Jednak na tym etapie prac nie odważono się wskazać wybranych projektów, ani ich umiejscowienia przestrzennego.

Sterowanie mobilnością czynników produkcji

W gospodarce rynkowej mobilność czynników produkcji, w tym przepływ kapitału finansowego, zasobów pracy i technologii – jest uznawana za kluczowy element rozwoju. W przypadku europejskiego wspólnego rynku są to podstawowe zasady swobody gospodarczej, które mogą być ograniczane jedynie w wyjątkowych warunkach. Tym niemniej mobilność wspomnianych czynników może być destrukcyjna dla regionów słabiej rozwijających się i dlatego powinna być monitorowane przez odpowiednie władze publiczne odpowiedzialne za rozwój regionalny. Przykładem jest zjawisko 'drenażu mózgów' zdiagnozowane w Polsce Wschodniej[28], które niewątpliwie utrwala dotychczasową trajektorię rozwoju tego makroregionu. Innym problemem może być nadwyżka importu nad eksportem, co wskazuje na niską konkurencyjność lokalnej gospodarki (zwłaszcza produkcji towarów o tzw. wyższej wartości dodanej). Polityka publiczna w warunkach integracji europejskiej nie powinna ograniczać przepływu czynników produkcji, ale może uzupełniać te zjawiska przez odpowiednio ukierunkowaną interwencję publiczną, której celem będzie korygowanie procesów rynkowych.

Wymaga to przede wszystkim zgromadzenia odpowiedniej wiedzy przez władze publiczne, w tym systematycznego monitorowania przepływów kapitału finansowego, ludzkiego i technologii. Są one trudne do precyzyjnego ustalenia, jednak polityka regionalna powinna dysponować tego typu wiedzą. Dotyczy to kontrolowania również innych zjawisk, które są już lepiej zbadane (np. wymiany

[26] Szerzej: T. G. Grosse (2007), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*
[27] *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 62.
[28] *Ibidem*, s. 33.

towarów oraz usług na poziomie regionalnym[29]). W przypadku analizowanego projektu Strategii – diagnoza mobilności czynników produkcji została przeprowadzona w minimalnym stopniu. Niektóre zjawiska nie znalazły w niej miejsca (przykładowo nie mamy informacji o bilansie handlowym na poziomie regionalnym). W niewystarczającym stopniu zbadano przepływy kapitałowe i potencjał przyciągania inwestycji zewnętrznych do poszczególnych województw Polski Wschodniej. Nie mamy również informacji o strukturze napływu funduszy do makroregionu (np. proporcji miedzy środkami publicznymi i prywatnymi, krajowymi i zagranicznymi itp.), a tym bardziej o ewentualnym odpływie kapitału z omawianych województw.

Luki w części diagnostycznej nie pozwoliły na dokonanie optymalnego wyboru priorytetów i działań w aktualizowanej Strategii. Przykładowo nie ma wystarczającej odpowiedzi na zjawisko 'drenażu mózgów' lub deficytu handlowego. Nie ma również odpowiednio sprofilowanych działań, które stymulowałyby napływ kapitału do makroregionu przy utrzymaniu wsparcia dla lokalnych przedsiębiorców. To oni w głównej mierze stanowią zasób dla endogenicznego rozwoju miejscowych gospodarek, co oznacza, że należałoby uwzględnić w Strategii działania preferencyjnie wobec tych przedsiębiorców. W ramach regulacji obowiązujących w polityce spójności nie jest to zadanie łatwe, gdyż nie można generalnie różnicować wsparcia publicznego dla podmiotów gospodarczych na wspólnym rynku. Niemniej można wprowadzić pewne formy pomocy dla zewnętrznych inwestorów, pod warunkiem bliskiej kooperacji z lokalnymi firmami. W treści analizowanego dokumentu nie widać jednak tego typu myślenia, ani w części diagnostycznej, ani rekomendującej instrumenty dla interwencji publicznej.

Autorzy Strategii całkowicie pominęli szanse jakie dla wschodnich województw stwarza położenie przygraniczne[30]. Demonstruje to brak zdolności urzędników do analizy strategicznej w szerszym horyzoncie, uwzględniającym nie tylko skomplikowaną metodykę badania przepływów gospodarczych między regionami, ale również inne uwarunkowania dla rozwoju, związane przykładowo z aspektami geopolitycznymi. Można bowiem założyć, że promocja relacji gospodarczych między Polską Wschodnią a państwami sąsiednimi mogłaby przyczynić się do poprawy wzajemnych stosunków dyplomatycznych. Jest to jednocześnie wymowny przykład pominięcia przez autorów Strategii dość bogatej wiedzy, którą dysponuje resor rozwoju regionalnego. W wielu ekspertyzach przygoto-

[29] Przykładem są informacje zbierane przez niektóre Urzędy Marszałkowskie lub prace naukowe: *Handel zagraniczny w Polsce i Małopolsce*, Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, UM Województwa Małopolskiego, Kraków 2011; Kuśpit J. (2011), *Handel zagraniczny województwa lubelskiego – główne tendencje i ich przyczyny*, [w:] J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk (red.), *Problemy regionalizmu i globalizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 221, s. 312-320.

[30] Por. *Raport końcowy. Ocena ex-ante projektu zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ecorys Polska Sp. z o.o., Warszawa, luty 2013, s. 15.

wywanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) uwypuklono bowiem znaczenie położenia przygranicznego dla rozwoju makroregionu. Przykładowo wskazano[31], że dla województwa lubelskiego i podkarpackiego „wysokie znaczenie ma handel" z Ukrainą (str. 46-47) a dla woj. podlaskiego „ponadprzeciętne" znaczenie ma handel z sąsiadującą Białorusią, Litwą oraz Rosją, a także z pozostałymi krajami bałtyckimi (str. 47). Autorzy ekspertyzy dodają, że należy wspierać rozwój sieci transportowych, zarówno w celach tranzytowych, jak również dla zwiększenia relacji handlowych makroregionu z Litwą, Łotwą i Estonią (*Via Baltica*). Uznają, że „w strefie przygranicznej relacje z krajami sąsiednimi są bardzo istotne dla gospodarek lokalnych". Proponują także „rozwój nowych przejść granicznych (wraz z drogami doprowadzającymi), co mogłoby przyczynić się do lepszej obsługi już nawiązanych kontaktów" (str. 50).

Z kolei w innej ekspertyzie[32] już w pierwszym zdaniu wskazano, że „położenie czterech z pięciu województw Polski wschodniej, przy granicy zewnętrznej Unii Europejskiej pozostaje jedną z istotnych determinant ich rozwoju" (str. 2). Wśród rekomendacji dla aktualizacji Strategii dla Polski Wschodniej napisano, że „Polska powinna wspierać rozwój współpracy transgranicznej niezależnie od krótkookresowej koniunktury ekonomicznej. Oznacza to także inwestowanie w infrastrukturę szczególnie transportową i edukacyjną, traktowaną jako przedmiot polityki regionalnej (i po części zagranicznej)" (str. 71). Dalej Autorzy proponują m.in. w zakresie poprawy transgranicznego ruchu towarowego „uruchomienie centrów logistycznych (poza obecnie istniejącymi lub budowanymi) (str. 74) i przejść granicznych, w tym uruchomienie przejść z Ukrainą w Malhowicach i turystycznego w Bieszczadach oraz z Rosją w Barcianach i Węgorzewie (str. 73, 76), rozwój sieci lotnisk regionalnych w Polsce wschodniej, obsługujących regiony przygraniczne po obu stronach granicy (str. 75). Rekomendują analizowanie potrzeb rynku pracy i tworzenie zachęt do jej podejmowania w Polsce Wschodniej przez cudzoziemców z krajów wschodnich (str. 75), rozwój usług obsługujących „konsumenta oraz przedsiębiorcę z krajów sąsiednich" (str. 74), uruchomienie polsko-ukraińskiego uniwersytetu w Lublinie i wzmacnianie umiędzynarodowienia istniejących uczelni Polski Wschodniej itp. (str. 75). Także inne ekspertyzy zlecone przez MRR

[31] T. Komornicki, B. Szejgiec (2012), *Handel zagraniczny. Znaczenie dla gospodarki Polski Wschodniej*, ekspertyza dla MRR, http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].

[32] T. Komornicki, A. Miszczuk (2012), *Transgraniczne powiązania województw Polski Wschodniej*, ekspertyza dla MRR, http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].

w związku z pracami nad Strategią podkreślają duże znaczenie położenia przygranicznego dla rozwoju Polski wschodniej[33].

Wyzwanie polityki innowacyjnej

Tak jak wcześniej wspomniałem polityka innowacyjna jest uznawana za podstawowy instrument zmiany trajektorii rozwoju gospodarczego w państwach i regionach słabiej rozwijających się. Stwarza możliwości podniesienia poziomu równowagi między czynnikami wzrostu na wyższy poziom, co pozwala na większą efektywność i konkurencyjność miejscowej gospodarki. Wymaga to jednak bardziej odważnego podejścia do rozwoju i podjęcia większego ryzyka przez władze publiczne niż byłyby gotowe podjąć podmioty prywatne. Jest to możliwe jedynie przy zachowaniu strategicznego charakteru interwencji publicznej, a więc przynajmniej w kilkunastoletnim horyzoncie czasu i przy zaangażowaniu znaczących środków inwestycyjnych. Ponadto, podejście zachowawcze, które bazuje na dotychczasowych zasobach endogenicznych, a więc nie ma odwagi ich poszerzenia lub dywersyfikacji na nowe specjalizacje gospodarcze – nie stwarza odpowiednich szans na zmianę wcześniejszej trajektorii rozwoju. Podejście ambitne, powinno natomiast skupiać się na gruntownej zmianie struktury gospodarczej w kierunku znalezienia własnej niszy w ramach międzynarodowej wymiany gospodarczej oraz docelowo tworzyć potencjał dla generowania własnych rozwiązań technologicznych w Polsce Wschodniej, a nie jedynie adoptowania cudzych.

Niestety projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 należy uznać za stosunkowo zachowawczy pod względem stymulowania innowacji. Wynika to z przyjęcia założeniu o modernizowaniu dotychczasowych zasobów endogenicznych i bazowaniu na wcześniej występujących specjalizacjach, w dużym stopniu nisko zawansowanych technologicznie i pozostawiających niewiele miejsca dla wprowadzania nowych innowacji. Może to utrwalić obecny profil i 'niską' trajektorię rozwoju makroregionu.

W analizowanym dokumencie nie wprowadzono rozróżnienia między potencjałem do absorpcji zewnętrznej innowacji a zdolnością generowania własnych rozwiązań technologicznych przez miejscowe ośrodki badawcze lub przedsiębiorstwa. Mogłoby to być przydatne dla lepszego ukierunkowania działań publicznych i stopniowego przechodzenia od podejścia mimetycznego (naśladowczego) do budowania silniejszych zasobów endogenicznych w zakresie innowacyjnej

[33] Por. B. Kawałko (2007), *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, A. Miszczuk (2007), *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*, T. Palmowski (2007), *Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego*, M. Proniewski, M. Proniewski (2007), *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Białoruś – możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych. Współpraca transgraniczna*, ekspertyzy dla MRR, wszystkie dostępne: http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].

gospodarki. W diagnozie zauważono jedynie, że struktura nakładów na innowacyjność jest w Polsce Wschodniej nieco odmienna od krajowej i charakteryzuje się wyższym udziałem nakładów przeznaczonych na zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych[34]. Można to uznać za przesłankę występowania w makroregionie tendencji do absorpcji zewnętrznej innowacji.

Diagnoza wskazuje na pogarszającą się sytuację innowacyjnej gospodarki we wschodnich województwach. W latach 2006-2010 całkowite nakłady przedsiębiorstw na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej zmalały o 4% (w usługach o 10,1%, w przemyśle o 3,2%). Nastąpił również spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw[35]. Może to świadczyć o niewielkim wpływie dotychczasowych działań polityki spójności na sytuację w omawianym obszarze. Należy dodać, że wspomniana polityka przed 2013 rokiem była w ograniczonym stopniu skierowana na wspieranie innowacyjnej gospodarki, a na obszarach słabiej rozwijających się służyła jedynie modernizacji dotychczasowych zasobów gospodarczych oraz adoptowaniu zewnętrznych innowacji[36]. Dlatego wprowadzanie innowacji w ramach polityki spójności cechuje powierzchowność i doraźność perspektywy strategicznej. Jest ona zorientowana w większym stopniu na dostosowaniu do wymogów formalnych Komisji Europejskiej, aniżeli wynika z przemyślanej strategii rozwoju endogennego.

W projekcie aktualizacji Strategii zabrakło pogłębionej refleksji o przyczynach słabości struktur innowacyjnej gospodarki w Polsce Wschodniej. Przede wszystkim nie ma nowoczesnej analizy diagnostycznej odwołującej się do zestawienia czynników podaży i popytu na innowację. W Strategii wspomniano[37] jedynie o powszechnym „zachowaniu zachowawczym wśród przedsiębiorców", hamującym powstawanie nowatorskich pomysłów oraz przekonaniu o braku potrzeby prowadzenia działalności innowacyjnej. Może to dowodzić niskiego popytu na innowacje. Problemem jest zapewne niewystarczająca podaż innowacji rodzimych, zwłaszcza odpowiadających regionalnym specjalizacjom. Zasadniczym wyzwaniem jest w tej sytuacji niski poziom równowagi między czynnikami popytu i podaży, co utrudnia 'wyrwanie' tego makroregionu z jego obecnej trajektorii rozwoju. Polityka publiczna powinna w związku z tym oddziaływać zarówno na tworzenie potencjału dla tworzenia własnej myśli technologicznej, jak również kreowania popytu na tę innowację po stronie miejscowych przedsiębiorców.

---

34 *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej…*, s. 25.

35 *Ibidem*, s. 24.

36 Por. T. G. Grosse (2012), *Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 4 (1/2012), s. 33-53.

37 *Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno–gospodarczego Polski Wschodniej…* , s. 26.

Wnioski

Projekt aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 został przygotowany na potrzeby unijnej polityki spójności. Zgodnie z wymogiem koncentracji tej polityki na wybranych priorytetach wskazuje na trzy kierunki działań strategicznych: rozwój infrastruktury transportowej i elektroenergetycznej, zasobów pracy oraz innowacyjnej gospodarki. Strategia pozwoli zapewne na sprawną implementację funduszy omawianej polityki w okresie 2014-2020, przede wszystkim poprzez realizację specjalnego programu operacyjnego dla pięciu województw Polski Wschodniej. Można założyć, że przyczyni się do rozwoju makroregionu, przede wszystkim poprawi miejscową infrastrukturę i pobudzi popyt konsumpcyjny. Celem niniejszego artykułu była jednak próba odpowiedzi na pytanie, czy wspomniana Strategia daje szansę na zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju Polski Wschodniej. Jest to zadanie znacznie bardziej ambitne, aniżeli tylko dbałość o wypełnienie formalnych warunków Komisji Europejskiej lub jak największą absorpcję środków pomocowych UE.

Analiza aktualizacji Strategii dla Polski Wschodniej wskazuje, że szanse na podniesienie równowagi czynników rozwojowych w kierunku większej konkurencyjności i wydajności omawianego makroregionu są niewielkie. Polityka spójności, tak jak to było przed 2013 rokiem – będzie zapewne utrwalała dotychczasową trajektorię rozwoju Polski Wschodniej. Jest to w dużej mierze wynik słabości planowania polityki rozwoju w Polsce – przede wszystkim nadmiernego uzależnienia tego procesu od planowania europejskiego, jak również zachowawczego podejścia do rozwoju regionów słabiej rozwijających się wśród polskich decydentów. Brakuje także dojrzałego systemu krajowej polityki rozwoju – autonomicznej względem polityki spójności UE. Bolączką jest niedostatek koordynacji między politykami sektorowymi a polityką regionalną państwa.

Widoczne są także inne słabości systemu planowania. Niedostatecznie wykorzystano dostępne w MRR zasoby i wiedzę, m.in. ekspertyzy dotyczące znaczenia położenia przygranicznego wschodnich województw. Można dostrzec trudności zastosowania bardziej skomplikowanej metodologii badań dotyczącej mobilności czynników produkcji oraz relacji między popytem a podażą czynników rozwoju. Nie wykorzystano w pełni dorobku planowania przestrzennego. Pobieżnie potraktowano proces konsultacji społecznych, bardziej jako wymóg formalny, aniżeli poprawiający jakość planowania. Natomiast ewaluacja *ex-ante* omawianej Strategii, zamiast ocenić jakość dokumentu oraz szanse realizacji zakładanych celów strategicznych – miała uzupełnić brakujące rozdziały zgodnie z wizją programową autorów tego dokumentu[38].

[38] Wywiad z osobą uczestniczącą w ewaluacji ex-ante projektu aktualizacji Strategii rozwoju społeczno–gospodarczego Polski Wschodniej, maj 2013.

Bibliografia

1. Atkinson R. D., S. J. Ezell (2012), *Innovation Economics. The Race for Global Advantage*, Yale University Press.
2. Cowen D., N. Smith (2009), *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, Antipode, 41/1, s. 22-48.
3. Geodecki T., G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012), *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*? Fundacja GAP, Kraków.
4. Grosse T. G. (2007), *Innowacyjna gospodarka na peryferiach*? ISP Warszawa.
5. Grosse T. G. (2010), *Finnish and American experiences and innovative economy development opportunities in Eastern Poland,* [in:] M. Stefański (ed.): *Endogenous factors in development of the Eastern Poland*, University of Economics and Innovation in Lublin, Lublin, s. 47-72.
6. Grosse T. G. (2012), *Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 4 (1/2012), s. 33-53.
7. Grosse T. G. (2013), *The light and shadow of cohesion policy in Poland: on the example of the Europeanization of state administration and development policy*, w druku.
8. Grosse T. G. (2012), *W objęciach europeizacji,* ISP PAN, Warszawa.
9. Hechter M. (1998), *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Transaction Publishers, 2nd edition.
10. Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, Luxembourg 2010.
11. Katzenstein P. J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe,* Ithaca, Cornell University Press.
12. Kawałko B. (2007), *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych*. *Synteza*, ekspertyza dla MRR, dostępna: http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
13. Komornicki T., A. Miszczuk (2012), *Transgraniczne powiązania województw Polski wschodniej*, ekspertyza dla MRR, http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
14. Komornicki T., B. Szejgiec (2012), *Handel zagraniczny. Znaczenie dla gospodarki Polski Wschodniej*, ekspertyza dla MRR, http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
15. Kozak M. (2013), *Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju*, wystąpienie na konferencji międzynarodowej WSEI „Trajektorie rozwoju Polski Wschodniej", Kazimierz Dolny 23-24 maja 2013 roku.

16. Kusideł E., Lewandowska-Gwarda K. (2012), *Ekspertyza dotycząca projekcji PKB per capita (wg PPS) na poziomie województw (NUTS-2) oraz wybranych podregionów (NUTS-3) do 2020 roku wraz z analizą konsekwencji ewentualnych zmian klasyfikacji NUTS dla polityki spójności po 2020 roku*. Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
17. Kuśpit J. (2011), *Handel zagraniczny województwa lubelskiego – główne tendencje i ich przyczyny*, [w:] J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk (red.), *Problemy regionalizmu i globalizacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 221, s. 312-320.
18. Lewandowski M. (2011), *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
19. Miszczuk A. (2007), *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*, ekspertyza dla MRR, dostępna: http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
20. Moisio S., A. Paasi (2013), *From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space*, Geopolitics, 18, s. 267-283.
21. Nölke A., Vliegenthart A., *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, World Politics, vol. 61, nr 4, 2009, s. 670-702.
22. Ornston D. (2012), *When Small States Make Big Leaps: Institutional Innovation and High-Tech Competition in Western Europe*, Cornell Studies in Political Economy, Ithaca, Cornell University Press.
23. Palmowski T. (2007), *Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego*, ekspertyza dla MRR, dostępna: http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
24. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2009 r. nr K (2009) 5712.
25. Projekt zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wersja z dnia 5 kwietnia 2013r.
26. Proniewski M., M. Proniewski (2007), *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej - Białoruś – możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych. Współpraca transgraniczna*, ekspertyza dla MRR, dostępna: http://www.mrr.gov.pl, [30.12.2012].
27. Przeglądy Terytorialne OECD. Polska, OECD 2008, Warszawa.

28. Raport końcowy. Ocena ex-ante projektu zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Ecorys Polska Sp. z o.o., Warszawa, luty 2013.
29. Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practicies, OECD 2009, Paris.
30. Rocznik Statystyczny Województw 2012, GUS, Warszawa 2012.
31. Szlachta J. (2013), *Trajektorie rozwojowe polskich regionów – wymiar Unii Europejskiej*, wystąpienie na konferencji międzynarodowej WSEI „Trajektorie rozwoju Polski Wschodniej", Kazimierz Dolny 23-24 maja 2013 roku.
32. World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 29-46

Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju

Eastern Poland development dilemmas

Marek W. Kozak
Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski

Streszczenie
Tekst podejmuje problematykę identyfikacji głównego dylematu rozwojowego Polski Wschodniej. Analizując charakterystykę regionów wschodnich na tle reszty Polski, autor omawia podstawowe problemy rozwoju oraz modelowe cechy strategii rozwojowych. Na tej podstawie dochodzi do wniosku, że dylemat kluczowy wiąże się z rozbieżnością między deklarowaną, a realizowaną koncepcją rozwoju, dającą preferencje dla inwestycji infrastrukturalnych. Chodzi tu zatem o faktyczne nieakceptowanie współczesnego paradygmatu rozwoju.

Summary
Text is devoted to an attempt to identify main development dilemma of Eastern Poland. It discusses main features, main development problems and strategic development models of Eastern regions. On this basis author draws conclusion that the key development dilemma relates to divergence of declaredaims and implemented development concept, giving priority to hard infrastructure investments. Factor behind it is lack of acceptance for contemporary development paradigm.

Słowa kluczowe: Polska Wschodnia, dylemat rozwoju, strategie, paradygmat

Keywords: Eastern Poland, development dilemma, strategies, paradigm

Pojęcie Polski Wschodniej, wcześniej ogólnikowo opisujące słabiej rozwinięte tereny (nie- województwa) wschodnie nabrało wyrazu dopiero w wyniku pomysłu zgłoszonego przez kanclerz Angelę Merkel sfinansowania specjalnego programu Rozwój Polski Wschodniej dla pięciu województw polskich zajmujących razem ostatnie miejsca na liście europejskich regionów pod względem rozwoju (mierzonego PKB). Akcesja Bułgarii i Rumunii pozwoliła im wszystkim znacznie poprawić pozycję w tym rankingu, ale program pozostał i przygotowywana jest kolejna edycja. Pamiętając o przyczynach nadania nazwy pięciu województwom, z jednej strony niezgodnie z logiką i polską tradycją włączających w to województwo oczywiście położone w Polsce Środkowej (świętokrzyskie) oraz ewidentnie północne (warmińsko-mazurskie), z drugiej zaś wyłączając zacofane wschodnie obszary województwa mazowieckiego, za niefortunne należy uznać rozumienie Polski Wschodniej jako obszaru w granicach pięciu województw.Województwo warmińsko-mazurskie różni się nie tylko historią i strukturą np. rolnictwa, ale też systemem powiązań z otoczeniem. Z kolei województwo świętokrzyskie dodatkowo wyróżnia się centralnym położeniem między głównymi aglomeracjami Polski. Dodatkowo jako jedyne w omawianej grupie odznacza się wyższą dynamiką rozwojową (MRR 2011:20). Pod wieloma względami włączanie świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego do Polski Wschodniej jest równie mało zasadne jak – zbliżonego pod względem PKB i dynamiki – województwa lubuskiego. Dlatego też w dalszej analizie przez Polskę Wschodnią rozumieć należy zasadniczo trzy wschodnie województwa graniczne (lubelskie, podkarpackie, podlaskie), które mimo zróżnicowania, łączy jednak podobieństwo poziomu i dynamiki rozwoju, struktury społecznej, historii, a także dość podobne problemy rozwojowe i kłopoty z wypracowaniem strategicznego pomysłu na przyspieszenie rozwoju (województwa te mimo wielkich transferów finansowych nadal tracą pozycję w stosunku do pozostałych polskich województw. Wiele uwag o ich rozwoju dotyczyć może w równym stopniu wschodniego Mazowsza, jednak ze względu na ograniczoną dostępność aktualnych danych statystycznych na poziomie subregionalnym (NUTS 3), analiza zostanie ograniczone do trzech województw. Ale nie znaczy to, że są one unikalne: podobne problemy rozwojowe obserwować można także w Mezzogiorno czy Niemczech Wschodnich (Smętkowski 2012). Nie ma też powodu – jak podkreśla Antoni Kukliński (2010) – by traktować problem rozwoju Polski Wschodniej w oderwaniu od procesów globalnych.

Wiele koncepcji, pism, poglądów prezentowanych przez władze regionalne i lokalne i środowiska eksperckie Polski Wschodniej koncentruje się na analizie wyposażenia infrastrukturalnego, niedorozwoju sieci transportowej, zasobach przyrodniczych (w tym rolnictwie), niewykorzystanym potencjale surowcowym i rencie położenia przygranicznego. Wypisz wymaluj myślenie o rozwoju w kategoriach charakterystycznych dla doby przemysłowej, która skończyła się przed kliku dekadami, zresztą omijając większość Polski Wschodniej. Istotnie, bardzo

łatwo charakteryzować Polskę Wschodnią w wyżej wymienionych kategoriach: to cechy łatwo zauważalne, ale nie tyle przyczyny, co raczej skutki. Dlatego zasadniczą tezą tego artykułu nie jest, że główny problem to niedorozwój infrastrukturalny czy też niewykorzystanie rzekomych potencjałów Polski Wschodniej, lecz generalnie nieadekwatność koncepcji rozwojowych rozwijanych w Polsce Wschodniej do rzeczywistych problemów i możliwości. Innymi słowy, za główny problem rozwojowy uznać należy nie tyle zjawiska gospodarcze czy infrastrukturalne, ale bariery mentalne, wysoką skłonność do uporczywego trzymania się recept rozwojowych, których użyteczność skończyła się wraz z dobą industrialną, a nawet agrarną. Do pewnego stopnia też w postawie roszczeniowej, ukształtowanej jeszcze w okresie PRL, a ideologicznie wspieranej koncepcją neokolonializmu, z braku rzeczywistych kolonii przenoszoną na obszary peryferyjne (zob. przegląd koncepcji Zarycki 2009). Pełna stosowalność tej koncepcji nie wydaje się przekonująca (w polskich dziejach obszary te bywały zarówno podmiotami, jak i przedmiotami kolonizacji, ale los ten dzieliła cała Polska, co lepiej wyjaśniać jednak w kategoriach innych koncepcji rozwoju). Trzeba jednak zauważyć, ze w kontekście polityk terytorialnych, koncepcja taka wydaje sie dość wygodna w uzasadnianiu żądań stawianych władzom centralnym w programach rozwojowych. To aktualne i dziś, bo jak inaczej wytłumaczyć powszechne wpisywanie do regionalnych strategii rozwoju budowę sieci transportowych (zwłaszcza autostrad i dróg ekspresowych, całkiem często też lotnisk), których budowa w oczywisty sposób reguły nie należy do kompetencji regionów.

Żeby zweryfikować przedstawioną tu tezę, celowe jest podjęcie następujących zagadnień:

- czynniki sprawcze rozwoju w XXI wieku;
- przegląd kluczowych problemów rozwojowych Polski Wschodniej;
- adekwatność kierunków interwencji do problemów rozwojowych.

Podstawowa metoda zastosowana na potrzeby tej pracy to analiza danych zastanych (statystyki publiczne, dokumenty, ekspertyzy, inne opracowania naukowe). Pomimo wielu opracowań i programów poświęconych Polsce Wschodniej, większość z nich w rozbudowanej ponad potrzebę warstwie diagnostycznej koncentruje się na łatwo dostępnych danych statystyki państwowej, niewiele czasu i miejsca poświęcając temu, co dla oceny silnych i słabych stron najważniejsze, to jest analizie jakościowej[1]. Podejście takie ma również rzadko zauważane skutki w postaci koncentracji na wskaźnikach typowych dla starego paradygmatu rozwojowego, tylko dlatego, że – w odróżnieniu od wskaźników nowego – są one łatwo dostępne i gromadzone od lat. Przyczyna nie tkwi tylko w nowości. Także w tym, że wiele elementów nowego paradygmatu ma charakter „miękki", jako-

[1] Istotną zmianę podejścia obserwuje się w toku przygotowań dokumentów strategicznych 2014-2020np. w województwie lubelskim. Być może także w innych wzrasta ranga analiz jakościowych.

ściowy, często trudny do zdefiniowania choćby operacyjnego (jak np. kapitał społeczny czy tolerancja).

Czynniki sprawcze rozwoju: o nowym paradygmacie

W ciągu ostatnich kilku dekad jesteśmy świadkami kilku – opóźnionych w porównaniu z krajami wyżej rozwiniętymi – ważnych procesów.

Pierwszy, to pozytywny wpływ uczestnictwa w ponadkrajowych projektach integracji na rozwój kraju. Wbrew powszechnemu mniemaniu główne korzyści z akcesji do Unii Europejskiej, najbardziej ambitnego, a zarazem skomplikowanego (i nie wolnego od wad) projektu integracyjnego, nie wiąże się z korzystaniem ze środków polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.[2] Środki te, których napływ średniorocznie przekracza 10 mld euro brutto[3], mają niewątpliwy wpływ na wzrost dochodu (PKB) i jakości życia w Polsce (zob. wyniki zleconych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego analiz makroekonomicznych Hermin, MAMoR3, EUImpactModIII; MRR 2011: 28-9). Zwiększają nie tyle swobodę inwestycyjną władz publicznych i sektora prywatnego, co raczej skalę dostępnych środków inwestycyjnych, które jednak muszą pozostawać w zgodzie z zaostrzającymi się wymaganiami Unii Europejskiej (i w tym sensie swoboda ma pewne ograniczenia).Silne związanie polskiej polityki rozwoju z politykami finansowanymi przez Unię przynosi krajowi (tu: władzom) krótkoterminowe korzyści polegające na możliwości zachowania szerokiej polityki o charakterze wyrównawczym i socjalnym dzięki finansowaniu znacznej części nakładów inwestycyjnych w różnych sferach przez środki unijne.

Wspomniane badania makroekonomiczne na ogół dowodzą, ze korzyści dla dochodu narodowego (i rynku pracy) z czerpania środków europejskich wygasną z chwilą zakończenia ich napływu. Co gorsza, może wtedy nastąpić ogólny spadek dochodu z powodu konieczności poniesienia kosztów utrzymania rozbudowanej, a finansowanej przez Unii, infrastruktury technicznej. Nadmierne inwestycjeinfrastrukturalne mogą się równie dobrze okazać pułapką, czego dowodzi przykład byłego NRD, Hiszpanii, Portugalii czy Węgier (nie wspominając regionów organizujących wielkie imprezy sportowe i ponoszące gigantyczne koszty budowy infrastruktury służącej na ogół jednej tylko imprezie) (por. Kozak 2010).W każdym z tych państw nadmierne inwestycje infrastrukturalne stały się jednym z czynników przyspieszających i pogłębiających kryzys. Jest też już wiedzą powszech-

[2] Jeśli trzymać się wyłącznie transferów finansowych, to wartość eksportu na wspólny rynek wielokrotnie przekracza wartość przepływów z budżetu Unii, a transfery finansowe od Polaków pracujących za granicą (głównie w UE) sięgają blisko 4 mld EURO rocznie.

[3] W wymiarze netto trzeba odjąć niemałe kwoty wnoszone do budżetu Unii przez władze polskie (równowartość niemal 1% PKB).

ną, że potrzeba dopełniania środków europejskich przez własne łatwo prowadzi do niebezpiecznego zadłużenia budżetów publicznych, a sukces w pozyskiwaniu środków unijnych przez kilka pierwszych lat może skutkować niedoborem środków własnych później. Także w Polsce coraz więcej gmin z tej przyczyny będzie zmuszonych do redukcji nakładów inwestycyjnych. Można powiedzieć, że szkoda nie tak wielka i czasowa jedynie. To pozornie prawda, pod warunkiem bowiem, że pierwsze inwestycje były dokonane z wykorzystaniem czynników sprzyjających uruchomieniu długookresowych procesów rozwojowych (czyli miały charakter podażowy, nie zaś tylko popytowy). A na to nie ma wielu dowodów. Być może dlatego obserwuje się obecnie silną tendencję po stronie podmiotów wspierających rozwój i ekspertów do rozpatrywania infrastruktury, zwłaszcza transportowej, z punktu widzenia jej relacji z rozwojem ekonomicznym (Komornicki 2013). Coraz powszechniejsze wsparcie znajduje opinia, że sens ma inwestycja tylko w taką infrastrukturę, która bezpośrednio usuwa tzw. wąskie gardła. Budowa infrastruktury w innych przypadkach współcześnie nie wywołuje rozwoju. Inwestorzy omijają Polskę Wschodnią (i wiele innych obszarów europejskich o zbliżonych parametrach), tłumacząc często, że z braku dogodnej komunikacji[4]. To raczej grzeczne wymiganie się od powiedzenia bolesnej prawdy, że z wyłączeniem niewielu ośrodków Polski Wschodniej, zdecydowana większość terytorium nie dysponuje cechami sprzyjającymi dziś lokalizacji aktywności ekonomicznej i nie ma wiele do zaoferowania. I w ten sposób dochodzimy do kwestii drugiej, to znaczy paradygmatu.

W ciągu niecałych czterech ostatnich dekad, a wiec w czasie objętym jeszcze zbiorową pamięcią, Polska – podobnie jak inne kraje – przeszła proces restrukturyzacji i wymiany czynników decydujących o rozwoju, czynników wywołujących rozwój. Oznacza to, że czynniki niegdyś przyczyniające się do rozwoju, dziś utraciły znaczenie na rzecz nowych. Kiedyś ogromny wpływ miały bliskość zasobów surowcowych, energii, kolei, wolnych i tanich rąk do pracy. Dziś to raczej dostępność wielkiego obszaru zurbanizowanego jako rynku zbytu, elastycznej i zróżnicowanej siły roboczej, instytucji otoczenia biznesu, rozwiniętego systemu szkolnictwa wyższego i B+R, prorozwojowego otoczenia instytucjonalnego (prawo, podatki, finanse, administracja publiczna), otwartej, twórczej kultury oraz rozbudowanych więzi z innymi ośrodkami rozwoju w kraju i za granicą (społeczeństwo sieci). Ponieważ zagadnienia te były wielokrotnie omawiane w wielu publikacjach (także niżej podpisanego), w skrócie tylko przedstawię najważniejsze cechy współczesnego modelu rozwoju (opartego na nowym paradygmacie).

Po pierwsze, trwała konkurencyjność gospodarki może wynikać głównie z wysokiego poziomu innowacyjności gospodarki, a wiec oferującej produkty nowe na

[4] Kołobrzeg ani Zakopane nie odznaczają się szczególnie duża dostępnością komunikacyjna, a mimo to są oblegane. Inaczej, niż świetnie przecież skomunikowane Opole czy Zielona Góra.

rynku, zatem i drogie, wymagające w produkcji wysokokwalifikowanych i dobrze opłacanych specjalistów[5].

Po drugie, niskie koszty produkcji ani eksport surowców nie gwarantują trwałych przewag konkurencyjnych, też dlatego, że cena sprzedawanych wyrobów w ogromnym stopniu zależy od czynników zewnętrznych (koniunktura, popytu, zmiany cen itp.).

Po trzecie, globalizacja gospodarki i mobilność kapitału niesłychanie zwiększyły swobodę lokalizacyjną, gdzie biznes podąża za ludźmi, miejscami koncentracji kapitału ludzkiego, społecznego, twórczego. Dotyczy to zwłaszcza przemysłów wysokiej technologii i kreatywnych, zatem tych wyznaczających przewagę konkurencyjną regionu (kraju).

Po czwarte, w gospodarce światowej wzmacnia się pozycja korporacji transnarodowych, słabnie zaś rola państwa jako przedsiębiorcy, aktywnego uczestnika procesów gospodarczych (za: Gorzelak, Kozak 2012: 116-7).

Jednocześnie globalna gospodarka, zatem i konkurencja, rodzą interesujące dostosowania obronne: z jednej strony tworzenie warstwy instytucji ponadnarodowych (jak Unia Europejska, ugrupowania gospodarcze, agendy ONZ), z drugiej lokalne zakorzenianie się mniejszych przedsiębiorstw i ich aliansów wykorzystujących tzw. wiedzę „tu i teraz", dzięki czemu budują nisze niedostępne dla korporacji transnarodowych.

Ogólny przegląd powyższych cech pozwala zauważyć, że można je (czynniki sprzyjające rozwojowi) spotkać w największym natężeniu w niektórych tylko obszarach, głównie zurbanizowanych, a szeroko pojmowana kreatywność spotyka najlepsze warunki w wielkich miastach, metropoliach. Jeśli zatem region chce zająć wyższą pozycję w rankingach konkurencyjności, koniecznie musi położyć nacisk na rozwój swych aglomeracji, dzięki czemu i obszary bardziej peryferyjne zwiększą szanse udziału w korzyściach. Drugi płynący stąd wniosek głosi, że nadmierna koncentracja na budowaniu potencjału rozwojowego w oparciu o zasoby endogeniczne (wewnętrzne) danego obszaru może prowadzić do niepowodzenia, bowiem dopiero popyt zewnętrzny, powiązanie z otoczeniem, zdolność do absorpcji i wykorzystania na swe potrzeby czynników egzogenicznych przyczyniają się do uruchomienia dynamiki rozwojowej przez m.in. stworzenie warunków dla wykorzystania zasobów własnych regionów. Wydaje się logiczne, że najszybciej rozwijające się ośrodki wykorzystują pętlę zwrotną między zasobami własnymi, a zewnętrznymi, wykorzystując oba rodzaje do wzajemnego przyciągania i wykorzystania na potrzeby rozwojowe. Przy czym chodzi tiu zarazem o czynniki

[5] Dystans geograficzny nie ma tu rozstrzygającego znaczenia: trudno sobie wyobrazić coś bardziej peryferyjnego niż Nowa Zelandia, a w kontekście europejskim Finlandia. Dlatego rozpowszechniona wiara o ścisłym związku przyczynowo-skutkowym między poprawą dostępności komunikacyjnej a rozwojem. Kto nie wierzy niech zauważy, że niektóre świetnie skomunikowane regiony polskie do 2050 roku mogą stracić nawet 50% ludności (np. opolskie czy śląskie) (Szczech-Pietkiewicz 2013: 86).

ilościowe, jak i jakościowe (z coraz większym naciskiem na te ostatnie, jak zasoby kreatywności, ludzkie, kapitału społecznego, konkurencyjności). Jak zauważają Pike i in., każda jednostronność w wyborze strategicznych podstaw rozwojowych może przynieść nieoczekiwane i zdecydowanie niepożądane skutki (2006: 15). Sztuka rozwoju polega zatem na selektywnym wyborze i umiejętnym łączeniu działań strategicznych w więcej niż jednym obszarze społeczno-ekonomicznym, żeby nie wspomnieć o instytucjonalnym.

Kluczowe problemy rozwojowe Polski Wschodniej

Omówienie problemów rozwojowych wypada zacząć od podstawowych danych statystycznych. Dane te zostaną podane dla omawianych województw oraz – jako punkty odniesienia – dla mazowieckiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i Polski.

Zacznijmy od podstawowych danych statystycznych (tab. 1).

Tab. 1. Polska Wschodnia: podstawowe dane wybranych województw

Województwo	PKB na 1 osobę, 2010, w zł	Wydajność pracy (WDB na 1 zatrudnionego), w tys. zł, 2007, *	Nakłady na B+R, jako % PKB, 2007, *	Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwach domowych w 2010, w zł	Zatrudnienie w sektorze I (rolnictwo, leśnictwo i rybactwo), 2008, w %, *	Współczynnik aktywności zawodowej, 2011, w %	Stopa bezrobocia, 2011, w %
Lubelskie	25079	52,08	0,54	1025,80	29,6	53,0	13,9
Mazowieckie	60359	100,88	1,07	1622,96	12,4	55,1	10,6
Podkarpackie	24973	52,94	0,36	937,85	22,8	50,4	17,9
Podlaskie	26985	59,68	020	1224,92	27,2	53,5	12,8
Świętokrzyskie	28134	57,24	0,12	1062,78	25,1	48,5	17,3
Warmińsko-mazurskie	27228	67,68	0,29	1096,87	12,7	52,4	16,8
Polska	37096	75,55	0,57	1226,95	14,0	53,3	13,0

Źródło: GUS 2012; * – MRR 2010.

Dane przedstawione w tabeli 1 poświadczają zarówno dystans dzielący województwa Polski Wschodniej od średniej krajowej i najwyżej rozwiniętego województwa mazowieckiego (czytaj: obszaru metropolitalnego Warszawy), jak też zróżnicowania między nimi (niezależnie od tego, że Mazowsze Wschodnie nie odbiega poziomem rozwoju od sąsiednich regionów). Niskie są dochody (PKB i dochód rozporządzalny). I – co gorsza – następuje pogłębienie różnicy między nimi a województwami najszybciej doganiającymi średnią UE-27 (MRR 2011: 20). Gdyby ekstrapolować obecny trend, najdalej w perspektywie jednej-dwóch

generacji różnica w poziomie dochodów *per capita* wobec średniej krajowej może w Polsce Wschodniej osiągnąć relację 1:2. Wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, relatywnie niskie (w stosunku do średniej krajowej; skrajnie niskie w stosunku do średniej europejskiej) nakłady na badania i rozwój, a wreszcie związana z przestarzałą strukturą gospodarki niska wydajność pracy to zapewne najkrótsza diagnoza. Dodać do tego należy – odzwierciedlający niską zdolność słabo zurbanizowanej Polski Wschodniej do stworzenia miejsc pracy dla absolwentów własnych uczelni wyższych – odpływ młodzieży wykształconej i w efekcie niższy na ogół odsetek osób z wykształceniem wyższym (MRR 2010: 101). Pewną ostrożność należy zachować analizując rynek pracy: obraz w Polsce Wschodniej jest tylko pozornie względnie korzystny. Otóż przeważająca rozproszona własność rolna (od średnio 3,2 ha średnio w podkarpackim do 12,4 ha w podlaskim) i związany z tym wysoki odsetek zatrudnionych w rolnictwie, paradoksalnie powoduje zaniżenie danych o bezrobociu: zgodnie z polskim prawem osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego rolnika, podobnie jak on sam, automatycznie mają status zatrudnionych. Rzeczywista stopa bezrobocia jest tam zatem istotnie wyższa, bowiem znaczna, choć trudna do uchwycenia jej część ma charakter bezrobociaagrarnego, ukrytego. Znikoma produktywność wytwarzającego głównie na lokalny użytek rozproszonego i przestarzałego na ogół rolnictwa (większe wyjątki to łomżyńskie i niewielkie obszary urodzajnej ziemi w południowo-wschodniej Lubelszczyźnie), oraz niski udział usług rynkowych i przemysłu wytwarzającego wyroby wysokiej technologii nie pozwala skompensować negatywnego wpływu rolnictwa na ekonomiczne podstawy bytu. Podobnie jak rozbudowane transfery socjalne (Kozak 2013), które mogą do pewnego stopnia łagodzić zagrożenie ubóstwem, ale – znów paradoksalnie – obniżają skłonność władz do podjęcia koniecznej (i kosztownej) restrukturyzacji i modernizacji gospodarek województw Polski Wschodniej. Problem roli elit (władz) w rozwoju Polski Wschodniej jest ostatnio zauważany i podejmowany w literaturze przedmiotu (Miszczuk 2010), choć – moim zdaniem –nadal niedoceniany.

Zauważmy też, że województwa Polski Wschodniej korzystają nie tylko ze środków europejskich, zwolnień podatkowych, KRUSu, ale też z rozbudowanego systemu redystrybucji budżetowej. Tylko dla zilustrowania problemu posłużmy się danymi o dochodach województw (tabela 2). Nie trzeba dodawać, że zdecydowanie większe środki stoją do dyspozycji powiatów i gmin, niż województw.

Tab. 2. Dochody wybranych województw w 2011 roku (w mln zł).

	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe z budżetu państwa	Subwencja ogólna z budżetu państwa	W tym część wyrównawcza w subwencji ogólnej
Polska	**14104,0**	**5703,1**	**1820,2**	**2941,8**	**1273,6**
lubelskie	752,5	158,0	116,4	318,2	160,9
mazowieckie	2452,9	1700,9	174,6	247,6	-
podkarpackie	887,0	173,3	158,2	332,1	160,5
podlaskie	442,3	96,7	55,2	165,5	97,1
Świętokrzyskie	520,8	137,6	117,5	149,8	72,6
Warmińsko-mazurskie	520,4	117,6	70,8	212,7	117,9

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2011, Warszawa: GUS, s. 590.

Wprawdzie redystrybucja terytorialna osiągnęła w Polsce niezwykłe rozmiary, ale żadne inne województwo polskie nie ma tak wysokiej subwencji ogólnej ani tak wysokiego udziału części wyrównawczej, jak województwa Polski Wschodniej. Czy tak wysokie uzależnienie od środków zewnętrznych sprzyja w jakikolwiek sposób rozwojowi, czy raczej niezbyt skutecznemu podnoszeniu jakości życia?

W jednej z poprzednich prac poświęconych problematyce dylematów rozwojowych Polski Wschodniej do kluczowych „węzłów gordyjskich" zaliczyłem następujące:

- na ogół rozdrobnione, niskoproduktywne i zacofane rolnictwo, zatrudniające (w lubelskim) nawet blisko 30% siły roboczej;
- niezdolność do stworzenia w regionie dostatecznej ilości wysokiej jakości miejsc pracy;
- niedostateczna dostępność Polski Wschodniej oraz jej ośrodków subregionalnych świadczących usługi publiczne wyższego rzędu[6]; oraz
- postawy społeczne świadczące o wykształceniu postawy roszczeniowej (Kozak 2011).

Z perspektywy czasu, zastanawiając sie nad problemami rozwoju Polski Wschodniej trudno nie zauważyć, że w gruncie rzeczy czynniki te, bardzo ważne, są jednak następstwem szerszego zjawiska. Odwołując się ponownie do współczesnych koncepcji (i czynników) rozwoju, mając w pamięci procesy długiego trwania, z jakimi niewątpliwie mamy do czynienia w Polsce Wschodniej, głównego problemu rozwojowego byłbym skłonny szukać w szeroko pojmowanym obszarze kulturowym, w tym w akceptacji uzależnienia od transferów socjalnych, pokładaniu niczym nieuzasadnionej wiary w rozwój infrastruktury technicznej jako głównego czynnika rozwoju, powiązanych z tradycyjnym konserwatyzmem obaw

[6] Co należy uznać za skutek przestarzałej struktury gospodarczej (wysoka zależność od rozdrobnionego rolnictwa) i w związku z tym opóźnienia procesów urbanizacji, co zmieni obraz dostępności usług społecznych i potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie.

przed restrukturyzacją gospodarczą i jej skutkami. Łącznie prowadzi to do częstej reprodukcji takich elit regionalnych, które najlepiej reprezentują ten sposób myślenia i dzięki temu odpowiadają oczekiwaniom społecznym. Przy czym w trosce o wzmocnienie obszarów peryferyjnych nie chodzi o dalszą decentralizację (zgodnie z opinią „sami wiemy lepiej, czego nam trzeba"), lecz – w zgodzie z tezą Tomasza Zaryckiego (2011) – o wzmocnienie (finansowe, intelektualne) regionalnych elit, które byłyby zdolne formułować wybrane cele strategiczne i umiejętnie pozyskiwać szeroko pojmowane wsparcie zewnętrzne. Zauważmy, że dwa są warunki sukcesu: jakość elit (rozumiana jako nowoczesne postrzeganie czynników rozwojowych) oraz ich zdolność do sprawnego wykorzystywania zasobów endo- i egzogenicznych. W dodatku do ich wykorzystywania wykraczającego poza rozbudowę infrastruktury technicznej, ta bowiem pomaga usuwać niektóre wąskie gardła rozwojowe, ale nie powoduje wzrostu innowacyjności i konkurencyjności. Warto zdecydowanie odpowiedzieć na pytanie, czy najwyżej rozwinięte państwa Europy są nowoczesne i zamożne, bo mają nowoczesną infrastrukturę, czy też mają nowoczesną infrastrukturę, bo są nowoczesne i zamożne? Współcześnie jedyna możliwa odpowiedź to ta druga. Infrastruktura techniczna jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla stymulowania rozwoju.

Adekwatność kierunków interwencji do wymogów rozwojowych

Województwa lubelskie, podkarpackie i podlaskie łączy wiele wspólnych cech niekorzystnie wyróżniających je na tle Polski i Unii Europejskiej, co nadaje im charakter województw stagnacyjnych: rozwijających się w ujęciu bezwzględnym (PKB), ale coraz bardziej tracących dystans do średniej krajowej. Procesy metropolizacji odgrywają niewielką rolę w ich rozwoju, wykształcenie i kwalifikacje kadr są niższe, gospodarka już ze względu na przestarzałą strukturę jest niskoproduktywna, kapitał społeczny i ludzki odstają od średnich, a poglądy polityczne należą do najbardziej konserwatywnych. Ponadto województwa te w większości nie dysponują wysoko rozwiniętą infrastrukturą strategiczną, a ich graniczne położenie koło państw w większości słabiej rozwiniętych nie sprzyja importowi bodźców rozwojowych. I mitem jest (znany z historii także w odniesieniu do Polski jako całości), że może być (i będzie) pośrednikiem między Wschodem a Zachodem. Jest to tak samo sensowne, jak przekonanie, że położenie Grenlandii w połowie drogi między Europą i Ameryką czyni ją idealnym pośrednikiem.

Żadne z położonych w Polsce Wschodniej miast – może z wyjątkiem wyróżniającego się Lublina – nie ma potencjału ludzkiego i instytucjonalnego dość silnego jakościowo, by uczynić z nich realne centra wzrostu, zdolne do zapoczątkowania i zdynamizowania rozwoju otaczających je obszarów (województw).

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można zatem stwierdzić, że – z niewieloma wyjątkami dawnych ośrodków przemysłowych – w województwach tych brakuje czynników o charakterze endogenicznym, które mogłyby być podstawą rozwojową. Pod żadnym względem Polska Wschodnia nie dysponuje zasobami wyróżniającymi się na tle nie tylko kraju, ale i Unii Europejskiej. Z kolei oparcie rozwoju o zasoby rynkowe zewnętrzne (egzogeniczne) okazuje się sprawą na ogół wątpliwą, bowiem zdecydowana większość omawianych obszarów nie dysponuje walorami lokalizacyjnymi, które zdołałyby przyciągnąć kapitał (finansowy i ludzki) z zewnątrz. Środki unijne zaś nie mają wielkiego wpływu na rozwój (poziom innowacyjności zbyt niski, by efektywnie wykorzystać środki przeznaczone na rozwój innowacyjności[7]), choć na poziom życia – tak. Zdroworozsądkowe podejście do problemu nakazywałoby budować model rozwojowy łączący umiejętnie podejście endogeniczne z egzogenicznym, gdzie dla zwiększenia atrakcyjności (inwestycyjnej, rynku pracy, społecznej) prowadzonoby aktywne procesy restrukturyzacji i modernizacji obficie czerpiące z najlepszych doświadczeń światowych, nie zamykające się zaś w kręgu niechęci do zmiany *status quo*.

Gospodarka Polski Wschodniej charakteryzuje się generalnie przestarzałą strukturą gospodarczą ze wszystkimi tego skutkami. Należy wyeksponować tu rolnictwo, nie tylko ze względu na znaczenie na rynku pracy, ale także z powodu przyciągania demoralizujących wielkich transferów społecznych, zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i kilku polityk krajowych (fiskalna, ubezpieczeń społecznych, infrastrukturalna).

W tym przypadku – pomijając efekt podnoszenia jakości życia transferami z zewnątrz – możemy mówić o znaczącym efekcie traconych szans: transfery te, zamiast modernizować gospodarki Polski Wschodniej, w rzeczywistości – finansując poziom życia – przyczyniają się do spowolnienia procesów modernizacyjnych wskutek ograniczania aktywności własnej na rzecz rozwoju. W tym kryje się czynnik demoralizacji i niebezpiecznego poczucia bezpiecznego bytu, co gorsza, też upowszechnionego przekonania, że jeśli coś jest nie tak, to z winy władz centralnych[8]. Dodatkowym czynnikiem ułatwiającym taki stan rzeczy jest na ogół akceptująca dotąd postawa regionalnych elit, najwyraźniej widzących klucz do przyszłości w maksymalizacji transferów („załatwienia wsparcia"), a zagrożenie – w restrukturyzacji, bo ta miałaby nieuchronne odbicie w strukturze gospodarczej i społecznej

[7] Niestety, podobnie jak w całej Polsce, przez rozwój innowacyjności rozumiano głównie… inwestycje infrastrukturalne w budynki i ich wyposażenie laboratoryjne. A jest tajemnicą Poliszynela, że do pełnego wykorzystania możliwości badawczych, jakie oferują laboratoria zwyczajnie brakuje przygotowanych kadr (ilościowe i jakościowe).

[8] I po części jest to zasadne: system masowych, często niejawnych transferów do niewielu grup społeczno-zawodowych (skrajnie wielkich w przypadku rolników) powstał jako kompromis interesów zawodowych i polityków wszystkich szczebli, także centralnego, zwłaszcza w Sejmie. Po 23 latach prowadzenia polityki, która w żaden znaczący sposób nie przyczyniła się do znaczącej restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, nie ma usprawiedliwienia dla jej dalszego prowadzenia.

(nie wspominając o politycznej). Odbiciem tego są dokumenty strategiczne rozwoju (np. 2007-2013), bardziej zorientowane na zaspokojenie potrzeb możliwie dużej grupy regionalnych interesariuszy, niż zdecydowane i spójne z nowy paradygmatem rozwoju interwencje modernizacyjne i restrukturyzacyjne. Efektem tego jest też niska jakość dokumentów strategicznych, zatem też myśli rozwojowej (Kudłacz 2007, Kozak 2011). Na ich tle pozytywnie odbija się strategia Rozwoju Polski Wschodniej oraz Program Rozwoju Polski Wschodniej (2007-2013)[9].

Niewątpliwie skutkiem ubocznym zarówno charakteru zastanej gospodarki Polski Wschodniej, jak i podejścia do jej rozwoju (na szczeblu krajowym i regionalnym) jest nie tylko niski poziom innowacyjności, ale też – z niewieloma wyjątkami – brak przekonania o odpowiedniości rozwoju innowacyjności do potrzeb obszaru, przy jednoczesnym powszechnym – a w nauce światowej kwestionowanym w swym tradycyjnym rozumieniu – przekonaniu, że główną, a nawet jedyną przeszkodą rozwojową jest niedorozwój infrastruktury technicznej. Przekonanie to z jednej strony ma głębokie korzenie w minionej dobie (przemysłowej) i jest niesprzeczne ze społeczną pamięcią, z drugiej zaś jest politycznie neutralne, nie zagrażając regionalnym grupom interesu, tym bardziej, że w rzeczywistości większość strategicznie ważnych inwestycji jest w kompetencji władz centralnych, nie regionalnych. Każda nowa inwestycja strategiczna uznawana jest zatem za wygraną netto dla Polski Wschodniej, niemal zupełniej bezkosztową. To jednak tylko pozór wynikający z ignorowania udziału środków własnych oraz (często, choć nie zawsze) kosztów jej utrzymania.

Polska Wschodnia, zwłaszcza regiony przygraniczne, przechodzą względnie powolny proces wyludniania, z drugiej zaś równie powolnej urbanizacji, koncentracji ludności w miastach i ich funkcjonalnym otoczeniu (zob. OECD 2011). To jeden z ważniejszych procesów wpływających na strukturę społeczną i demograficzną w ujęciu terytorialnym. Starzenie się ludności jest dla Polski Wschodniej zagrożeniem w długiej perspektywie równie poważnym, co dla całej Polski. Może nawet poważniejszym, ponieważ przestarzała gospodarka nie jest w stanie wytworzyć wysokiej jakości miejsc pracy, które pozwoliłyby zatrzymać w Polsce Wschodniej wysoko kwalifikowanych specjalistów i absolwentów tutejszych uczelni. Odpływ młodych ludzi z obszarów Polski Wschodniej nie jest problemem ilościowym, lecz jakościowym. A przyczyna nie tkwi w „wysysaniu" zasobów przez otocznie zewnętrzne, lecz w słabości regionów i braku perspektyw zatrudnienia, a nawet nowoczesnej i przekonującej strategicznej polityki rozwoju[10]. Także na ogół niska i ostatnio obniżająca się jakość kształcenia (z wyjątkiem nielicznych

[9] aczkolwiek ich główną słabością jest to, że wbrew dobrej praktyce planistycznej, strategia powstała dwa lata po zatwierdzeniu programu operacyjnego, nie dając mu zatem podstaw koncepcyjnych.

[10] W Regionalnej Strategii Innowacji jednego z województw Polski Wschodniej wśród trzech priorytetów zapisano…rolnictwo. Bez komentarza. (Gorzelak i in. 2006).

specjalizacji) na poziomie wyższym jest czynnikiem sprzyjającym migracji. Podobne czynniki z tych samych względów nie sprzyjają napływowi zasobów zewnętrznych: skoro nie ma nowoczesnych i dobrze płatnych miejsc pracy, trudno o rozwinięty i wymagający rynek dóbr i usług, a skoro tak, po co tam inwestować?

W ten sposób doszliśmy też do kwestii systemu instytucjonalnego w Polsce Wschodniej. Jak w większości państw unitarnych, ogólny zarys tego systemu wynika z rozwiązań ustrojowych i ogólnokrajowych – (aczkolwiek ostatni raport UNDP pozwala zauważyć niemałe odmienności międzyregionalne np. w edukacji czy zdrowiu) (UNDP 2012).

Analizą można zatem objąć raczej jakość funkcjonowania instytucji, niż ich cechy ilościowe. Brak wyczerpujących badań w tym zakresie. Na podstawie dostępnych informacji możemy jednak przypuszczać, że w wielu przypadkach istnieje problem jakościowy. Dotyczy to np. wspomnianego kształcenia w szkołach wyższych, znikomego, ograniczonego do niewielu nawet nie wydziałów czy ośrodków, ale osób, udziału w życiu naukowym Polski i Europy (Olechnicka 2012), zastrzeżeń do jakości funkcji wykonywanych przez liczne instytucje otoczenia biznesu (Kupiec, Wojtowicz 2012). Analizy na temat jakości systemu instytucjonalnego, w tym zwłaszcza administracji opierają się głównie na danych rankingów międzynarodowych, które z natury rzeczy nie wnikają w zróżnicowania regionalne w badanych państwach. Ponieważ Polska zajmuje w tych rankingach odległe pozycje (też na tle Unii Europejskiej), możemy założyć z niewielkim ryzykiem błędu, że także w Polsce Wschodniej jakość instytucji jest w ujęciu porównawczym niska (zob. MRR 2011:181 i nast.; DSRK 2012).

Dodatkowym czynnikiem z punktu widzenia potrzeb rozwojowych jest przeważający konserwatyzm społeczny, spowalniający niewątpliwie przemiany Polski Wschodniej przez zwyczajowe utrwalenie postaw i zachowań. Świadczą o tym także zjawiska w sferze politycznej. Wyniki wyborów do sejmu potwierdzają, że wyborcy Polski Wschodniej, zwłaszcza południowo-wschodniej, należą do najbardziej konserwatywnych.

Trudno mówić o tym, że wieloźródłowe kierunki interwencji sprzyjały restrukturyzacji i modernizacji Polski Wschodniej. Wręcz przeciwnie, spowalniały naturalne procesy restrukturyzacyjne, za to odpowiadając oczekiwaniom i wyobrażeniom większości mieszkańców tych ziem. Tu nasuwa się generalna refleksja: gdzie były polskie elity, gdy kształtowano politykę wobec wsi i rolnictwa? Gdy możliwe były wybory celów i narzędzi?

Między starym a nowym paradygmatem

Dylematy rozwojowe Polski Wschodniej można analizować w dwóch wymiarach strategicznych:

- horyzontu czasowego przyjętego (długo- lub krótkookresowości planów rozwojowych) oraz
- relacji do współczesnego paradygmatu rozwoju (preferencja dla paradygmatu ery industrialnej lub współczesnego leżącego u podstaw strategii Lizbońskiej czy Strategii Europa 2020).

Ryc. 1. Modele rozwoju

DŁUGI	**A** **spowolniona transformacja strukturalna**	**D** **budowanie podstaw nowoczesnego rozwoju regionu**
KRÓTKI	**B** **maksymalizowanie korzyści krótkookresowych (jakość życia)**	**C** **kompromis paradygmatów**
horyzont planowania / typ paradygmatu	DAWNY (industrialny)	NOWY (gospodarki opartej na wiedzy)

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie obu wymiarów pozwala – badając np. dokumenty strategiczne – wyróżnić najbardziej pożądane, prorozwojowe podejście D, na przeciwległym zaś biegunie najbardziej niepożądane podejście opóźniania restrukturyzacji i modernizacji (A). Pomiędzy nimi umieszcza się podejścia pośrednie (rozwojowe B) i kompromisowe (C).

Czynnikiem pomocniczym może też być rola i jakość wizji w wyborze celów strategicznych. Jeśli cele strategiczne są budowane na podstawie tradycyjnej analizy SWOT, to można się spodziewać, że powstała w ten sposób strategia zamiast orientować się na pożądany stan przyszły, będzie tkwiła w próbach naprawy dawnej struktury, zatem patrząc bardziej wstecz, niż w przyszłość. Ponieważ obecnie dopiero trwają bardzo zaawansowane, ale nie zakończone prace nad aktualizacją strategii rozwojowych poszczególnych województw, dalsze uwagi nie mogą się do nich odnosić. Zauważmy tylko, że bardzo pragmatycznie – może zbyt pragmatycznie – prace nad nowymi strategiami są bardzo silnie wiązane ze środkami finansowymi Unii Europejskiej planowanymi na lata 2004-2020. Dodajmy też, że na ogół prace nad programami operacyjnymi były prowadzone przez odrębne zespoły (co nie jest wielkim problemem) i finalizowane przed zakończeniem prac nad strategiami (co nim jest). Ostateczne wnioski nie są jednak dziś możliwe.

Patrząc zatem wstecz, na dokumenty strategiczne 2007-2013, w większości przypadków reprezentowały podejście łączce w różnym nasileniu modele A i B. Elementy nowego paradygmatu (model C) są w nich uwzględnione, jednak głównie deklaratywnie: nawet jeśli szło o rozwój B + R, kultury czy potencjału aka-

demickiego, to w wymiarze operacyjnym (a to ostateczny sprawdzian realizowanej strategii) z reguły kończyło się na inwestycjach infrastrukturalnych[11]. A nie gmach, lecz ludzie czynią filharmonię czy uczelnię. Nawet w przypadku innowacji w gospodarce – podobnie jak w całej Polsce – bez większego kłopotu pod termin „innowacje" podciągano projekty co najwyżej modernizacyjne. To ostatnie zjawisko (znane pod nazwą zastąpienia celów) pojawia się w innych obszarach interwencji, zwłaszcza rewitalizacji (nagminnie zastępowanej przez remont) czy turystyce, gdzie zamiast tworzyć nowe produkty turystyczne i związane z nimi miejsca pracy, finansowano odnowę ratuszy, kościołów i innych budynków wprawdzie historycznych, ale bez znaczenia dla rozwoju sektora turystyki). Zjawisko to najwyraźniej nie było przypadkiem ani Polski Wschodniej, ani Polski w ogóle, lecz raczej ogółu regionów objętych celem „konwergencji", czyli słabiej rozwiniętych. Tym tylko można tłumaczyć wyraźne dla okresu 2014-2020 zaostrzenie wymogów stawianych beneficjentom polityk ko-finansowanych przez Unię Europejską. Flagowym tego przykładem jest np. koncentracja tematyczna na 11 tematach oraz warunkowość mikro- i makroekonomiczna. Naturalnie indywidualne rozwiązania są nadal przedmiotem wielopłaszczyznowych negocjacji. Gdyby jednak udało się w praktyce uchronić polityki rozwojowe (a może tylko programy operacyjne) od powyższego zjawiska zastępowania celów, warunki realizacji przyszłych programów i projektów dla regionów o deficytach instytucjonalnych (a do takich należy zaliczyć m.in. Polskę Wschodnią) mogą się okazać niespodziewanie trudne.

Biorąc pod uwagę charakterystykę Polski Wschodniej oraz zmiany spodziewane w otoczeniu instytucjonalnym (tu: w zakresie funkcjonowania polityk europejskich w warunkach kryzysowych), za główny dylemat najbliższych lat należy uznać zmianę postaw elit regionalnych Polski Wschodniej oraz dyfuzję zmiany w społeczeństwie. Reforma polityk Unii Europejskiej jest istotnym czynnikiem sprzyjającym podjęciu tego wysiłku. Gdyby jednak okazało się, że zwycięży próba dostosowywania polityki europejskiej (zwłaszcza spójności) do odczuwanych potrzeb województw Polski Wschodniej, skutkiem tego będzie utrwalenie poglądów i postaw w sprawach rozwoju, które już dziś są poważnym ograniczeniem wewnętrznym. I potwierdziłaby się teza, że pozycja Polski Wschodniej jest niezmiennie rezultatem procesów długiego trwania, marginalizacji zapoczątkowanej jeszcze na przełomie ery reformacji i kontrreformacji.

[11] co gorsza, w przypadku wyższych uczelni inwestowano hojnie w infrastrukturę, ignorując znane od blisko dekady prognozy gwałtownego spadku liczby studentów. Czy i jaki wpływ będą miały dokonane ostatnio inwestycje infrastrukturalne na przyspieszenie upadku wielu uczelni (proces już się rozpoczął) – zostawmy do przyszłych badań.

Strategie rozwojowe a kryzys

Dość obszernie charakteryzowano dotąd czynniki i cechy świadczące o przyjmowaniu w Polsce Wschodniej ogólnej strategii trwania (bo chyba nie rozwoju) w oparciu o skuteczne roszczenia wobec władz centralnych (i po roku 2004 także Unii Europejskiej) oraz szerokie wykorzystywanie środków europejskich oraz transferów socjalnych na potrzeby utrzymywania jakości życia przy ograniczeniu procesów restrukturyzacyjnych. Polityka taka, najwyraźniej szeroko akceptowana przez główne siły polityczne i większość społeczeństw Polski Wschodniej w oczywisty sposób nie do końca jest skuteczna: rolnicy mimo szerokiego wsparcia nie należą do ludzi zamożnych, a wskutek stałego względnego cofania się Polski Wschodniej w rozwoju (PKB coraz niższe w porównaniu ze średnią polską) poziom zamożności tamtejszych mieszkańców (zwłaszcza na wsi związanej z tradycyjnym rolnictwem) będzie malał. To ewidentnie droga donikąd.

Oceniając tę zbiorczą politykę (właściwie zestaw polityk) wobec Polski Wschodniej, będącej największym beneficjentem *(per capita)* transferów dla rolnictwa, wsi i ogólnie ludności zagrożonej ubóstwem i marginalizacją, nie można ignorować czynników obiektywnych, zewnętrznych. Przez większość czasu, gdy polityki te definiowano a następnie rozwijano, z wyjątkiem krótkiego czasu znacznego spowolnienia rozwoju w latach 1997-2000, Polska przechodziła szybki rozwój, wobec którego obciążenie kosztami tychże polityk wydawało się usprawiedliwionym i niegroźnym dla budżetu państwa (nie wspominając o Unii). Obecnie jednak obserwujemy powolny, lecz stały proces spowalniania gospodarki i rosnącego zagrożenia recesją. Nasuwa się nawet porównanie do kryzysu przed drugą wojną światową, gdy Polska została objęta kryzysem jako jedno z ostatnich państw, płaciła jego wielkie koszty i jako jedno z ostatnich zdołała się z kryzysu wydostać. Potraktujmy zagrożenie recesją jedynie jako hipotezę. Gdy gospodarka wejdzie w kryzys, gdy zacznie brakować środków budżetowych, jak długo utrzyma się społeczna i polityczna zgoda na dalsze hojne subsydiowanie poziomu życia wielu ludzi, w tym mieszkańców Polski Wschodniej? Jak długo przetrwa na razie oczywista solidarność społeczna? Jakiej skali kryzysu trzeba, by podjęto reformy budżetowe zmierzające do redukcji skali redystrybucji dochodów z lepiej rozwiniętych i zamożniejszych do słabiej rozwiniętych i niezamożnych województw? I jakie jest prawdopodobieństwo, że redukcje te nie dotkną Polski Wschodniej? I najważniejsze: czy elity i społeczeństwa Polski Wschodniej są mentalnie przygotowane do tego, by stanąć na własnych nogach? A może przecież się okazać, że wskutek wspomnianych problemów budżetowych, znacznie trudniej będzie wykorzystać środki unijne w funkcji zapobiegania i minimalizowania ewentualnych skutków kryzysu.

Miejmy nadzieję, że mimo 23 lat budowania ostatecznie nieskutecznego systemu socjalnego, nastąpi wreszcie restrukturyzacja i modernizacja gospodarek regionów Polski Wschodniej, co doprowadzi do ich awansu na skalach konku-

rencyjności i zamożności, co ułatwi redukcje transferów. I że zmiana ta nastąpi w wyniku świadomych reform, nie zaś pod ciężarem kryzysu.

Wnioski

Zarówno niski poziom rozwoju gospodarczego, słabości systemu instytucjonalnego, jak i utrzymujący się konserwatyzm społeczno-polityczny są cechami większości obszaru Polski Wschodniej. Łącznie tworzą one zespół cech charakterystycznych, które od kilku stuleci wyróżniają te województwa i zarazem hamują procesy modernizacyjne. Znaczne od lat uzależnienie od transferów socjalnych jedynie pogłębia te ograniczenia. W tym kontekście główne dylematy dotyczą zdolności do podjęcia radykalnych reform, w istocie głównie o charakterze społecznym. Dlatego zasadniczy dylemat formułowania i wdrażania polityki rozwoju Polski Wschodniej ma charakter świadomościowy i dotyka zdolności elit regionalnych do formułowania i realizacji celów rozwojowych zorientowanych bardziej na aktywną zmianę *status quo* i budowę podstaw nowoczesnej gospodarki, niż na cele krótkoterminowe, służące głównie podnoszeniu jakości życia i możliwie nienaruszające istniejących interesów. Tym samym zmianie akceptowanego paradygmatu rozwojowego, właściwego gospodarce opartej na wiedzy i budowie społeczeństwa informacyjnego. Bez takiego radykalnego przeorientowania myślenia o rozwoju nie ma nadziei na odwrócenie negatywnego trendu narastania luki rozwojowej między Polską Wschodnią a resztą kraju.

Bibliografia

1. DSRK (Długoterminowa Strategia Rozwoju Kraju) (2012), Warszawa: KPRM
2. Gorzelak G., Kozak M. W. (2012), *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, [w:] J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: MRR
3. Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak. M, Olechnicka A., przy współpracy A. Płoszaja (2006), *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
4. GUS (2012), Rocznik statystyczny województw 2012, Warszawa: GUS
5. Komornicki T., *Infrastruktura transportowa*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy programu ESPON*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar
6. Kozak M. W. (2013), *Dysproporcje regionalne. Postawy i reakcje społeczeństwa*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polskie bieguny*, Warszawa: ISP PAN i Oficyna Naukowa
7. Kozak M. W. (2011), *Key Developmental Problems of Eastern Poland: An Attempt to Identify them*, [w:] M. Stefański (red.), *Strategic issues of the devel-*

opment of the Lublin region, Lublin: University of Economy and Innovation in Lublin.

8. Kozak M. W. (2010), *Wielkie imprezy sportowe: korzyść czy strata?* Studia Regionalne i Lokalne nr 1.
9. Kudłacz T. (2007), *Analiza pięciu strategii regionalnych województw Polski Wschodniej i problemów stykowych pomiędzy województwami Polski Wschodniej z innymi regionami*, [w:] *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Warszawa: MRR, tom I.
10. Kukliński A. (2010), *Projekt lubelski,* [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka Polski Wschodniej,* Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji.
11. Kupiec T., Wojtowicz D., (2012), *Ocena wykorzystania środków UE w rozwoju regionu 2004-2013*, ekspertyza dla UMWL.
12. Miszczuk A., *Dlaczego Polska Wschodnia jest peryferyjna?* [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka Polski Wschodniej,* Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji.
13. MRR (2011), Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony, Warszawa: MRR
14. MRR (2010), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Załączniki, Warszawa: MRR.
15. OECD (2011) Poland. OECD Urban Policy Reviews. Paris: OECD.
16. Olechnicka A. (2012), *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
17. Pike A., Rodriguez-PoseA., Tomaney J. (2006), *Local and Regional Development,* London and New York: Routledge.
18. Szczech-Pietkiewicz E. (2013), *Trendy demograficzne i rynek pracy*, [w:] A. Olechnicka, K. Wojnar (red.), *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy programu ESPON*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
19. Smętkowski M. (2012), *Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec*, „Studia Regionalne i Lokalne" nr 4 (50)
20. UNDP (2012), Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny, Warszawa: Biuro Projektowe UNDP w Polsce.
21. Zarycki T. (2011), *Eastern Poland in a center – periphery perspective*, [w:] M. Stefański (red.), *Strategic issues of the development of the Lublin region*, Lublin: University of Economy and Innovation in Lublin.
22. Zarycki T. (2009), *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 47-71

Ewolucja europejskiej myśli samorządowej a współczesne problemy polskich regionów

Evolution of european self-governmental thought and modern problems of polish regions

Iwona Koza
doktor nauk ekonomicznych w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Chełmie

Streszczenie
Rola i znaczenie polityki regionalnej zależy od ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki oraz kierunków zmian systemowych. W Polsce polityka regionalna ma szczególne znaczenie ze względu na znaczne dysproporcje w rozwoju regionalnym. Istotne znaczenie ma również skala zróżnicowań międzyregionalnych oraz perspektywy w tym zakresie. Ważną rolę odgrywają uwarunkowania zewnętrzne, w tym stosunki z zagranicą.
W związku z ogólnoświatowymi procesami globalizacji i integracji międzynarodowej oraz pogłębianiem się społecznego i terytorialnego podziału pracy występuje tendencja do wzrostu powiązań zewnętrznych.

Summary
The role and importance of regional policy depends on the system and the territorial organization of the state and the associated public finance system, the achieved level of economic development of the country and the state of the economy and direction of system changes. Regional policy in Poland is of particular importance because of the large disparities in regional development. Also important is the scale of interregional differences and perspectives in this field. An important role is played by external factors, including relations with foreign countries.
In view of the global processes of globalization and international integration and the deepening social and territorial division of labor, there is a tendency to an increase in external relations.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja, ewolucja systemu

Keywords: local self-government, decentralization, evolution of the system

Wstęp

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji[1]. Toczyła się ona w czterech kierunkach. Pierwszym z nich jest ewolucja instytucji samorządu terytorialnego – precyzyjnego, uwzględniającego realia, normatywnego określenia form wpływu państwa i administracji rządowej na samorząd. Drugi kierunek ewolucji samorządu terytorialnego związany jest z potrzebą kształtowania nowej formuły zadaniowo-kompetencyjnej samorządu terytorialnego; związany z tym jest rozrost zadań publicznych i ich decentralizacja w związkach samorządu terytorialnego z jednej strony, z drugiej zaś nowe szczeble administrowania. Trzeci kierunek ewolucji samorządu związany jest z kształtowaniem mechanizmów prawnych, które wychodząc z tego stanu rzeczy tworzą zasady funkcjonowania samorządu w sytuacji niedoboru środków materialnych, a jednocześnie wyzwalają możliwości ich pomnażania. Czwarty kierunek ewolucji instytucji samorządu terytorialnego dotyczy przekształceń wewnętrznych procesów decyzyjnych[2].

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Wymaga to wydatków publicznych, jednak wcale nie wymaga przyjęcia założenia, że faktyczna produkcja ma się znajdować w rękach rządu. Produkcja dóbr publicznych wręcz powinna być zlecana na zewnątrz. Rząd nie może być jak lewiatan zainteresowany wyłącznie wzrostem własnej potęgi[3].

Wymogi nowoczesnego procesu administrowania oraz procesy dezintegracji lokalnych społeczności nie mogą pozostać bez wpływu na kształt samorządu. Dzieje się tak, ponieważ procesy decentralizacji, bowiem, silnie oddziałują na efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych. Z kolei, od jego efektywności i sprawności funkcjonowania zależy rozwój społeczno-gospodarczy całych państw i ich społeczeństw. Na nic się zdadzą formułowane na szczeblu rządowym najlepsze koncepcje rozwoju, jeżeli nie spotkają się one ze zrozumieniem, jeżeli organa samorządu terytorialnego nie podejmą ich realizacji i nie będą zaspokajały potrzeb społeczności lokalnych[4].

---

1 Por. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich,* Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa, 1989, s. 14-18 oraz Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydaw. Zakamycze, Kraków, 2003, s. 15-17.

2 Por. Witkowski P., *Alternatywne modele samorządu terytorialnego*, [w:] Kociubiński K. (p.r.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce: wybrane aspekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2008, s. 85.

3 Por. Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 56-59.

4 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1989, s. 14.

Decentralizacja władzy państwowej

Rola i znaczenie polityki regionalnej zależy od ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki oraz kierunków zmian systemowych[5]. W Polsce polityka regionalna ma szczególne znaczenie ze względu na znaczne dysproporcje w rozwoju regionalnym. Istotne znaczenie ma również skala zróżnicowań międzyregionalnych oraz perspektywy w tym zakresie[6]. Ważną rolę odgrywają uwarunkowania zewnętrzne, w tym stosunki z zagranicą[7].

Zakres decentralizacji finansów publicznych jest ściśle związany z podziałem kompetencji między państwo a jednostki samorządu terytorialnego. W każdym kraju podział ten jest uwarunkowany historycznie i zdeterminowany czynnikami społeczno-ekonomicznymi, geograficznymi, a także politycznymi[8].

W Polsce głównymi uwarunkowaniami międzynarodowego rozwoju regionalnego są zmiany ustrojowo-systemowe po 1989 r. oraz status Polski jako państwa członka Unii Europejskiej od 2004 r. Natomiast do regionalnych uwarunkowań efektywności funkcjonowania samorządu zalicza się uwarunkowania demograficzne, społeczne i ekonomiczne[9].

Dla każdego regionu niezmiernie istotne są powiązania zewnętrzne z innymi systemami tej samej rangi oraz z systemami wyższego rzędu: gospodarką krajową, rynkiem międzynarodowym, gospodarką światową[10] .O tego rodzaju powiązaniach decyduje większy albo mniejszy stopień otwarcia regionu. W związku z ogólnoświatowymi procesami globalizacji i integracji międzynarodowej oraz pogłębianiem się społecznego i terytorialnego podziału pracy występuje tendencja do wzrostu powiązań zewnętrznych[11].

Powyżej omówione uwarunkowania, związane z czynnikami endogenicznymi dopełniają uwarunkowania wewnętrzne: dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, rozwój infrastruktury lokalnej, potencjał badawczo-rozwojowy, poziom instytucji edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych, jakość środowiska

[5] Por. B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, E. Ostrom, *Linking the formal and informal economy: concepts and policies*, Oxford University Press, New York 2006, s. 1-16.

[6] Por. D. J. Błaszczuk, B. Sawicz, *Koncepcje konwergencji i dywergencji i ich inspiracje dla polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010, s. 79.

[7] Por. Z. Mikołajewicz (p. r.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole 1995, s. 305.

[8] Por. A. Shah, *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007, s. 157 oraz Kleer J., *Sektor publiczny w warunkach współczesnych,* Optimum. Studia Ekonomiczne 2008, nr 4, s. 34.

[9] Tuszyński H. S., *W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swojej szansy,* http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/.

[10] Por. Z. Strzelecki (p.r.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 222.

[11] G. Soos, G. Toka, G. *Wright, The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest 2002.

przyrodniczego, stan majątku komunalnego itp.[12] Wpływ czynnika ludzkiego jest niepodważalny. Wyraża się on poprzez świadomość społeczną, kwalifikacje pracowników oraz prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia, a także aktywność ekonomiczną danego regionu, którą można wyrazić liczbą małych i średnich firm[13]. Natomiast każdy rodzaj przedsiębiorczości może uzewnętrzniać się w postaci przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem innowacji, rewitalizacji organizacyjnej lub tworzenia nowych organizacji[14].

Myśl samorządowa do czasów feudalnych

Śladów występowania zasad samorządności można dopatrzeć się w najodleglejszych czasach. Wyrażały się one w rozwoju wspólnot sąsiedzkich, ich samoobrony, samopomocy, solidarności. Przenikały czasy starożytności, w których istotną rolę odgrywała ideologia ówczesnych państw, bądź sprzyjająca wolności indywidualnej i społecznej, bądź prowadząca do ścisłego poddaństwa i pozbawienia ich wszelkiej swobody[15].

Wchłonięcie jednostki przez starożytną zbiorowość łączyło się ze świadomością zjednoczenia ze wspólnotą, która ma być potęgą zdolną do zabezpieczenia bytu wszystkich, zapewnić istnienie gatunku. W spuściźnie po organizacjach rodowych przeszła na państwo antyczne daleko idąca troska o bezpieczeństwo, o zaspokojenie potrzeb gospodarczych oraz o ład wewnętrzny. W stosunku zaś do świata zewnętrznego państwo pierwotne od organizacji rodowej przejęło pogląd, że stanowi ono zamknięty dla siebie świat, a kto znajduje się poza nim jest wrogiem. Troska o własną siłę prowadziła do ścisłego unormowania współżycia społeczeństwa, przyczyniając się do zorganizowania wymiaru sprawiedliwości opartego na fundamencie wyczerpującej kodyfikacji prawa karnego, cywilnego i handlowego. Państwa antyczne były zarządzane centralistycznie przez urzędników podległych monarsze[16].

Klasyczne państwo antyczne nie uznawało praw wolnościowych rozumianych jako zakres swobody jednostek, do którego by państwo wkraczać nie mogło. Stało ono na stanowisku omnipotencji władcy państwa. Wolność w starożytności nie

---

12 Por. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny*, WN US, Szczecin 2005, s. 282.

13 Por B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Zioło, *op. cit.*, s. 300.

14 Por. A. Frączkiewicz-Wronka (p. r.), *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009, s. 67-68.

15 Por. Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku : myśl samorządowa, historia i współczesność*, Redakcja Wydaw. Katolickiego Uniw. Lubelskiego, Lublin, 1999, s. 11-41; Jeżewski J. (p.r.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach : gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydaw. Uniw. Wrocławskiego, Wrocław, 1999, s. 14 i następne oraz Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2009, s. 31-66.

16 Por. Jeżewski J. (p.r.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach: gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydaw. Uniw. Wrocławskiego, Wrocław, 1999, s. 14.

oznaczała wolności od państwa, tylko udział w rządach państwowych. Oznaczała ona możność rozstrzygania przez obywateli państwa o wojnie i pokoju, o ustroju państwa, o pociąganiu do odpowiedzialności organów władzy, możność wydawania wyroków. W następstwie tego w państwie antycznym istniały prawa polityczne dla obywateli, czyli wpływanie przez nich na bieg spraw państwa. Z wolnością tak pojętą przez starożytność nie było sprzeczne całkowite podporządkowanie jednostki, jej mienia i życia, nieograniczonej władzy państwowej. Surowa kontrola państwa obejmowała wszelkie szczegóły życia prywatnego, regulując drobiazgowo nawet sposób odżywiania się, wychowywania dzieci czy wybór zawodu. Państwo antyczne nie znało prawdziwego charakteru wolności osobistej[17].

Rozwój ustroju feudalnego

Początkowo, wraz z rozwojem ustroju feudalnego w Europie Zachodniej, sytuacja społeczno-materialna i prawno-administracyjna ludności miejskiej i wiejskiej pogarszała się z powodu popadania w zależność poddańczą od panów feudalnych. Od XIII wieku w jej położeniu zaczęła dokonywać się stopniowa poprawa, a dalszy rozwój stosunków gospodarczych i politycznych doprowadził do powstania społeczeństwa stanowego.

Stany zaczęły występować jako uznane przez prawo grupy społeczne i jako takie stały się obok króla i aparatu państwowego uczestnikami zarządu w państwie. Formami tego uczestnictwa były zgromadzenia stanowe oraz samorząd miejski i wiejski.

Charakter monarchii stanowej w Europie Zachodniej nadał krajom ustrój społeczny oparty na podziale na stany. Miały one udział we władzy ustawodawczej za pośrednictwem parlamentu oraz we władzy wykonawczej poprzez organy samorządowe. Przy tym rozbieżność interesów ekonomicznych i politycznych między poszczególnymi stanami w Anglii nie miała tak ostrego charakteru, jak w państwach kontynentalnych Europy.

Nowi urzędnicy prowincjonalni, którzy podporządkowali je sobie tworząc grunt pod przyszłą organizację scentralizowanego zarządu lokalnego monarchii absolutnej.

Pojawienie się pierwszych form samorządu lokalnego we Francji okresu monarchii stanowej odnotowuje się w zakresie lokalnego zarządu skarbowego, powołanego przez stan rycerski obok organu państwowego. Organizacja skarbowości stała się podstawą samorządnego działania Stanów Prowincjonalnych, które nie tylko ściągały, ale i uchwalały podatki.

Już wtedy zaczęły pojawiać się zręby dwóch systemów funkcjonowania samorządu terytorialnego: kontynentalny i anglosaski. System kontynentalny wypracowany z biegiem czasu we Francji i w Prusach charakteryzował się decentralizacją

[17] Por. Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2009, s. 31-66.

administracji publicznej i podziałem na dwa niezawisłe podmioty: zhierarchizowaną administrację rządową i zdecentralizowaną administrację samorządową jako władzę lokalną. Początkowo w formie gminnej, a następnie rozszerzoną na powiaty i regiony[18].

Zupełnie inaczej wyglądała budowa administracji samorządowej w Anglii. Ustrój Anglii ewoluował ku monarchii konstytucyjnej na czele z parlamentem jako organem władzy ustawodawczej i królem, jako organem władzy wykonawczej. W angielskim systemie administracji publicznej gminy stanowiły najniższe ogniwa zhierarchizowanej administracji publicznej. Nie był to przykład decentralizacji, ale dekoncentracji władzy centralnej, czyli przekazanie przez rząd części zadań organom lokalnym: radom miast, hrabstwom i okręgom wiejskim (gminnym). Angielskie gminy nie posiadały statusu samorządu jako korporacji publicznoprawnej, niezawisłej od innych organów administracji rządowej, ale stanowiły integralną część administracji rządowej[19].

Warto zwrócić uwagę na sytuację obecnej Rosji w czasach feudalnych. O samorządzie w Rosji można mówić dopiero po zrzuceniu jarzma mongolsko-tatarskiego w 1480 roku. Wówczas to zaczął postępować proces umacniania się i jednoczenia państwa. Zarządem lokalnym był tzw. samorząd gubny (powiatowy), który sprawował sądownictwo w zakresie ścigania i sądzenia przestępców oraz prowadził walkę z antyfeudalnymi wystąpieniami chłopskimi.

Samorząd ziemski obejmował uprawnienia sądowe, skarbowe, gospodarcze i policyjne. Sądził sprawy mieszczan i ludności z tzw. czarnych włości (książęcych), gdyż chłopi poddani podlegali sądom panów, a panowie sądownictwu prikazów (organów centralnych). Organem samorządu ziemskiego była izba ziemska, w skład której wchodzili starosta, diak i przysięgli w liczbie 8-10 osób, wybierani przez ludność. Oba te systemy władzy samorządowej szybko jednak uległy rozpadowi (na początku XVII wieku). Pojawienie się w Rosji bardzo późno, bo dopiero w XVI wieku, instytucji typowych dla monarchii stanowej: parlamentu oraz samorządu lokalnego sprawiło, że państwo to w XVI i XVII wieku należy uznać za feudalną monarchię stanową. Ta forma państwa nie rozwinęła się jednak w pełni i szybko uległa przekształceniu w monarchię absolutną.

Tego okresu sięgają także początki idei samorządu terytorialnego sięgają w Polsce. Walka lokalnych ośrodków postępowej myśli politycznej z zachowawczą absolutną władzą centralną stała się pretekstem do poszukiwań skutecznych

---

18 Wykrętowicz S. (p.r.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 2008, s. 28.

19 Sitniewski P. (p.r.), *Prawo Samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok, 2009, s. 20-24 oraz Izdebski H., Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, ST 1991, nr 5, s. 34.

sposobów zapewnienia samodzielności miejscowej społeczności w sprawach dla niej istotnych[20].

Polsko-litewska Rzeczpospolita stanowiła przykład niecentralizacji na równi z Anglią i w większym stopniu niż Szwecja. Była to, jak to zresztą miało miejsce w innych porównywalnych państwach, niecentralizacja feudalna. W Polsce opierała się ona na monopolu władzy stanu szlacheckiego, wyjątkowo licznego w porównaniu z innymi krajami. Monopol utrzymywał się do wydania Prawa o miastach królewskich i Ustawy Rządowej 3 Maja, które otworzyły drogę do rozszerzania uprawnień obywatelskich na członków innych stanów, poczynając od bogatego mieszczaństwa.

Podstawą administracji terytorialnej w ramach podstawowej jednostki podziału terytorialnego, którą stanowiła ziemia, był szlachecki samorząd ziemski. Ziemię stanowiło dawne księstwo z doby rozbicia dzielnicowego, które zachowało tradycje odrębności, a przede wszystkim posiadało własną hierarchię urzędniczą, sąd ziemski oraz sejmik. Urzędnicy i sędziowie ziemscy mogli rekrutować się tylko spośród szlachty osiadłej w danej ziemi[21].

Załamywanie się w Europie ustroju feudalno-stanowego i przechodzenie do absolutyzmu monarchicznego zapoczątkowało proces ograniczania, a następnie likwidowania samorządu na rzecz, jak wówczas sądzono, nowoczesnej, scentralizowanej administracji, opartej na zawodowym, hierarchicznie zorganizowanym aparacie urzędniczym.

Samorząd terytorialny w dobie monarchii absolutnych

Monarchia absolutna była ostatnią formą rozwoju państwa feudalnego. Od form poprzednich monarchia ta różniła się podstawami społeczno-gospodarczymi, ogólną filozofią państwa, jak też systemem jego instytucji. Pojawieniu się monarchii absolutnej towarzyszyły: konsolidacja terytorialna państwa, proces trwałego ograniczania pozycji reprezentacji stanowych, uchwalanie stałych podatków, systematyczne umacnianie władzy panującego i koncepcje prawników legistów, którzy w drodze tworzonych przez siebie teorii starali się uzasadniać i urealniać nieograniczoną rolę monarchy w państwie[22].

W ustroju tym wiodącą rolę odgrywała szlachta, wywodząca się ze średniowiecznego rycerstwa. Uprzywilejowana pozycja społeczna szlachty, zwłaszcza zaś arystokracji dworskiej, stanowiącej podporę monarchy absolutnego w kierowaniu

[20] Por. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa, 1993, s. 59-60.

[21] Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2006, s. 53.

[22] Por. Mróz W., *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytnej*, WSAiZ, Przemyśl, 2003, s. 19.

zcentralizowaną administracją publiczną w państwie, wynikała z monopolu władania ziemią, która w owym czasie stanowiła główny czynnik produkcji i podstawowe źródło bogactwa. W społeczeństwie stanowym uprzywilejowana pozycja szlachty przechodziła z pokolenia na pokolenie, z racji urodzenia[23].

Dla tego początkowego okresu tworzenia kapitalistycznych stosunków społeczno-ekonomicznych. Wczesny kapitalizm, tzw. kapitalizm handlowy, charakteryzowało umacnianie władzy monarchii absolutystycznych, niezbędny był stały dopływ środków finansowych. Zasadniczo pochodziły one z trzech źródeł, a mianowicie: z grabieży kolonii, z dodatniego salda bilansu handlowego oraz rozbudowanego i niesprawiedliwego systemu podatkowego[24].

Pomimo pewnych podobieństw (tworzenie armii, administracji państwowej, sądownictwa, unifikacji gospodarczej), poszczególne państwa realizowały własną politykę gospodarczą która odzwierciedlała odmienności historyczne, geograficzne, narodowe tradycje itp. Była ona ponadto wypadkową interesów tych grup, które sprawowały władzę. We Francji i Hiszpanii byli to władcy z ich coraz większymi ambicjami terytorialnymi, w Holandii bogaci kupcy, a w Anglii - arystokracja, kupcy, prawnicy i urzędnicy. W konsekwencji rozwinęły się trzy odmiany merkantylizmu: bulionizm, colbertyzm oraz kameralizm, w których funkcje sektora publicznego istotnie się różniły między sobą.

Bulionizm charakterystyczny był dla Hiszpanii i Portugalii. Kraje te jako pierwsze uzyskały znaczną premię pierwszeństwa wynikającą z podbojów kolonialnych. Napływające do tych państw ogromne zasoby kruszców, a zwłaszcza złota i srebra, pozwalały im na zaspokojenie wielu potrzeb finansowych. Wśród najważniejszych były takie, jak: utrzymanie dworu, finansowanie armii i wojen terytorialnych, czy też utrzymanie floty, będącej niezbędnym warunkiem kontaktów z koloniami. Efektem reconquisty z jednej strony, a z drugiej - działania Świętej Inkwizycji, Hiszpanię masowo zaczęła opuszczać ludność żydowska oraz mauretańska. W krótkim czasie kraj ten pozbawił się klasy kupców i rzemieślników, a w konsekwencji – łatwego dostępu do krajowej produkcji podstawowych dóbr. Dobra te musiały być kupowane poza granicami, w wyniku czego następował szybki przepływ przywożonego z Nowego Świata kruszcu do innych państw europejskich, prowadząc do inflacji. Szlachta hiszpańska (portugalska również) w obawie przed obniżeniem wartości uzyskiwanych czynszów z dzierżawy gruntów, doprowadziła do przywrócenia pańszczyzny jako formy renty feudalnej, ograniczając tym samym rozwój gospodarki rynkowej w tym kraju. Pomimo zatem wielkiej szansy rozwojowej, jaką uzyskały oba kraje w wyniku odkryć geogra-

[23] Por. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk, 2003, s. 30.

[24] Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (p.r.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 2010, s. 593-594

ficznych, niewłaściwe decyzje polityczne oraz gospodarcze zatrzymały ich rozwój na kilkaset kolejnych lat.

Kolejna odmiana merkantylizmu, czyli colbertyzm, występowała przede wszystkim we Francji. W porównaniu z bulionizmem funkcje państwa były tu zdecydowanie bardziej rozbudowane. Źródłem bogactwa kraju miał być dodatni bilans handlowy, a jego uzyskanie wyznaczało główne kierunki działań państwa. W praktyce oznaczało to politykę proeksportową i jednocześnie antyimportową. Popieranie eksportu związane było nie tylko z subwencjonowaniem manufaktur produkujących na eksport, lecz również uruchamianiem na rachunek państwa (etatyzm) zakładów produkcyjnych. W ten sposób wspierano także produkcję o charakterze antyimportowym. Prowadzono ponadto bardzo restrykcyjną protekcjonistyczną politykę handlową w celu ochrony interesów rodzimych przedsiębiorców. Szczególną rolę odgrywały także dążenia do zapewnienia autarkii gospodarczej zwłaszcza w dziedzinie produkcji surowców strategicznych (wyposażenie armii i floty oraz wyżywienie).

We Francji, ale także i w innych krajach, szczególną troską państwa przejawiającą się w zachowaniu monopolu i kontroli objęty był handel z koloniami. Wpływały one nie tylko na dostęp do rynków zbytu i rynków surowcowych (także niewolników), były nie tylko źródłem znacznych korzyści, lecz traktowane były także jako szczególna wizytówka państwa.

W zdecydowanie trudniejszej sytuacji znajdowały się państwa, które nie miały dostępu do kolonii, jak na przykład państwa niemieckie, m.in. Prusy. Podjęto w nich działania na rzecz wzmocnienia państwa głównie przy wykorzystaniu wewnętrznego potencjału. Racjonalne wykorzystywanie dóbr królewskich zarządzanych przez odpowiednio przygotowanych i wykształconych urzędników przynosiły prawie połowę dochodów królewskich. Tą odmianę merkantylizmu określa się mianem kameralizmu.

Zasadniczy zakres funkcji merkantylnych państw dotyczył funkcji klasycznej. Związana była ona głównie z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, ładu wewnętrznego, ale także umożliwiała rozszerzenie wpływów terytorialnych i podboje kolonialne. Funkcja regulacyjna przejawiała się przede wszystkim w tworzeniu warunków dla podmiotów działających w produkcji i handlu. Z kolei angażowanie się państwa w procesy bezpośrednio produkcyjne oraz tworzenie infrastruktury było wyrazem funkcji gospodarczej. Nie we wszystkich krajach funkcja ta była jednak realizowana.

Zarząd lokalny, podobnie jak administracja centralna, był w Anglii konserwatywny, co do form i funkcji. Trwałe struktury administracji terytorialnej wykształciły się na wyspie w czasach monarchii stanowej. Wówczas to miejsce stojących na czele hrabstw szeryfów zajęli sędziowie pokoju[25].

[25] Por. Ibidem, s. 35.

Francję uznać należy za kolebkę absolutyzmu. Wraz z przebudową aparatu władz centralnych, daleko idącym przekształceniom została poddana we Francji administracja lokalna. Zredukowane zostały funkcje urzędników wywodzących się jeszcze z czasów monarchii stanowej, a ich kompetencje przejęli komisaryczni urzędnicy zwani intendentami. Intendentów mianował król na wniosek generalnego kontrolera finansów. Nominacja była czasowa, a więc z możliwością odwołania urzędnika. Sprawowali oni swoją władzę w okręgach generalnych, których w przededniu rewolucji było 34. Kompetencje intendentów obejmowały sprawy szeroko rozumianej administracji, nadzór nad sądami, ściąganie podatków. W tej pierwszej sferze kontrolowali urzędy lokalne, mieli nadzór nad miastami, zajmowali się komunikacją, przemysłem, handlem i rolnictwem. Do pomocy intendenci powoływali subdelegatów, którzy rezydowali w głównych miastach okręgu. Ten model zarządu lokalnego, tworzący hierarchicznie podporządkowaną strukturę, był na tyle skuteczny, że przyjęty został w napoleońskiej Francji[26].

Od II połowy XVII wieku Cesarstwo Niemieckie przybrało charakter konfederacji. Było to konsekwencją rosnącej samodzielności poszczególnych podmiotów, które tylko formalnie wchodziły w skład Rzeszy. Procesowi ustrojowej emancypacji jednostek państwowych (księstw świeckich i kościelnych, wolnych miast i hrabstw) towarzyszyły zmiany w funkcjonowaniu państwa, w tym redukcja uprawnień organów wspólnych, którymi były: król-cesarz, Sejm Rzeszy i Sąd Kameralny Rzeszy.

Sprawne administrowanie królestwem wymagało również utworzenia nowych struktur władzy w terenie. Przede wszystkim należało ujednolicić podział terytorialny państwa, które było zlepkiem różnych obszarów. Ostatecznie Prusy podzielone zostały na departamenty i powiaty. Organami władzy w departamentach były kolegialnie działające kamery wojny i domen. W nazwie tych organów kryją się ich kompetencje, do których zaliczano: administrację dóbr królewskich, zaopatrzenie wojska i finanse. Departamenty dzieliły się na powiaty, na czele których stali landraci. Pochodzili oni z nominacji króla, ale spośród kandydatów wysuniętych przez sejmiki powiatowe. Landrat był więc mężem zaufania i króla, i lokalnej szlachty. Zmianami ustrojowymi objęte zostały również miasta, tak królewskie, jak i prywatne. Widocznym tego znakiem było ograniczenie ich uprawnień samorządowych, głównie przez wprowadzenie nad nimi nadzoru państwowego. Sprawowany on był w kwestiach administracyjnych przez kamery, a w zakresie spraw gospodarczych i finansowych – przez radców skarbowych, których powoływał monarcha. Na wsi organem władzy administracyjnej i policyjnej był jej właściciel, który podlegał nadzorowi landrata. Domeny królewskie zarządzane były przez urzędy domen, zależne bezpośrednio od kamery z pominięciem landrata. Jednolity ustrój w domenach i w dobrach prywatnych wprowadzony został w 1794 r., mocą pruskiej kodyfikacji – zwanej Landrechtem. W myśl jej postanowień każda

[26] Por. Ibidem, s. 31.

wieś stanowiła odrębną gromadę, posiadającą osobowość prawną i będącą zarazem jednostką samorządu wiejskiego. Na czele gromady stał sołtys wraz z ławnikami. Powoływał go wprawdzie pan wsi, ale landrat zatwierdzał i zaprzysięgał na wierność państwu, panu i gromadzie. Sołtys był najniższym organem władzy administracyjno-skarbowej, wykonawcą zarządzeń władz państwowych i pomocnikiem pana wsi w sprawach policyjnych[27].

Jednolitą administrację lokalną na terenie obecnej Austrii wprowadzono w II połowie XVIII wieku. Kraj podzielono na gubernie, te zaś na cyrkuły. Obszar guberni pokrywał się z historycznymi granicami krajów, które weszły w skład monarchii. Na czele guberni stał gubernator mianowany przez cesarza. Wykonywał on swe funkcje administracyjne z pomocą urzędu, noszącego nazwę gubernium. Prezydium tego organu, które podejmowało merytoryczne decyzje podlegające akceptacji gubernatora, tworzyli: gubernator, prezydent gubernium, szef biura gubernium i radcowie.

Gubernator stał nie tylko na czele administracji, ale również miał znaczące uprawnienia w stosunku do reprezentacji stanowych tworzonych w poszczególnych krajach. Taką reprezentacją był w Galicji Sejm Stanowy. Sformułowanie Stany prosiły o to, czego nie otrzymały, a dziękowały za to, o co nie prosiły, w sposób dobitny charakteryzuje niewielkie kompetencje, jakie reprezentacje stanowe posiadały.

Gubernie dzieliły się na cyrkuły, ze starostami na czele. Do ich kompetencji należał zarząd cyrkułem, sprawy policyjne, gospodarcze i wojskowe oraz nadzór nad miastami i wsiami.

W roku 1782 w miastach wprowadzono urządzenia samorządowe. Organami tego samorządu były: wydziały i magistraty. Wydział, wybierany przez kolegium elektorów, miał charakter uchwałodawczy i kreacyjny. Wybierał on członków magistratu oraz burmistrza i dwóch jego zastępców. Magistrat dzielił się na trzy senaty, z których cywilny i karny zajmowały się sądownictwem, zaś polityczny administracją. Na początku XIX wieku nastąpiło istotne ograniczenie uprawnień samorządowych miast. Wydział pozbawiono prawa wyboru magistratu, który odtąd pochodził z nominacji władz państwowych, a ponadto prawo wyboru senatu cywilnego i karnego przyznano sądowi apelacyjnemu, zaś senatu politycznego gubernium lub cyrkułowi.

Wieś lub grupa wsi należąca do jednego właściciela tworzyła dominium. W ramach dominium dziedzic posiadał zwierzchnictwo nad poddanymi, a ponadto realizował uprawnienia państwowe. Posiadał więc w najniższej instancji kompetencje administracyjne, policyjne i sądowe. Te uprawnienia od 1781 roku realizował on za pośrednictwem specjalnie powoływanych urzędników: mandatariusza w zakresie administracji i justycjariusza w zakresie sądownictwa. Byli oni urzędnikami dominialnymi, a zarazem organami absolutystycznego państwa[28].

[27] Por. Ibidem, s. 33.
[28] Por. Ibidem, s. 34.

W latach 1708 i 1719 w strukturach i funkcjonowaniu administracji lokalnej Rosji nastąpiły zasadnicze przekształcenia – wprowadzono nowy podział terytorialny państwa, dzieląc je na gubernie, prowincje i dystrykty. W ramach tych jednostek stworzono nową hierarchię władz administracji lokalnej, powierzając ją odpowiednio gubernatorom, wojewodom i komisarzom ziemskim.

Gubernatorzy, podlegając bezpośrednio Senatowi, posiadali rozległe uprawnienia w zakresie policji, skarbowości, sądownictwa i wojskowości. Kompetencje wojewodów określała specjalna instrukcja, zobowiązująca ich do czuwania nad spokojem w prowincji, walki z grabieżami, rozbojami, włóczęgostwem i innymi przestępstwami. Pod swoją opieką mieli oni również szkoły, manufaktury, szpitale i domy sierot. W miastach funkcje administracyjne powierzono magistratom, na czele których stali burmistrzowie. Wszystkie istniejące w państwie magistraty podporządkowano Głównemu Magistratowi w Petersburgu. Ten stan rzecz zmieniono w 1727 roku. Zniesiono wówczas Główny Magistrat, a magistraty poszczególnych miast podporządkowano gubernatorom lub wojewodom.

Struktura władz lokalnych zmieniona i uzupełniona została w II połowie XVIII w. W drodze łączenia kilku sąsiadujących ze sobą guberni utworzyła generał-gubernie, z generał-gubernatorami na czele, utrzymała, aczkolwiek zwiększyła liczbę guberni oraz w miejsce dwóch najniższych szczebli, prowincji i dystryktów, stworzyła powiaty, które podlegały isprawnikom (kapitanom). Isprawnik wraz z dwoma wybieranymi przez szlachtę asesorami tworzył tzw. niższy sąd ziemski, który wbrew nazwie był organem administracyjno-policyjnym.

W 1785 roku powołano samorząd szlachecki w ramach guberni i powiatów oraz przeprowadzono nową organizację władz miejskich. Organami szlacheckiego samorządu stanowego były zgromadzenia gubernialne i powiatowe, w skład których wchodziła szlachta zamieszkująca odpowiednio gubernię czy powiat, mająca tam dobra ziemskie lub posiadająca stopień oficerski. Zgromadzenia dokonywały wyborów swojego marszałka, który przewodniczył obradom zgromadzeń. Zakres uprawnień samorządu szlacheckiego był niewielki i ograniczał się w zasadzie do przedstawiania postulatów władzom administracyjnym.

Nowa organizacja władz miejskich została wprowadzona na mocy przywileju z 1785 r. Przyznawał on miastom samorząd, który pozostawał jednak pod ścisłą kontrolą władz gubernialnych. Organami tego samorządu były: jako ciało postulatowe – ogólne zebranie mieszkańców miasta, w składzie osób mających odpowiedni cenzus wieku i cenzus majątkowy; powszechna duma, która w praktyce nie odgrywała większej roli oraz duma sześciu radnych, zajmująca się sprawami zarządu miasta. Przewodniczył tym organom, wybierany przez ogólne zebranie mieszkańców miasta – prezydent[29].

[29] Por. Ibidem, s. 31-32.

Samorząd terytorialny w państwach postfeudalnych

Upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienie społeczeństwa stanowego miały przełomowe znaczenie dla powstania samorządu społecznego. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie. Upadek społeczeństwa stanowego oznaczał jednocześnie początek ustroju demokracji obywatelskiej, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy[30].

Podstawy współczesnej postaci samorządu terytorialnego stworzyły Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Wraz z rozwojem wydarzeń rewolucyjnych francuska myśl teoretyczna odeszła od upatrywania w gminach organizacji, które powinny pozostawać w takiej samej sytuacji jak poszczególni obywatele, a opowiedziała się za zapewnieniem gminom praw analogicznych do uprawnień jednostki. Na wzór tych praw wprowadzono instytucję czwartej władzy, oraz została zakreślona sfera praw gminy. Uzyskała ona osobowość prawną, a nadzór ze strony władz centralnych został poważnie ograniczony. Gminy traktowano jak korporację terytorialną, niezależną od państwa, uznając jej własne przyrodzone prawa. Jednak w zakresie realizacji funkcji nadanych przez państwo, gminy traktowano jako okręgi państwowe, powołane do wykonywania administracji, pozbawione samodzielności. Podkreślono fakt, że gmina – obok własnych funkcji – powinna realizować funkcje delegowane przez państwo. Gmina została podporządkowana państwu, jej władze pochodziły z nominacji, stała się rządowym okręgiem administracyjnym[31].

Na gruncie idei rewolucji francuskiej zrodziły się trzy teorie samorządu terytorialnego:

Najwcześniejsza teoria naturalistyczna samorządu, w imię której samorząd został przeciwstawiony państwu jako czynnik niezależny. W ramach tej teorii wykształciła się: wolność gminy: wyprowadzona z naturalnego prawa komuny – gmina jest starsza od państwa, to państwo od gminy wywodzi swe prawa. Gmina to instytucja równa państwu, a państwo jest właściwie federacją gminy. Państwo istnieje dla gminy, gmina jest nietykalna dla państwa. Gmina załatwia sprawy niezmiennie wynikające z natury jednostki i ma własny nienaruszalny zakres działania. Nadzór nad samorządem w tej teorii praktycznie nie istniał – nikomu nic do tego jak działa samorząd. Tej teorii zawdzięcza się podjęcie władzy komunalnej tzw. czwartej władzy. Rozwijała się ona głownie we Francji. Od połowy XIX wieku

---

30 Por. Wykrętowicz S. (p.r.), *Samorząd w Polsce : istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 2008, s. 13-14 oraz Mróz W., *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytnej*, WSAiZ, Przemyśl, 2003, s. 44-46.

31 Por. Buczkowski P., Odrodzenie samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1994, s. 9.

zaczęto zauważać, że nie ma możliwości traktowania samorządu jako niezależnego bytu od innych władz, a prawo komunalne jest częścią prawa państwowego.

Teoria państwowej samorządności powstała w Niemczech. Zgodnie z nią państwo samodzielnie wykonuje władzę poprzez swoje organy. Państwo może przekazać część swojej władzy miejscowym społecznościom, są one odrębnymi podmiotami prawnymi wchodzącymi w stosunki prawne z państwem. Samorząd polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym. Wykonywujące zadania na podstawie i w granicach ustaw, którego organy pochodzą z demokratycznych wyborów i którzy podlegają nadzorowi pod względem kryterium legalności.

Trzecia z teorii – teoria polityczna samorządu powstała i zakończyła swój żywot w Wielkiej Brytanii w szczególności w Anglii. Według niej samorząd nie jest tworem prawnym, a jest tworem politycznym – samorząd to nie rozwiązanie prawne, ale pewna myśl polityczna, istotę samorządu terytorialnego stanowi udział obywateli w administracji publicznej oraz istnienie kolegialnych organów samorządowych. Nie można wypracować stałych zasad i reguł funkcjonowania samorządu. O samorządzie można byłoby mówić gdyby urzędnicy nie byli wynagradzani i nie byli by zależni od rządu. Dopiero jeżeli stworzy się niezależność to dopiero wtedy powstanie niezależny samorząd[32].

Istotne znaczenie dla kształtowania się instytucji samorządu terytorialnego miał rozwój teorii i praktyki samorządu w Prusach. Pod wpływem zwycięstw Napoleona, w wielu państwach wprowadzono francuski system municypacyjny. W Prusach wystąpił wtedy opór przeciwko recepcji obcych instytucji, ale myśli ustawodawstwa francuskiego wywarły wpływ na ustawodawców pruskich. Powstały rozwiązania, których myślą przewodnią było pozyskanie mieszczan – znaczącej wówczas siły roboczej – do udziału w wykonywaniu administracji państwowej[33].

Uzyskano prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta poprzez organy samorządu pochodzące z wyborów, opartych na nowoczesnej zasadzie reprezentacji. Ograniczenia wynikały jedynie w przypadku przestrzegania państwowego porządku prawnego, którym sterował rząd. Natomiast w przypadku realizacji spraw pozostawionych do samodzielnej gestii ustawodawca nie ustanowił ograniczeń. Samorząd terytorialny uważany dotąd za samorząd gminy, uznany został za samorząd społeczeństwa. A od takiej koncepcji samorządu niedaleko do koncepcji samorządu jako udziału społeczeństwa w administracji państwowej[34].

---

[32] Stoker G., *The politics of local government*, Macmillan, 1988, [w:] Swianiewicz P. (p.r.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa, 1997, s. 16-42 oraz Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek, 2006, s. 4-5.

[33] Wojnicki J., Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, Pułtusk 2008, s. 29.

[34] Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 23.

Wraz z państwem prawnym powstaje państwowa teoria samorządu, u podstaw, której leży idea powołania lokalnego społeczeństwa terenowego do wykonywania administracji państwowej w terenie. Zakłada się, że państwo może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez podległe mu organy. Część tej władzy może przekazać miejscowemu społeczeństwu, które stanowi odrębną osobę prawną wchodzącą w stosunki prawne z państwem. Lokalna osoba prawna podmiotem samorządu staje się wówczas, gdy państwo upoważnia ją i zobowiązuje do realizacji funkcji administracji państwowej. Zatem nowoczesny samorząd terytorialny ukształtował się wtedy, gdy stosunek władzy państwowej przestał być jednostronnym stosunkiem poddania się suwerenowi, a stał się dwustronnym stosunkiem prawnym zakładającym istnienie praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości. Istotne znaczenie dla rozwoju teorii i praktyki samorządu miała francuska i pruska myśl teoretyczna, pod której wpływem kształtowała się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego. Podstawą jest tu idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej. Przenikła ona do ustaw poszczególnych krajów europejskich i już od końca wieku XIX upowszechniła się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego, która do dnia dzisiejszego kształtuje system zarządu lokalnego w Europie[35].

Z rewolucją francuską wiąże się powstanie społeczeństwa obywatelskiego, w wyniku której obalony został ustrój feudalny w formie monarchii absolutnej.

Rewolucja francuska i jej hasła Wolność, Równość, Braterstwo wywarła olbrzymi wpływ na losy ówczesnego świata. Była zwrotnym punktem w nowożytnych dziejach ludzkości. Rewolucja mieszczańska, znosząc ustrój stanowy, spowodowała upodmiotowienie wszystkich ludzi, uczyniła z nich obywateli wolnych i równych wobec prawa; stworzyła polityczne i ekonomiczne podstawy ustroju demokratycznego.

Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska o niepodległość Stanów Zjednoczonych. Deklaracja Niepodległości z 1776 r. zaczyna się od słów: Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi i obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia[36].

Wiek XIX i początek XX wieku

Chociaż podział terytorialny i funkcjonujące w jego obrębie struktury organów lokalnych ukształtowane w większości państw europejskich na przełomie osiemnastego i dziewiętnastego stulecia, bez istotnych zmian przetrwały do XX wieku, podział terytorialny i organizacja lokalnych władz rządowych nie wszędzie pozostały bez zmian.

---

35 Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 181.

36 Por. Kownslar A. O., Frizzle D. B., *Discovering American history*, New York-Toronto 1967, s. 104.

W II połowie XIX wieku przekształceń dokonano w Anglii, Austrii i Francji.

Specyficzny charakter uzyskała w II połowie XIX wieku terytorialna administracja rządowa w Prusach, Austrii i Rosji. Było to konsekwencją wprowadzenia dualistycznego modelu władzy w terenie, a więc modelu, w którym obok administracji scentralizowanej pojawiła się administracja zdecentralizowana w postaci samorządu terytorialnego. Przyjęcie takiej konstrukcji oznaczało: po pierwsze, ograniczenie uprawnień władz scentralizowanych; po drugie, szczególną rolę organów funkcjonujących na najniższym szczeblu podziału terytorialnego, a więc organów gminnych.

Uważano powszechnie, że władze gminne powinny spełniać podwójną rolę. Obok bowiem zarządzania sprawami samej gminy, miały one realizować polecenia wyższych organów administracji rządowej. Organy gminne traktowano więc zarówno jako władze samorządowe, jak i najniższy szczebel administracji scentralizowanej. Ponadto, w efekcie tego rozróżnienia, wprowadzono podział zadań władz gminnych na własne i zlecone.

Pojawiła się dualistyczna konstrukcja samorządu terytorialnego[37], zakładająca daleko idące współistnienie w terenie organów reprezentujących władzę centralną i organów reprezentujących obywateli danej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego, czyli samorząd terytorialny. Dualizm nie występował na szczeblu gminy, gdzie ze względu na zbędność odrębnych struktur rządowych występował sam samorząd. Mógł on jednak nie wystąpić i wyżej, tyle że wówczas w danej jednostce nie było samorządu; wyłącznie administracja państwowa działała w pruskim obwodzie regencyjnym, jednostce znajdującej się pomiędzy powiatem a szczeblem najwyższym, tj. prowincją.

Dualizm mógł być na tyle konsekwentny, że całkowicie oddzielano od siebie struktury administracji rządowej i struktury samorządu – organy samorządu miały przewodniczących odrębnych od organów administracji rządowej. Możliwe było jednak łączenie zadań organu administracji rządowej i przewodnictwa w kolegialnym organie wykonawczym samorządu. W Prusach starosta – organ administracji rządowej – był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego, tj. organu wykonawczego powiatu. Organy wykonawcze samorządu w omawianych krajach były, warto podkreślić, tradycyjnie kolegialne.

Dualizm wymaga podziału zadań: administracja państwowa zajmuje się sprawami o charakterze ogólnopaństwowym, a samorządowi przypadają, w ramach zadań własnych, sprawy o znaczeniu lokalnym. Może on jednak przejąć także wykonywanie pod nadzorem administracji państwowej określonych zadań tejże administracji, w tym celu mu zleconych lub powierzonych.

Rozdział kompetencyjny nie oznaczał pełnej równości administracji państwowej i samorządu. Zgodnie z tradycjami monarchii absolutnej organy samorzą-

[37] Por. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk, 2003, s. 30.

du nie mogły wkraczać w sferę działania administracji państwowej, nawet przez kontrolowanie jej działalności, podczas gdy organom administracji państwowej mogły przysługiwać uprawnienia nadzorcze wobec samorządu. Nadzór, należy pamiętać, obejmuje uprawnienia kontrolne oraz prawo władczego wkraczania w sprawy nadzorowanego podmiotu, ale tylko w zakresie i za pomocą środków określonych przez prawo. Rozdziałowi zadań i kompetencji towarzyszyć też miał rozdział źródeł finansowania działalności administracji państwowej i samorządu, mający zapewnić samorządowi realną podstawę jego względnej samodzielności.

W ramach odpowiednich instytucji państw zaborczych kształtował się w tym okresie samorząd terytorialny na obecnych terenach Polski.

Przełom XIX i XX wieku był tym okresem, w którym ustrój większości państw oparty był już na podstawach konstytucyjnych. Miały one różny charakter. Część z nich wprowadzała nowe demokratyczne rozwiązania, część zaś umacniała jedynie reżimy niedemokratyczne.

Trwałą tendencją zachodzących przeobrażeń było jednak upodmiotowienie polityczne społeczeństwa, rozszerzenie podstawowych praw i swobód obywatelskich oraz demokratyzowanie instytucji publicznych.

Aktywizacja szerokich rzesz ludności wymuszała w pierwszej kolejności reformy w zakresie prawa wyborczego. Polegały one na znoszeniu różnorodnych cenzusów, przyznaniu praw wyborczych kobietom i wprowadzeniu cztero - albo pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego.

Demokratyzacja prawa wyborczego prowadziła do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym i urealnienia zasady zwierzchnictwa narodu. Ten udział obywateli w rządzeniu konkretyzował się w parlamencie, z reguły w jego izbie niższej, będącej reprezentacją narodu. Parlament stawał się głównym i podstawowym organem władzy ustawodawczej, a zarazem tym segmentem władzy, który uzyskiwać zaczął decydujący wpływ na działalność egzekutywy. Wyrazem tego było kompletowanie przez legislatywę składu osobowego rządu, odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem, wymóg kontrasygnaty aktów wydawanych przez głowę państwa, jak też stopniowe eliminowanie głowy państwa w zarządzaniu krajem.

Procesom tym towarzyszyły zmiany zachodzące w obrębie samej administracji. Zaangażowanie aparatu państwowego w prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej, prowadziło do specjalizacji, czego wyrazem był wzrost liczby działających resortów. Powiększanie zadań administracji skutkowało również dekoncentracją, jak też rozbudową samorządu terytorialnego.

Te demokratyczne przeobrażenia hamowane zaczęły być poczynając od połowy lat 20-tych XX wieku. Specyfika zadań społeczno-gospodarczych, brak ustabilizowanych sił politycznych, mała sprawność systemów parlamentarnych zdominowanych przez partyjniactwo, co charakteryzowało zwłaszcza młode demokracje,

sprzyjały nowym radykalnym rozwiązaniom. Prowadziły one do odejścia od rządów demokratycznych na rzecz systemów autorytarnych i totalitarnych.

Autorytaryzm był systemem ustrojowym, którego głównym założeniem w XX wieku był kult państwa oparty na silnej władzy jednostki. Co prawda w większości krajów autorytarnych zachowano konstytucje, system parlamentarny i podstawowe prawa obywatelskie, ale sedno mechanizmów władzy stanowiła silna pozycja stojącego na czele państwa wodza. Autorytaryzm nie miał jednolitego oblicza. W praktyce istniała duża różnorodność rozwiązań ustrojowych, od autorytaryzmu umiarkowanego po autorytaryzm radykalny.

W państwie totalitarnym dominuje jedna formacja polityczna, która koncentruje władzę ustawodawczą wykonawczą i sądowniczą; państwo rozciąga kontrolę nad całością życia politycznego, społecznego i gospodarczego, a istniejące instytucje ustrojowe mają charakter fasadowy. W takim systemie brak jest jakichkolwiek instrumentów kontrolnych nad poczynaniami ośrodka decyzyjnego, maksymalnie ograniczona zostaje sfera prywatności jednostki, w wyniku uchylenia lub ograniczenia większości praw obywatelskich; dyktator stojący na czele państwa kumuluje najważniejsze stanowiska. Omnipotencja państwa pociąga za sobą rozwój struktur administracyjnych na szczeblu centralnym oraz mnożenie struktur na szczeblu centralnym, czemu towarzyszy likwidacja samorządu terytorialnego. Rozbudowany zostaje aparat przemocy stosujący terror i przymus fizyczny wobec faktycznych i potencjalnych przeciwników reżimu.

Te cechy charakterystyczne dla totalitaryzmu występowały w różnych państwach w różnym stopniu. Najbardziej jaskrawe były one w Związku Radzieckim i w Niemczech[38].

Okres dwudziestolecia międzywojennego ujawnił niedomagania niewidzialnej ręki rynku i w związku z tym przyniósł rozwój koncepcji interwencjonistycznych. Wraz z rosnącym, w powojennych latach, naciskiem społeczności lokalnych na rozleglejsze i pełniejsze zaspokajanie potrzeb publicznych, fakt ten stał się stymulatorem głównego nurtu ewolucji funkcji ekonomicznych samorządu lokalnego. Stopniowo zaczynano traktować go jako podmiot, który powinien regulować znaczną część warunków życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych danego terytorium. W wyniku powszechnego rozczarowania efektywnością działania władz centralnych, gwałtownie rozszerzano zakres zadań i kompetencji gmin. Wraz z pojawieniem się paradygmatu rozwoju regionalnego i lokalnego, idea nadawania nowego charakteru samorządowi terytorialnemu znacznie się upowszechniła. Poza tym, przerzucanie zadań publicznych na organy lokalne stało się wygodne dla państwowego centrum. Pozwalało bowiem uwolnić się od bezpośredniego administrowania i realizacji wielu zadań lokalnych, a nie-

[38] Mróz W., op. cit., s. 127-129.

jednokrotnie od ich finansowania. W nie zmienionym – w zasadzie – kierunku, ewolucja ta trwa do dziś[39].

Państwo polskie odrodzone po pierwszej wojnie światowej oparło się na zasadzie prawnej kontynuacji prawa i instytucji pozostawionych przez państwa zaborcze. Dotyczyło to także prawa i instytucji samorządu terytorialnego.

Początkowo istniał więc odrębny ustrój samorządu terytorialnego, w zależności od dawnej przynależności do państw zaborczych, a nawet od statusu danego obszaru w ramach państwa zaborczego[40]. Dopiero stopniowo następowało ujednolicanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzanie na cały kraj rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. Najpóźniej, ze względu na największe trudności, rozszerzono rozwiązania ogólne na były zabór pruski, a w jego ramach na województwo śląskie (złożone z części dawnego pruskiego Górnego Śląska oraz z polskiej części dawnego Śląska austriackiego), które od 1920 r. było obdarzone szczególnym statusem autonomicznym.

Samorząd terytorialny od II połowy XX wieku

W XX wieku wiele wydarzeń przyczyniło się do zwiększenia roli sektora publicznego i jego funkcji. Należą do nich obie wojny światowe, wielki kryzys, powstanie bloku państw socjalistycznych i jego upadek, zimna wojna, dekolonizacja, kryzysy lat 70., degradacja środowiska naturalnego itp.

Powstanie ZSRR ukonstytuowało nowy ustrój, w którym wszystkie funkcje i zadania przejęło na siebie państwo, łącznie z centralnym planowaniem rozwoju gospodarczego. Stało się to możliwe wskutek upaństwowienia środków produkcji i wyeliminowania prawie w całości prywatnej własności[41].

W wielu krajach wysoko rozwiniętych, pomimo rozszerzenia państwowej kontroli i sektora publicznego zwłaszcza w okresie wojen, utrzymano założenie, że produktywna działalność gospodarcza jest domeną osób prywatnych i prywatnych firm. Jednocześnie założeniu temu towarzyszyło przekonanie o potrzebie zaangażowania państwa i jego organizacji w stabilizowanie gospodarki, które z czasem przyjęło formę planowania, jednak o całkiem odmiennym charakterze niż w państwach socjalistycznych.

Wzrost działań sektora publicznego na rzecz niwelowania nierówności dochodowych społeczeństw (system ubezpieczeń, zasiłków) oraz poprawy ich dobrobytu (dostęp do systemu edukacji, ochrony zdrowia) w wielu krajach zdecydowanie zwiększył zakres redystrybucji.

---

39 Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 11 i n.

40 Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] Piekara A., Niewiadomski Z. (p.r.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 69 i n.

41 Por. Przygodzka R., *Ewolucja funkcji sektora publicznego* [w:] Sokołowski J. (p.r.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław, 2009, s. 597-599.

Pogłębienie zadań sektora publicznego z zakresu funkcji klasycznych, społecznych i gospodarczych wpłynęło na wyraźne ukształtowanie się trzech podstawowych funkcji przypisywanych finansom publicznym, czyli funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej. Funkcje te można podzielić w inny sposób – na funkcje:

1. opiekuna – państwo powinno utrzymywać nie tylko porządek publiczny, ochronę przed terroryzmem, przemocą, ochronę mniejszości przed prześladowaniami większości, lecz również zapewnić ochronę przed bezrobociem, nędzą i chorobami;
2. arbitra – państwo określa reguły gry konkurencyjnej i relacji społeczno-politycznych;
3. kontrolną i kreatywną – państwo powinno stać na straży wolnej konkurencji i swobody działalności ekonomicznej. Powinno również być odpowiedzialne za utrzymanie infrastruktury zarówno społecznej (szkoły, szpitale, instytucje kultury), jak i technicznej (drogi, mosty) oraz jest zobowiązane popierać rozwój gospodarczy i ograniczać skutki kryzysów ekonomicznych;
4. koordynatora – państwo jest odpowiedzialne za utrzymanie wewnętrznej spójności ekonomicznej, a w związku z tym uzasadnione jest jego zaangażowanie w redystrybucję dochodu narodowego;
5. produkcyjną – państwo wytwarza niektóre dobra i usługi np. pocztowe, transportowe itp.

Po II wojnie światowej administracja publiczna w Polsce[42], a w jej ramach instytucje samorządu terytorialnego, kształtowała się pod wpływem sprzecznych ze sobą czynników.

Z jednej strony Polska wykazywała szczególnie duże, w porównaniu z większością innych krajów kształtującego się bloku radzieckiego, przywiązanie do własnych, przedwojennych tradycji w tej dziedzinie, co dotyczyło zresztą także wielu innych dziedzin prawa. Przez pierwszych kilka lat Polski Ludowej utrzymywano zatem, rozciągając nadto jego moc na Ziemie Odzyskane (i na Śląsk, który utracił status autonomiczny), niemałą część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego. Przywrócono organy wykonawcze samorządu w postaci zarządów gminnych i miejskich, wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami, oraz wydziałów powiatowych. Co więcej, wobec nieprzywrócenia stanowisk starostów grodzkich, a w Warszawie Komisarza Rządu, istotnie rozszerzyły się zadania i kompetencje prezydentów dużych miast, w tym Warszawy. Dodać do tego należy wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, czego nie zdołano dokonać w II Rzeczypospolitej. Wobec generalnego przywrócenia organów rządowej administracji ogólnej organy wykonawcze samorządu terytorialnego funkcjonowały w ramach dualizmu zasadniczo bliskiego rozwiązaniom przyjętym przed wojną

[42] Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2006, s. 60-61.

w odniesieniu do powiatów, choć funkcjonującego w nowym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym.

Z drugiej strony, mimo wyraźnych początkowo prób zachowania rodzimych, tradycyjnych instytucji administracji publicznej i rozwiązań prawnych w tej sferze (pod hasłem tworzenia demokracji ludowej jako trwałej formuły pośredniej między klasyczną demokracją burżuazyjną a radziecką dyktaturą proletariatu), Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji instytucji radzieckich.

Powrót do samorządu terytorialnego w klasycznym, właściwym rozumieniu tej instytucji stał się możliwy dopiero po 1989 r. Początek tego procesu stanowiło – pionierskie wśród państw postkomunistycznych – wprowadzenie samorządu gminnego na mocy serii ustaw z 1990 r., w tym ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

System samorządu terytorialnego w ramach trójstopniowego podziału administracyjnego państwa stworzyło następnie, znów zresztą nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej (przynajmniej w odniesieniu do powiatu), ustawodawstwo z 1998 r.

Podsumowanie

Współczesne nowe wyzwania zmuszają do przewartościowania spojrzenia na kwestię samorządności. Współczesna rzeczywistość społeczno-polityczna na tyle odmieniła swoje oblicze, iż koniecznym jest zastanowienie się, czy zastosowana zostaje najbardziej dla niej adekwatna forma samorządu terytorialnego. Globalizacja, spadek partycypacji społecznej w sprawowaniu lokalnej władzy i w wyborach oraz zmniejszająca się legitymizacja rządów i samorządów to realne wyzwania, z jakimi mierzą się politycy i aktywiści na co dzień zarówno w Polsce, jak i w całej Europie.

Aby zmniejszyć odległość, jaka dziś dzieli obywatela od władzy, nieodzowne są próby poszukiwań modyfikacji lub też całkowitych zmian dla współcześnie dominujących form samorządu terytorialnego. Na całym świecie pojawiają się inicjatywy mające na celu zwiększenie partycypacji obywatelskiej w życiu społeczno-politycznym. Są to warte odnotowania propozycje zmian mającej zbliżyć mieszkańców do ich lokalnej władzy i sprawić, i mocniej związać ich z procesem podejmowana decyzji, zarazem przekazując w ich ręce narzędzia do kontroli, czy wybrana przez nich władza realizuje ich potrzeby i rozwiązuje dręczące ich problemy.

Coraz bardziej zaawansowany rozwój społeczno-ekonomiczny, na który dominujący wpływ wywiera przede wszystkim ogromny postęp techniczny, technologiczny oraz w dziedzinie organizacji i zarządzania. Wzajemne przenikanie się osiągnięć w różnych dziedzinach dzięki globalizacji i liberalizacji, ich wymiana na skalę światową, doprowadziły do ukonstytuowania się tzw. nowej gospodarki, który z jednej strony jest coraz bardziej złożonym systemem. Z drugiej zaś – pozwala skutecznie zmniejszać straty wynikające z niedoinformowania, braku umie-

jętności wykorzystywania możliwości tkwiących w sensownych powiązaniach kooperacyjnych, słabej koordynacji, niewystarczających środków, czy też braku możliwości skutecznego dotarcia do klientów. Jednocześnie, obok poważnych możliwości rozwojowych, współczesne procesy gospodarcze charakteryzują się znacznym ryzykiem i niepewnością. Każda z nich nosi w sobie znamiona nowej gospodarki, a ich wspólną cechą są nowe technologie. Szczególnie ważne są jednak relacje pomiędzy nowymi technologiami a społeczeństwem. Społeczeństwa stają się coraz bardziej świadome swoich potrzeb i możliwości ich zaspokajania.

Dokonujące się w szybkim tempie zmiany oraz wzrost świadomości klientów sektora publicznego, czyli społeczeństwa ogólnie, a przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w szczególności, wymuszać będą zdecydowanie większą elastyczność funkcjonowania sektora publicznego, zarówno w relacjach z otoczeniem (sektorem prywatnym), jak i wewnątrz samego sektora. W tym pierwszym przypadku chodzi o dostarczanie dóbr publicznych na różnych poziomach. Natomiast w drugim – o dostosowania do nowoczesnych technologii podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego.

Szczególna rola sektora publicznego sprowadza się do dostarczania globalnych dóbr publicznych, których główną rolą jest likwidowanie barier i napięć w stosunkach międzypaństwowych oraz pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w ramach gospodarki światowej. Na poziomie makro nadal ważnym zadaniem sektora publicznego będzie dostarczanie czystych dóbr publicznych, czyli zapewnienie ładu instytucjonalno-prawnego, ochrona własności, bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodowa. Bardzo ważne jest, aby regulacje miały charakter systemowy, obejmowały tylko niezbędne obszary oraz były przejrzyste i stabilne. Kolejnym poziomem oddziaływania sektora publicznego jest poziom mezo. Tutaj funkcje sektora sprowadzają się do dostarczania mieszanych dóbr publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, ekologia, B+R, infrastruktura itp.). Cechą charakterystyczną tych dóbr jest znaczny zakres zmienności. Ich kształt, sposób upowszechnienia, a przede wszystkim wielkość podaży jest zdeterminowana głównie systemem politycznym. W dobie współczesnych procesów rozwojowych należy przypuszczać, że istotnym czynnikiem będzie również wzrost oczekiwań klientów oraz stojące z nim w sprzeczności – ograniczone możliwości ich finansowania. Wiele wskazuje na to, że szczególnego znaczenia w zakresie dostarczania mieszanych dóbr publicznych zacznie nabierać współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym i społecznym. Podobne zjawiska towarzyszyć będą aktywności sektora publicznego na poziomie lokalnym. Mikrospołeczności w pełni świadome swoich potrzeb, poprzez włączanie się w procesy sprawowania władzy (public governance), współdecydować będą o możliwościach dostarczania dóbr i usług publicznych i ich jakości.

Postęp technologiczny i rozwój gospodarki sieciowej charakterystyczny dla współczesnych procesów rozwojowych w istotnym stopniu już wpłynął (i na-

dal będzie) na kierunki reform sektora publicznego w wielu krajach. Dynamika zmian otoczenia wymusiła potrzebę zwiększenia efektywności działań, postulowaną także przez wiele organizacji międzynarodowych, których głównym zadaniem jest krzewienie idei demokratycznych i troska o dobrobyt społeczeństw. Reformy sektora publicznego, które rozpoczęły się około 30 lat temu, w zasadzie koncentrowały się na administracji publicznej, a wraz ze zmniejszaniem ekonomicznej roli państwa w latach 80. minionego wieku, na prywatyzacji i deregulacji, zwiększaniu przejrzystości finansów publicznych, zwiększaniu decentralizacji itp. W gospodarkach transformowanych głównym celem państwa stało się przekształcanie własności państwowej w prywatną, która miała stać się podstawą budowanej gospodarki rynkowej. Koncentracja na tym właśnie aspekcie na dalszy plan odsunęła inne obszary aktywności państwa, co prowadziło do wypaczeń i nadużyć. Współcześnie jednak i w tych krajach dostrzega się wyraźny związek pomiędzy sprawnie funkcjonującym sektorem publicznym a szansą na wzrost gospodarczy i zwiększenie dobrobytu społecznego. Do głównych obszarów poprawy efektywności sektora publicznego można zaliczyć: zmiany w zarządzaniu finansami publicznymi, rzeczywiste umocowanie samorządności, upowszechnienie i implementację nowych koncepcji zarządzania publicznego, upowszechnienie mechanizmów rynkowych w procesie dostarczania mieszanych dóbr publicznych.

Bibliografia

1. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa, 1993.
2. Błaszczuk D. J., Stefański M. (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010.
3. Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
4. Buczkowski P., Odrodzenie samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1994.
5. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydaw. Zakamycze, Kraków, 2003.
6. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny*, WN US, Szczecin 2005.
7. Frączkiewicz-Wronka A. (p. r.), *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.
8. Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

9. Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E., *Linking the formal and informal economy: concepts and policies*, Oxford University Press, New York 2006.
10. Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2006.
11. Izdebski H., Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, ST 1991, nr 5.
12. Jeżewski J. (p.r.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach: gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wydaw. Uniw. Wrocławskiego, Wrocław, 1999.
13. Kleer J., *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2008.
14. Kociubiński K. (p.r.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce : wybrane aspekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2008;
15. Kownslar A. O., Frizzle D. B., *Discovering American history*, New York-Toronto 1967.
16. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
17. Mikołajewicz Z. (p. r.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole 1995.
18. Mróz W., *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytnej*, WSAiZ, Przemyśl, 2003.
19. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1989.
20. Piekara A., Niewiadomski Z. (p.r.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
21. Przygodzka R., *Ewolucja funkcji sektora publicznego,* [w:] Sokołowski J. (p.r.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław, 2009.
22. Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2009.
23. Shah A., *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007.
24. Sitniewski P. (p.r.), *Prawo Samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok, 2009.
25. Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (p.r.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 2010.

26. Soos G., Toka G., Wright G., *The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest 2002.
27. Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek, 2006.
28. Strzelecki Z. (p.r.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, WN PWN, Warszawa 2008.
29. Swianiewicz P. (p.r.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa, 1997;
30. Tuszyński H. S., *W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swojej szansy*, http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/.
31. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk, 2003.
32. Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność*, Redakcja Wydaw. Katolickiego Uniw. Lubelskiego, Lublin, 1999.
33. Wykrętowicz S. (p.r.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 2008.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 73-93

Trajektorie rozwojowe polskich regionów – wymiar Unii Europejskiej

Development trajectories of Polish Regions: The EU Dimension

Jacek Szlachta
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Streszczenie
Podstawowym przesłaniem tego opracowania jest teza, że najważniejszym uwarunkowaniem zmian sytuacji społeczno-gospodarczej polskich województw w XXI wieku jest członkostwo w Unii Europejskiej. Pozycja województw zmienia się w istotnym zakresie wskutek impulsów wynikających z integracji europejskiej, a szczególne znaczenie ma europejska polityka spójności. W pierwszej części tego opracowania przedstawiono wpływ integracji europejskiej na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów. W kolejnej części omówiono aktualną pozycję rozwojową polskich regionów. W trzeciej części scharakteryzowano europejskie uwarunkowania przyszłej ścieżki rozwojowej polskich regionów.

Summary
The key message of this paper is that the EU membership has been the key determinant of changes in the socio-economic situation of Polish voivodships in the 21st century. The position of voivodships has changed significantly as a result of impulses arising from the European integration, with the European cohesion policy playing a particularly significant role. The first part of this paper presents the impact of European integration on the socio-economic development of Polish regions. The next part discusses the current developmental position of Polish regions and the third one characterises European determinants of the development path for Polish regions in the coming years.

Słowa kluczowe: Europejska polityka spójności, rozwój regionalny, polityka regionalna, europejska integracja, konkurencja regionów

Keywords: European cohesion policy, regional development, regional policy, European integration, regional competitiveness

1. Wpływ integracji europejskiej na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powołano w Polsce samorządy terytorialne na poziomie lokalnym – miast i gmin, nie towarzyszyły temu jednak odpowiednie zmiany ustrojowe na poziomie regionalnym. Przez niemal całą dekadę lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku istniało w naszym kraju 49 małych województw, zarządzanych przez reprezentantów rządu w terenie, zwanych wojewodami. Prowadziło to do kwestionowania istnienia w Polsce kompleksowej polityki regionalnej, ze względu na brak podmiotów samorządowych na poziomie wojewódzkim. Sukcesy samorządowości na poziomie miast i gmin oraz wielkość Polski, nie dającej się sensownie zarządzać w warunkach podmiotowości zaledwie dwu szczebli administracyjnych – centralnego i lokalnego, prowadziły nieuchronnie do dojrzewania potrzeby głębokiej reformy ustrojowej państwa. Zakładano, że kluczowym jej elementem będzie wyposażenie w stosowne kompetencje poziomu pośredniego pomiędzy lokalnym i krajowym. Jednak dopiero od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono kompleksową reformę administracyjną państwa, polegającą między innymi na powołaniu zamiast 49 małych województw 16 dużych województw, dysponujących własnymi budżetami oraz zarządzanych przez wybieralne ciała przedstawicielskie, które będą mogły stać się podstawowymi jednostkami terytorialnymi interwencji europejskiej polityki spójności w Polsce. Umożliwiło to prowadzenie polityki regionalnej w obydwu niezbędnych dla jej kompleksowości wymiarach: interregionalnym (rządu wobec poszczególnych województw) oraz intraregionalnym (samorządów wojewódzkich w ramach poszczególnych województw).

Najważniejszym uwarunkowaniem zewnętrznym rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów w okresie ostatnich dwudziestu kilku lat był proces integracji europejskiej, który doprowadził do akcesji. Pierwszym ważnym etapem na drodze Polski do członkostwa był układ o stowarzyszeniu z Wspólnotą Europejską, podpisany 16 grudnia 1991 roku, który wszedł w życie od 1 lutego 1994 roku. Stwierdzono w nim między innymi, że podstawowym celem stowarzyszenia jest członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Dzięki zmianom politycznym jakie nastąpiły na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w Polsce stały się dostępne środki programów przedakcesyjnych, początkowo PHARE, a następnie także ISPA i SAPARD. Programy te uwzględniały nie tylko wymiar makroekonomiczny przygotowania naszego kraju do integracji, ale także wymiar regionalny pomocy strukturalnej Unii Europejskiej dla Polski.

Po wynegocjowaniu warunków akcesji Polski do Unii Europejskiej i ratyfikowaniu osiągniętego porozumienia przez wszystkie ówczesne państwa członkowskie, kraj nasz od dnia 1 maja 2004 roku w wyniku przyjęcia do Unii Europejskiej ma wszystkie obowiązki i przywileje wynikające z członkostwa w tej organizacji.

Organizacja ta, będąca najgłębszym ugrupowaniem integracyjnym we współczesnym świecie, prowadzi aktywną politykę strukturalną w skali kontynentalnej. Jednym z jej przejawów jest europejska polityka spójności, posługująca się instrumentami bezzwrotnymi jakimi są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, budowanymi na ich podstawie instrumentami inżynierii finansowej oraz instrumentami zwrotnymi, uruchamianymi najczęściej za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Intensywność i ukierunkowanie wsparcia w ramach europejskiej polityki spójności za pomocą funduszy strukturalnych adresowane są na poziom regionalny obszarów typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*). Na poziomie tym, wśród 270 regionów 27 państw członkowskich Unii Europejskiej znajduje się także szesnaście województw[1].

Bardzo często korzyści wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej sprowadzane są niemal wyłącznie do transferów finansowych dostępnych w ramach europejskiej polityki spójności. Jednak oddziaływanie Unii Europejskiej na trajektorie rozwojowe polskich regionów jest znacznie szersze i dotyczy między innymi:

- Dostępu do rynku Unii Europejskiej. Przekłada się to między innymi na możliwości wynikające ze wzrostu eksportu oraz lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionach Polski;
- Standardów europejskich dotyczących nie tylko poszczególnych wyrobów i usług, ale między innymi także: polityki gospodarczej, dostępności do usług publicznych, wprowadzenia europejskich regulacji prawnych (*acquis*);
- Otwarcia rynków pracy państw członkowskich na eksport siły roboczej z Polski oraz transfery finansowe osób pracujących zagranicą do Polski, a także zdobywane w wyniku tego *know how,* często wykorzystywane w poszczególnych regionach*;*
- Przyspieszonych zmianach strukturalnych w gospodarce i społeczeństwie Polski, stymulowanych integracją europejską.

Europejska polityka spójności tworzy korzystne ramy dla kształtowania nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego w Polsce między innymi poprzez:

- Standardy polityki regionalnej dotyczące: programowania, zarządzania, finansowania, wyboru projektów, monitoringu i ewaluacji;

[1] NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, zwana w Polsce Nomenklaturą Terytorialną Statystyki (NTS). Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej, wyróżnia się trzy poziomy: NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (podregiony). W klasyfikacji obowiązującej w Unii Europejskiej od 1 stycznia 2012 roku wyróżniono odpowiednio: 97 makroregionów, 270 regionów oraz 1294 podregionów. W Polsce wyróżniono odpowiednio: 6 makroregionów, 16 regionów i 66 podregionów. Dotyczy to nie tylko statystyki w układach terytorialnych prowadzonej przez EUROSTAT, ale intensywności dopuszczalnej pomocy publicznej oraz rozwiązań europejskiej polityki spójności, której beneficjentami są regiony na poziomie NUTS 2.

- Znaczące środki dostępne w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które pozwoliły na współfinansowanie rozwoju regionalnego w Polsce w bardzo znaczącej skali;
- Wprowadzenie zdecentralizowanego modelu wdrażania europejskiej polityki spójności, co sprzyjało upodmiotowieniu poziomu wojewódzkiego.

Wiele z tych korzyści jest jednak statystycznie dokumentowanych jedynie w skali kraju, a w układzie wojewódzkim najczęściej dysponujemy wyłącznie przybliżonymi szacunkami.

Do takich korzyści zaliczyć można między innymi pełny i nieograniczony dostęp podmiotów gospodarczych z Polski do rynku Unii Europejskiej i wynikające z tego możliwości wzrostu eksportu oraz rozwoju powiązań gospodarczych. Około 85% eksportu z naszego kraju trafia do państw Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim do Niemiec (około 26%), Francji (około 7%), Wielkiej Brytanii (około 6%), Czech (około 6%), Włoch (około 6%) oraz Holandii (około 5%). W latach 1990-2010 eksport Polski w cenach stałych zwiększył się około 6 razy i został przeorientowany na kraje członkowskie Unii Europejskiej. Różnorodne analizy wskazują, że eksport z Polski jest skoncentrowany w najsilniejszych regionach, a zdecydowanie największe korzyści z ekspansji eksportu odniosły regiony związane z największymi ośrodkami metropolitalnymi oraz położone w pobliżu zachodniej i południowej granicy naszego kraju.

Transformacja ustrojowa w Polsce otworzyła nasz kraj na bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało kolejne przyspieszenie w tej sferze. Dane wskazują, że podstawowym kierunkiem inwestycji zagranicznych w Polsce są duże miasta oraz regiony związane z tymi ośrodkami metropolitalnymi. W Polsce Wschodniej, z wyjątkiem województwa podkarpackiego, inwestycje zagraniczne mają marginesowe znaczenie. Taka struktura terytorialna bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie typu *green field,* związana była z tym, że Warszawa, oraz Katowice wraz z całą aglomeracją górnośląską, Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto i Wrocław posiadają najlepsze otoczenie biznesowe, niezbędne dla stymulowania aktywności gospodarczej, kumulując gros takich inwestycji.

Istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w XXI wieku miało przyjęcie standardów europejskich związanych z dostosowywaniem regulacji prawnych obowiązujących w naszym kraju do prawa unijnego *(acquis communautaire*). Polska została wyposażona przez Unię Europejską w podstawowe regulacje prawne, jakie są właściwe dla nowoczesnej gospodarce rynkowej. Obok formalnie obowiązujących rozporządzeń istotną rolę odgrywają także indykatywne wytyczne (*indicative guidelines*), stanowiące wzorzec dla państw i regionów Wspólnoty. W sumie standardy wspólnego rynku działały prawdopodobnie na

korzyść najsilniejszych regionów, w których trudne procesy dostosowawcze były znacznie łatwiejsze.

Unia Europejska zakłada jako jedną z podstaw swojego funkcjonowania cztery swobody, jedna z nich dotyczy wyboru miejsca pracy i zamieszkania. Ze względu na potencjał demograficzny nowych państw członkowskich, budzący obawy możliwością zakłócenia równowagi na lokalnych rynkach pracy, w roku 2004 wprowadzono okres przejściowy na swobodę podejmowania pracy przez obywateli tych państw, w tym także Polski, na obszarze starych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ograniczenia te mogły obowiązywać nawet przez siedem lat po akcesji. Poszczególne kraje członkowskie uchylały te obostrzenia stopniowo po roku 2004, dwa ostatnie Niemcy i Austria dokonały tego dopiero od 1 maja 2011 roku. Otwarcie rynku pracy dla obywateli Polski doprowadziło do emigracji szacowanej nawet na 1,2 miliona osób. Z migracjami wiążą się różnorodne konsekwencje, oceniane zarówno pozytywnie jak i negatywnie, między innymi transfery finansowe pracujących zagranicą do Polski, sięgające według szacunków blisko 20 mld złotych średniorocznie. Polskie regiony są bardzo silnie zróżnicowane ze względu na skalę migracji w relacji do liczby ludności, ubytek mieszkańców z tego tytułu jest zróżnicowany od niecałych 2% w Wielkopolsce do ponad 8% w województwie opolskim.

Dzięki Unii Europejskiej zostały znacząco przyspieszone zmiany strukturalne w gospodarce Polski. Bardzo szybko rozwinął się w ostatnich latach sektor usług, zmniejszyła się nieco rola przemysłu, natomiast znaczenie rolnictwa zostało zasadniczo ograniczone, chociaż paradoksalnie Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej spowalnia procesy restrukturyzacji rolnictwa. Zmiany te są lepiej widoczne w strukturze tworzenia dochodu narodowego, znacznie wolniej następują w sferze zatrudnienia. Jako istotne elementy regionalnych struktur społeczno-gospodarczych wyżej rozwiniętych regionów pojawiły się instytucje sektora finansowego oraz otoczenia biznesu. Unia Europejska współfinansowała w Polsce rozwój podażowych segmentów gospodarki, co zasadniczo poprawia konkurencyjność poszczególnych województw. Największymi beneficjentami zmian strukturalnych mających w ostatnich latach były przede wszystkim stolice województw, w tym największe metropolie kraju. Jednak województwa Polski są w dalszym ciągu bardzo zróżnicowane ze względu na „nowoczesność" struktury, bowiem rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo oraz rybactwo koncentrują od 4% pracujących na Śląsku, do ponad 30% w województwie lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim. Ponieważ wydajność pracy w rolnictwie wynosi około 20% rejestrowanej w przemyśle i usługach to duży udział tego sektora przesądza o niskich dochodach na mieszkańca. W sumie rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo oraz rybactwo generuje w Polsce zaledwie około 4% wartości dodanej brutto, a skrajne wielkości to: 1% w województwie śląskim i 11% w województwie podlaskim.

Jak już stwierdzono wcześniej, dzięki akcesji Polska może korzystać z możliwości wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego, wynikających z europejskiej

polityki spójności. Umożliwiło to zbudowanie w Polsce potencjału w zakresie polityki rozwojowej, prowadzonej w wieloletnim horyzont czasowym, pierwszy dotyczył lat 2004-2006, kolejny lat 2007-2013, a najbliższy lat 2014-2020. Działania europejskiej polityki spójności skoncentrowane są przede wszystkim w najbiedniejszych regionach typu NUTS 2, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Wszystkie województwa Polski, zarówno w latach 2004-2006 jak też 2007-2013, nie osiągały tego poziomu. Po roku 2013 jedynie Mazowsze, będące najbogatszym regionem Polski, opuszcza tę grupę. W ramach tej polityki średnioroczne transfery finansowe na rzecz Polski w relacji do produktu krajowego brutto (*capping*) już w latach 2004-2006 osiągnęły skalę nieco ponad 2%, a w latach 2007-2013 jest to około 3,5%, a pułapem proponowanym na lata 2014-2020 jest 2,35%.

Polska podjęła decyzję o wprowadzeniu zdecentralizowanego modelu europejskiej polityki spójności, którego ważnym komponentem stały się regionalne programy operacyjne, co sprzyjało upodmiotowieniu poziomu regionalnego. W sumie w latach 2007-2013 około 36% środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest zarządzane na poziomie wojewódzkim. Przyjęty przez Polskę algorytm podziału środków pomiędzy regiony oraz powołanie w latach 2007-2013 specjalnego programu makroregionalnego dedykowanego Polsce Wschodniej oznaczało, że najsłabsze regiony były bardzo silnie wspierane w ramach segmentu regionalnego. Jednak beneficjentem programów sektorowych były przede wszystkim najsilniejsze ekonomicznie województwa, związane z największymi ośrodkami miejskimi.

Europejska polityka spójności umożliwiła znaczącą decentralizację w sferze finansów publicznych. Jest to korzystne, bowiem samorządy terytorialne przeznaczają relatywnie znacznie większą część środków na inwestycje publiczne niż rządy (Tablica 1). Jak widać Polska osiągnęła poziom decentralizacji finansów publicznych zbliżony do przeciętnego w Unii Europejskiej, zarazem znacznie wyższy niż w większości państw unitarnych. Oczywiście wielkość Polski i znaczące zróżnicowanie społeczno-gospodarczych struktur wojewódzkich naszego kraju sprawiają, że rola układu regionalnego jest istotna.

Tab. 1. Wskaźniki decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce na tle UE 27

Relacja	Polska	UE 27
Inwestycje publiczne w relacji do wydatków publicznych	8,8%	5,4%
Wydatki publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do całości wydatków publicznych	30,8%	33,6%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do inwestycji publicznych ogółem	66,7%	67,4%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym w relacji do wydatków publicznych na tych poziomach	19,0%	10,0%

Źródło: Information base of the Council of the European Municipalities and Regions (CEMR) – Dexia, 2008-2010.

2. Aktualna pozycja rozwojowa polskich regionów

Silne impulsy rozwojowe wynikające z integracji europejskiej przyczyniły się do zasadniczej poprawy sytuacji zarówno całej Polski jak i poszczególnych regionów w ostatniej dekadzie. Ze względu na opóźnienia rejestracji danych statystycznych dotyczących tworzenia i podziału dochodu narodowego w układach terytorialnych dopiero obecnie w miarę rzetelnie można opisać pozycję regionów Polski na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku.

Tab. 2. PKB na mieszkańca w układzie województw według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE 27=100 w latach 1997-2010

Województwo	1997	2008	2009	2010	Zmiana 1997-2010
Mazowieckie	62,9	89,9	97,3	102,5	+39,6
Śląskie	49,9	61,6	65,2	67,4	+17,5
Wielkopolskie	46,3	59,5	64,6	65,6	+19,3
Dolnośląskie	46,0	61,3	66,3	70,9	+20,3
Zachodniopomorskie	44,3	51,7	53,4	54,8	+9,1
Pomorskie	43,5	54,1	59,2	60,5	+15,7
Lubuskie	40,5	48,9	51,9	53,2	+11,4
Opolskie	40,1	48,3	49,7	50,1	+10,0
Kujawsko-Pomorskie	39,0	49,2	51,5	52,9	+13,9
Łódzkie	39,0	53,1	55,5	58,0	+19,0
Małopolskie	39,0	49,2	52,2	53,5	+14,5
Podlaskie	35,4	41,6	44,8	45,8	+10,4
Warmińsko-Mazurskie	35,2	42,3	44,9	46,2	+11,0
Lubelskie	33,6	39,6	40,9	42,6	+9,0
Podkarpackie	33,4	39,3	41,6	42,4	+9,0
Świętokrzyskie	33,3	45,6	47,2	47,8	+14,5
Polska	44,2	57,0	60,8	63,0	+18,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Warszawa-Katowice, 2012 i wcześniejsze wydania.

Syntetycznym miernikiem obrazującym pozycję Polski w Unii Europejskiej jest produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu sił nabywczej w relacji do średniej UE 27. Poziom ten w Polsce w latach 1997-2010 zwiększył się z około 44% do około 63% średniej unijnej. Dane takie zostały po raz pierwszy zestawione w układzie nowych województw dla roku 1997, najnowsze pochodzą z roku 2010. Jak widać z danych tablicy 2 poza Mazowszem żadne inne województwo nie przekraczało wtedy 50% średniej UE 27, w siedmiu kolejnych poziom ten wynosił powyżej 40%, a w pozostałych ośmiu zaledwie nieco powyżej 30% średniej UE 27. W ciągu tych trzynastu lat dokonała się jakościowa poprawa pozycji polskich regionów, bowiem na Mazowszu w roku 2010 PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej przekroczył już średnią UE 27, w Dolnośląskim wyniósł nieco ponad 70%, a w kolejnych trzech województwach przekroczył 60%.

Tylko w pięciu regionach Polski Wschodniej (Lubelskim, Podkarpackim, Podlaskim, Świętokrzyskim oraz Warmińsko-Mazurskim) wynosił poniżej 50% UE 27.

Przyrosty PKB w relacji do średniej UE 27 wyniosły w okresie 1997-2010 około 40 punktów procentowych na Mazowszu, co czyni to województwo jednym z najszybciej rozwijających się regionów Unii Europejskiej. Przyrost w skali około 20 punktów procentowych zarejestrowano w czterech województwach związanych z dużymi metropoliami: Dolnośląskim, Łódzkim, Śląskim i Wielkopolskim (nieco mniej bo blisko 16 punktów procentowych w Pomorskim). Najniższe przyrosty, jednak zbliżone do około 10 punktów procentowych, zarejestrowano w czterech regionach Polski Wschodniej: Lubelskim, Podkarpackim, Podlaskim i Warmińsko-Mazurskim oraz w znajdujących się w znacznie lepszym położeniu wyjściowym województwach Polski Zachodniej: Lubuskim, Opolskim i Zachodniopomorskim.

Jeszcze w roku 1997 zaledwie jedno województwo Polski charakteryzowało się PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej powyżej 50% średniej UE 27, w roku 2010 w takiej sytuacji znalazło się już jedenaście regionów. Tablica ta dokumentuje między innymi: spory dystans rozwojowy województw Polski do regionów Europy Zachodniej, szybkość nadrabiania opóźnień przez regiony naszego kraju w ostatnich kilkunastu latach oraz rosnące zróżnicowania międzyregionalne, czego wyrazem jest znacznie szybszy rozwój społeczno-gospodarczy obszarów związanych z dużymi ośrodkami metropolitalnymi.

Bardzo charakterystyczną sytuację rejestrujemy w warunkach kryzysu gospodarczego jaki rozpoczął się w świecie i w Unii Europejskiej w roku 2008. Cała Polska tak jak i poszczególne regiony nadrobiły w okresie 2008-2010 znacznie więcej dystansu niż w poprzednich kilku latach. W przypadku Mazowsza i Dolnego Śląska odpowiednio 12,6 i 9,6 punktu procentowego, w przypadku Śląska, Wielkopolski i Pomorza o ponad 5 punktów procentowych. Zdecydowanie najmniejszą poprawę rejestrujemy w Opolskim, Świętokrzyskim i Zachodniopomorskim (odpowiednio 1,8, 2,2 i 3,1 punktu procentowego). Nigdzie nie nastąpiło pogorszenie sytuacji, co oznacza, że regiony Polski okazały się generalnie bardzo odporne na zjawiska kryzysowe w Unii Europejskiej.

Jednak pomimo bardzo znaczącego postępu społeczno-gospodarczego jaki dokonał się w Polsce w ostatnich dwu dekadach pozycja województw Polski na tle innych regionów typu NUTS 2 Unii Europejskiej jest w dalszym ciągu bardzo słaba. W roku 2010 został opublikowany piąty raport kohezyjny pokazujący sytuację 16 województw Polski na tle wszystkich 270 regionów typu NUTS 2 Unii Europejskiej. Generalnie pozycja polskich województw jest bardzo słaba, poza województwem mazowieckim, wyróżniającym się zdecydowanie najkorzystniejszymi wskaźnikami. Polskie województwa wyróżniają się bardzo wysokimi wskaźnikami w zakresie edukacji, przyzwoitym wskaźnikami w zakresie oczyszczania ścieków i penetracji Internetem. Niestety równocześnie nasze regiony cechują się katastrofalnie niskimi poziomami: produktywności w przemyśle i usługach, wydatków

na B+R, inwestycji publicznych na mieszkańca oraz regionalnej innowacyjności. Szczególnie niekorzystna jest pozycja województw Polski Wschodniej.

Tab. 3. Pozycja regionów Polski według wskaźników Piątego Raportu Kohezyjnego

Lp.	Wskaźnik	1	2	3	4	5	6
1	Produktywność w usługach i przemyśle w 2007 – 6 klas	0	0	0	1	2	13
2	Jakość rządów w 2009 – 5 klas	0	0	0	10	6	
3	Gospodarstwa domowe z dostępem do szerokopasmowego Internetu w 2009 – 6 klas	0	0	12	4	0	0
4	Indeks konkurencyjności w 2010 – 6 klas	0	0	2	5	8	1
5	Udział ludności w wieku 30-34 z wykształceniem wyższym w 2008 – 5 klas	1	0	10	5	0	
6	Wskaźnik zatrudnienia 20-64 w 2008 – 6 klas	0	0	1	5	9	1
7	Wcześniej kończący edukację w wieku 18-24 lata w 2007-2009 – 6 klas	14	2	0	0	0	0
8	Wydatki na B+R w 2007 – 5 klas	0	0	1	5	10	
9	Wskaźnik bezrobocia w 2008 – 5 klas	0	1	5	7	3	
10	Udział ludności zagrożonej ubóstwem w 2008 – 5 klas	0	2	3	7	4	
11	Zdolności oczyszczania zanieczyszczeń wody w 2007 – 6 klas	7	1	2	4	2	0
12	Inwestycje publiczne na mieszkańca wg parytetu siły nabywczej 2002-2006 – 6 klas	0	0	0	0	2	14
13	Indeks regionalnej innowacyjności w 2006 – 5 klas	0	0	0	5	11	

Źródło: *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Brussels, November 2010 oraz *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Foreword. Summary. Conclusions. Maps and Comments*, European Commission, Brussels, November 2010. Przedział 1 oznacza najkorzystniejszą sytuację, przedział 5 i (lub) 6 najmniej korzystną. Wskaźnik dotyczący jakości rządów został usunięty z ostatecznej wersji raportu kohezyjnego.

Przeglądy potencjałów terytorialnych państw członkowskich, metropolii światowych oraz wybranych regionów względnie makroregionów są dokonywane systematycznie także przez OECD. W roku 2008 takie badanie zostało przeprowadzone przez OECD dla Polski. Wskazało ono na jakościowy postęp pozycji polskich regionów, jaki dokonał się w ostatnich dwu dekadach.

3. Europejskie uwarunkowania przyszłej ścieżki rozwojowej polskich regionów

Głęboki kryzys w gospodarce światowej spowodował skorygowanie na niekorzyść prognoz dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich i regionów europejskich. Zakłada się, że w roku 2020 produkt krajowy brutto na mieszkańca Polski zasadniczo zwiększy się, chociaż ze względu na kryzys gospodarczy wszystkie założenia makroekonomiczne do roku 2020 zostały

zasadniczo skorygowane w dół. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 zakłada, że w roku 2020 produkt krajowy brutto na mieszkańca Polski według parytetu siły nabywczej, nawet w najbardziej pesymistycznym scenariuszu przekroczy 74% średniej Unii Europejskiej, a w optymistycznym scenariuszu osiągnie nawet 79% średniej Unii Europejskiej.

W różnych raportach wskazuje się, że dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego Polski obniża się, bowiem proste rezerwy wynikające początkowo z transformacji ustroju gospodarczego, a następnie z integracji europejskiej wyczerpują się. Wymaga to zasadniczej zmiany modelu członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz ukształtowania nowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

W roku 2011 w ramach programu ESPON uruchomiony został projekt badawczy Europejskie Terytorium 2050 (*European Territory* 2050 – ET2050), który ma zostać zakończony w roku 2014. W pierwszej fazie prac nastąpiło zidentyfikowanie najważniejszych megatrendów mających wpływ na rozwój terytorialny Unii Europejskiej w horyzoncie czasowym do roku 2050. Są one następujące:

(1). Starzejąca się ludność Europy. W Unii Europejskiej rejestrujemy niedostatek siły roboczej wskutek niskich stóp przyrostu naturalnego. Bardzo silna presja migracyjna spoza Unii Europejskiej wywierana jest z południa (Afryka, Bliski Wschód, Azja), która ma jednak bardzo zróżnicowany wpływ na różne regiony i kraje. Liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejsza się znacząco, co wpływa na wzrost gospodarczy i konkurencyjność wielu regionów europejskich. Starzenie się ludności w Polsce ma bardzo niekorzystny wpływ na innowacyjność i dynamikę procesów społecznych i gospodarczych.

(2). Cofająca się gospodarka. W ostatnich dekadach różnice w wielkości produktu krajowego brutto i poziomie dobrobytu pomiędzy Europą a innymi kontynentami zmniejszają się. W wyniku kryzysu gospodarczego obserwujemy zasadnicze obniżenie dynamiki rozwojowej państw i regionów Unii Europejskiej. Europejska gospodarka jest w większym niż przeciętnie stopniu zależna od usług i zaawansowanej turystyki. Reindustrializacja zostaje ograniczona do tradycyjnych stref przemysłowych. Szansą dla Unii Europejskiej jest wzrost znaczenia lokalnych rynków na produkty rolnicze. Pewne sektory takie jak: transport, przetwórstwo żywności oraz wzornictwo mogą pozostać konkurencyjne, jednak Europa w wielu wiodących obecnie sektorach może w nachodzących latach utracić pozycję lidera (między innymi: mikroelektronika, komputery, software, medycyna, nanotechnologie).

(3). Ewolucja postaw społecznych. Niestety obserwujemy erozję tradycyjnych wartości, które historycznie przyczyniły się do sukcesu społeczno-gospodarczego Europy. Może mieć miejsce kontynuacja niekorzystnych postaw społecznych sprzyjających zadłużaniu się kosztem przyszłych pokoleń. Ze starzeniem się społeczeństw państw europejskich związana jest zwiększona percepcja niechęci do ryzyka. Niewątpliwie społeczeństwa poszczególnych państw Europy będą bardziej niż dotychczas wrażliwe na problemy środowiskowe. Wzrost poziomu

identyfikacji z konkretnymi terytoriami, prowadzący do ograniczenia otwartości na wpływy zewnętrzne, wzrastający protekcjonizm i bazowanie na własnych zasobach oznaczają niepełne wykorzystanie potencjału regionów i państw Unii Europejskiej. W bogatszych lokalnych jednostkach terytorialnych pojawiają się zorientowane na miejsca strategie ochrony przed otoczeniem. Należy się spodziewać, że nieformalne relacje w dalszym ciągu będą dominujące w peryferyjnych i słabiej rozwiniętych strefach oraz dzielnicach miast.

(4). Spowolniona innowacyjność. Zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest sytuacja, gdy nowa fala technologiczna związana między innymi z nanotechnologiami, biomedycyną, energetyką i sztuczną inteligencją będzie przebiegała wolniej niż oczekuje się obecnie. Wolniejsze będzie prawdopodobnie także tempo wdrażania aktualnie dostępnych technologii nowej generacji. W szerszym niż oczekiwano zakresie będą realizowane nieefektywne i nieproduktywne badania naukowe. Problemem będzie nieefektywne planowanie badań naukowych nie prowadzące do niezbędnej koncentracji środków, dochodzenia do produktów rynkowych itd.

(5). Niedostatek energii. Ceny energii rosną znacznie szybciej niż jeszcze niedawno oczekiwano. Nawet pomimo znaczącego wzrostu skali energetyki wykorzystującej źródła odnawialne, w dalszym ciągu istotną rolę w nadchodzących dekadach będą odgrywały paliwa węglowe. Dodatkowo silniejszy wpływ zmian klimatycznych wymusi bardziej restrykcyjną politykę redukcji emisji co^2, dalej obniżając wzrost gospodarczy. Także zależność Unii Europejskiej od zewnętrznych źródeł energii wzrośnie. Wynikiem tego będą pojawiające się znacznie częściej i narastające konflikty w układach terytorialnych, związane z zasobami i ryzykiem wynikającym z ich dostępności.

(6). Odwrócone dostępności. W globalnym świecie niektóre centralne miejsca Unii Europejskiej, jakimi są wiodące metropolie, uzyskują doskonałą dostępność w zakresie powiązań komunikacyjnych, w tym także transportowych z wiodącymi miejscami koncentracji potencjałów społeczno-gospodarczych na świecie. Sieci perfekcyjnie łączą najważniejsze miejsca świata i Europy. Także w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich metropolie zyskują bardzo korzystne parametry dla sieciowania. Jednak w tym samym czasie pozycja wielu geograficznie pobliskich miejsc, znajdujących się w cieniu takich biegunów rozwoju ulega stopniowej degradacji, bowiem ich poziom wykluczenia i izolacji zwiększa się.

(7). Spolaryzowany rozwój. W ostatnich latach zasadniczo zmienił się paradygmat rozwoju regionalnego w rozwiniętych krajach świata. Wyrazem tego są między innymi zapisy strategii Europa 2020. Grozi nam bardziej spolaryzowany niż dotąd rozwój społeczno-gospodarczy, między innymi w układzie regionalnym, pomiędzy większymi miastami a resztą regionu, a także strefami w ramach miast. Następuje realokacja kierunków wydatków w ramach funduszy europejskiej polityki spójności na niekorzyść obszarów najslabszych. Prawdopodobne jest także

zmniejszenie transferów finansowych i poziomu solidarności pomiędzy regionami i państwami Unii Europejskiej.
(8). Hybrydowa geografia. W ostatnich dekadach w Europie ma miejsce stopniowa ewolucja struktur zagospodarowania przestrzennego, z tradycyjnego modelu zwartego miasta i punktów aktywności rozmieszczonych wokół przystanków komunikacyjnych, do znacznie luźniejszych regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego i wzrastającej presji suburbanizacyjnej, szczególnie silnej w przypadku dużych i średnich miast. Wskutek tego istnieje zagrożenie, że Europa będzie kontynentem niskiego poziomu ładu przestrzennego, braku czytelności rozmieszczenia różnych funkcji w przestrzeni oraz czytelnego rozróżnienia pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi.
(9). Zablokowane reformy strukturalne. Warunkiem powrotu Unii Europejskiej na korzystną trajektorię rozwojową są głębokie reformy społeczno-gospodarcze. Bardzo prawdopodobne jest, że wdrażanie niezbędnych zmian napotka na barierę akceptacji społecznej. Będziemy odczuwali rosnące problemy zrównoważenia budżetu, związane ze świadczeniem usług publicznych o charakterze socjalnym. Ograniczone co do zakresu i wielkości inwestycje w infrastrukturę i badania i rozwój zostaną skoncentrowane na niewielu polach. Prawdopodobne jest ograniczenie solidarności z biedniejszymi krajami spoza Unii Europejskiej. Samorządy terytorialne będą znacznie mniej skuteczne niż dotychczas we wszystkich skalach przestrzennych. Władza polityczna będzie sprawowana przez populistów lub technokratów niechętnych reformom. Siła polityczna zostanie częściowo przesunięta do korporacji ponadnarodowych.
(10). Europejskie zakleszczenie. Warunkiem skutecznego podjęcia wyzwań przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska jest dokonanie niezbędnych reform politycznych, które umożliwią bardziej sprawne niż dotychczas radzenie sobie z nowymi wyzwaniami. Mechanizmy decyzyjne obowiązujące w Unii Europejskiej nie pozwalają jednak na skuteczne konkurowanie z innymi krajami świata. Zagrożeniem jest brak znaczącego postępu w głębokości integracji europejskiej, a w wyniku wystąpienia bezwzględnej konieczności współdziałania państw członkowskich może mieć miejsce co najwyżej koordynacja niektórych polityk, takich jak: fiskalnej, migracyjnej, rynku pracy. Wynikiem tego może być model Unii Europejskiej różnych prędkości oraz zablokowanie kolejnych rozszerzeń.

W sumie te mega trendy wyznaczają kierunki i skalę wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska w nadchodzących dekadach, zasadniczo spowalniając rozwój społeczno-gospodarczy regionów Unii Europejskiej i Polski. Brak skutecznego podjęcia tych wyzwań prowadziłby do zasadniczej degradacji pozycji społeczno-gospodarczej regionów Europy w nadchodzących dekadach.

Ewolucja europejskiej polityki spójności oznacza zasadnicze przesunięcie akcentów ze spójności na rzecz konkurencyjności. Ilustruje to najlepiej *Position Paper* dla Polski w którym opisano priorytety interwencji strukturalnej Unii Eu-

ropejskiej w Polsce w latach 2014-2020. *Position Paper* dla Polski zawiera syntetyczny tekst główny oraz szeroki aneks. Podstawowym problemem Polski według *Position Paper* jest utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu dochodu narodowego, ze względu na wyczerpywanie się prostych rezerw rozwojowych. Utrzymanie korzystnej trajektorii rozwojowej jest warunkiem zmniejszania dystansu wobec bogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz bardziej skutecznego niż dotychczas podejmowania problemów strukturalnych. Wskazano na znaczenie wykonania wyznaczonych dla Polski w Krajowym Programie Reform w horyzoncie czasowym roku 2020 celów strategii Europa 2020. Jako najbardziej wymagające dla naszego kraju wyzwania określono:

1. niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę (transportową, teleinformatyczną i energetyczną). Szczególną uwagę zwrócono na sieć kolejową oraz penetrację szerokopasmowym Internetem;
2. nieatrakcyjne systemy badawcze i innowacyjne oraz niską konkurencyjność biznesu. Wskazano uwagę na bardzo niski poziom nakładów na B+R w Polsce oraz problem niezbyt skutecznego podejmowania problemów strukturalnych. Prowadzi to do niskiego potencjału innowacyjnego naszego kraju oraz ograniczonej zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do operowania na Wspólnym Rynku;
3. niską partycypację na rynku pracy. Szczególnym problemem jest niski udział zatrudnionych wśród starszych kohort wiekowych oraz bardzo niski wiek wychodzenia z rynku pracy, co dotyczy szczególnie kobiet. Wskazano na szereg bardzo niepokojących syndromów sytuacji na rynku pracy, dotyczącej między innymi młodzieży. Towarzyszą temu niespójności systemu edukacyjnego oraz wysoki udział osób zagrożonych ubóstwem;
4. nieefektywne gospodarowanie zasobami. Polska gospodarka jest przynajmniej dwukrotnie bardziej energochłonna niż ma to miejsce przeciętnie w całej Unii Europejskiej, podobnie niekorzystnie kształtuje się surowcochłonność produkcji oraz poziom emisji zanieczyszczeń. Niepokojący jest deficyt zasobów wodnych.

Ustalenia tej diagnozy powiązano z czterema priorytetami kierunków finansowania, proponowanymi w ramach funduszy europejskich w latach 2014-2020, jakimi według Komisji Europejskiej mają być:

(1) **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014-2020 powinien cieszyć się transport kolejowy. Wskazuje się na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie po-

trzeby inwestycyjne w sferze Informacyjnych i Komunikacyjnych Technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli dostępności do sieci.

(2) **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe**. W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu i udziału inwestycji prywatnych w B+R. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp do usług finansowych i zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do e-administracji.

(3) **Zwiększenie partycypacji na rynku pracy** poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu edukacji przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

(4) **Przyjazną dla środowiska oraz efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarkę**. Komisja Europejska spodziewa się, że inwestycje w tym obszarze wzrosną znacząco w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2013. Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującą się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodziami, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi.

Wnioski te potwierdzają także zapisy Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do roku 2020. W dokumencie tym wyróżniono trzy obszary strategiczne interwencji:

1. sprawne i efektywne państwo. W ramach tego obszaru strategicznego wylistowano następujące cele: (1) przejście od administrowania do zarządzania rozwojem, (2) zapewnienie środków na działania rozwojowe oraz (3) wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli;
2. konkurencyjną gospodarkę. W ramach tego obszaru strategicznego zidentyfikowano jako cele: (1) wzmocnienie stabilności makroekonomicznej, (2) wzrost wydajności gospodarczej, (3) zwiększenie innowacyjności gospodarki, (4) rozwój kapitału ludzkiego, (5) zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych, (6) bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, (7) zwiększenie efektywności transportu;
3. spójność społeczną i terytorialną. W ramach tego obszaru strategicznego wyróżniono jako cele: (1) integrację społeczną, (2) zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, a także (3) wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integrację przestrzenną niezbędną dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych.

Jest to nowatorska konwencja, bowiem w dotychczasowych, średniookresowych i długookresowych strategiach powstałych w Polsce w XXI wieku, jeszcze nigdy nie eksponowano w taki sposób znaczenia sprawnego i efektywnego państwa, a spójność nie była ujmowana tak nisko. Wyraźnie widać, że podstawowy dylemat polityki regionalnej Polski konkurencyjność versus spójność został jednoznacznie rozstrzygnięty na rzecz tej pierwszej.

Zapisy te wyraźnie dokumentują, doskonałe zrozumienie przez Komisję Europejską potencjałów, deficytów i potrzeb rozwojowych społeczeństwa i gospodarki Polski. Jednak wynika z nich jednoznacznie, że działania będą skoncentrowane na obszarach najsilniejszych, w tym przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich. Wsparcie dla słabszych regionów będzie podejmowane nie dlatego że są biedne, ale dlatego, że mają potencjały, które mogą zostać wykorzystane jako podstawa rozwoju społeczno-gospodarczego w różnych skalach przestrzennych. Oznacza to, że bardzo prawdopodobne jest, że pozycja wszystkich polskich regionów na tle całej Unii Europejskiej w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku poprawi się znacząco, jednak zróżnicowania regionalne w Polsce zwiększą się, a głównym beneficjentem zreformowanej polityki spójności Unii Europejskiej będą przede wszystkim województwa związane z największymi aglomeracjami miejskimi.

Bibliografia

1. Bachtler J., 1998, *Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy*, European Planning Studies, Vol. 6, No. 6, s. 645-664, 1998.
2. Bachtler J., Wren C., 2006, *The Evaluation of EU Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, Regional Studies 40(2), Special Issue: The Evaluation of EU Cohesion Policy, s. 143-153.
3. Bachtler J., Taylor S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Special Report, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
4. Bachtler J., Mendez C., 2007, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds?,* Journal of Common Market Studies.
5. Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
6. Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
7. Boldrin M., Canova F., 2001, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, Economic Policy 16(32), s. 205-253.
8. Bradley J., 2009, *Debata na temat polityki spójności i funduszy strukturalnych*. [w:] *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w.* Materiały z konferencji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 54-70, Warszawa.
9. Bradley J., Zaleski J., 2003A, *Modeling EU accession and Structural Fund impacts using the New Polish HERMIN model,* [w:] W. Welfe (red.), *Modeling Economies in Transition*, Proceedings of the 7-th Conference of the International Association AMFET, Cedzyna, s. 97-124, Łódź.
10. Bradley J. Zaleski J., 2003B, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, Gospodarka Narodowa nr 7/8 s. 18-45.
11. Castells M., 2008A, *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa, 2008.
12. Castells M., 2008B, *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa, 2008.
13. Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
14. Ederveen S., Gorter R., de Mooij, Nahuis R., 2002, *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

15. European Commission, 2008, Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, SEC(2008)2868 final, Brussels 14/11.
16. European Commission, 2009A, Consultation on the future „EU 2020" strategy, Commission Working Document, COM(2009)647/3 final, Brussels.
17. European Commission, 2009B, Creative and innovative regions. Sixth progress report on economic and social cohesion, COM(2009)295 final, European Commission, Brussels, 25 June.
18. European Commission, 2010A, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument wydany po polsku jako: Komisja Europejska, 2010, *Komunikat Komisji Europa 2020*. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
19. European Commission, 2010B, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Conclusions: the future of Cohesion Policy COM(2010)642 final, Brussels, 9.11.
20. European Commission, 2010C, The EU Budget Review SEC(2010)7000 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, Brussels 19.10 COM(2010)700 final.
21. European Commission, 2011A, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 Part I and II, SEC (2011)867-868 final, Brussels 29.6.2011 COM (2011)500 final.
22. European Commission, 2011B, Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, Brussels, 6.10.2011 COM(2011)615 final.
23. European Commission, 2012A, Country specific recommendations for Poland, Brussels 6.07.
24. European Commission, 2012B, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09.

25. European Commission, 2012C, Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Brussels 14.3 SWD(2012)61 final część I i II.
26. European Union, 2010, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
27. Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge-London, 2001.
28. Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
29. Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Kraków.
30. Gill J., 2010, *Regional development policies: place-based or people-centred*, The World Bank, Washington D. C., October.
31. Grosse T. G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, 1(8), s. 25-48.
32. Huebner D., 2009, *Reflection Paper on future Cohesion Policy*, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 April.
33. Informal Meeting of Ministers Responsible for Cohesion Policy, 2011B, Territorial Agenda of European Union until 2020, Godollo, 19 May.
34. Komisja Europejska, 2005, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Bruksela.
35. Komisja Europejska, 2008, Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela 6.10.
36. Komisja Europejska, 2010, Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

37. Komisja Europejska, 2011, Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela.
38. Komitet Regionów, 2010, Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010, Bruksela.
39. Komitet Regionów, 2011, Opinion of the Committee of the Regions on the Fifth Cohesion Report, 31 March – 1 April 2011, Brussels COTER-V011.
40. Krugman P., 1995, Development, Geography and Economic Theory, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
41. Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Program Reform, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 roku, Warszawa, 25 kwiecień 2012
42. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 roku, Warszawa, maj.
43. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009A, Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r., Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe, Warszawa październik.
44. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009B, Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Warszawa, sierpień.
45. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010A, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Warszawa lipiec.
46. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010B, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. przyjęte 18 sierpnia 2010 r., Warszawa, wrzesień.
47. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010C, *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Warszawa, tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 roku reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 roku, Warszawa, marzec.
48. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012A, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882
49. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012B, Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020. Informacja dla Rady Ministrów Warszawa, 7 maja.

50. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012C, Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020, Warszawa.
51. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012D, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Założenia Umowy Partnerstwa. Załącznik (Projekt), Warszawa, 16 listopad.
52. Ministry of Regional Development, 2011, How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Background Report, Warsaw.
53. Misiąg W., 2012, Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008-2011 i ich prognozy na lata 2012-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
54. OECD, 2008, Przeglądy terytorialne OECD. Polska, Paryż, Wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
55. OECD, 2009A, How Regions Grow. Trends and Analysis, Paris.
56. OECD, 2009B, Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report, Paris 31 March.
57. OECD, 2009C, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March.
58. Samecki P., 2009, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, Brussels DG REGIO, December.
59. Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, 2003, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels.
60. Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
61. Szlachta J., Zaleski J., 2008, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, Gospodarka Narodowa nr 3, s. 87-103.
62. Szlachta J., Zaleski J., 2009, *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa nr 4, s. 81-110.
63. Szlachta J., Zaleski J., 2010, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, Gospodarka Narodowa, nr 10, s. 37-56.
64. (The) World Bank, 2009, World development report 2009. Reshaping Economic Geography, Washington DC.

65. Zaleski J., Tomaszewski P., 2004, *Makroekonomiczne efekty realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, Studia Regionalne i Lokalne, Uniwersytet Warszawski nr 2 (16), s. 58-78.
66. Zaleski J., Kudełko J., Mogiła Z., 2012, *Rola polityki spójności po 2013 r. w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013r.,* Studia KPZK PAN, tom CXL, s. 39-55, Warszawa.
67. Komisja Europejska, 2012, Instrumenty finansowe w polityce spójności na lata 2014-2020, Arkusz Informacyjny, Bruksela.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 95-127

Sens istnienia powiatów ziemskich w świetle ich dochodów i wydatków

Do revenues and expenditures of the rural districts in Poland justify their further existence?

Dariusz J. Błaszczuk*, Iwona Koza**
*Doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie.
**Magister, starszy asystent w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Chełmie, doktorant w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie.

Streszczenie
Polskie powiaty ziemskie są, na ogół, jednostkami słabymi, o niskim i słabo rosnącym, a często nawet malejącym potencjale, zarówno ludnościowym i finansowym, jak i kompetencyjnym oraz o niskich aspiracjach.
Przeprowadzone wnioskowanie pozwala stwierdzić, że spośród rozważanych w artykule czterech rozwiązań, zmniejszenie liczby powiatów ziemskich, a w konsekwencji zwiększenie ich potencjału, jest nie tylko najłatwiejszym do realizacji na terenach o niższym poziomie urbanizacji, ale także najkorzystniejszym w obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej Polski. Jednocześnie wydaje się ono być drogą do pojawienia się w Polsce prawdziwych wspólnot samorządowych.

Summary
Polish rural districts are, as a rule, weak. They have low and slowly growing, and often even decreasing potential, both in terms of population and finances as well as with respect to their responsibility and aspirations.
Consideration of the four possible solutions contemplated in the paper leads to the conclusion that the reduction of the number of the rural districts and, consequently, increase of their potential is not only the easiest to implement in areas with a lower level of urbanization but also the most proper in the current socio-economic situation of Poland. Moreover, it seems to be the way to the creation in Poland of the real local communities.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, powiaty ziemskie, wspólnoty samorządowe, analiza strumieniowa

Keywords: regional and local authorities (governance), rural districts (counties), regional and local communities, stream analysis

Czternaście lat funkcjonowania samorządu lokalnego składającego się z dwóch szczebli to wystarczająco długi okres, aby ocenić, czy system ten okazał się rozwiązaniem właściwym. W szczególności, przedmiotem zainteresowania są powiaty ziemskie, które są, na ogół, jednostkami słabymi, o małym potencjale, ponieważ mają małą liczbę ludności, skąpe zasoby finansowe oraz małe i ciągle uszczuplane kompetencje (Gniadkowski, 2012, Jęczmionka, 2012 oraz *Rząd*, 2013). A zatem, mimo iż są one formalnie wyposażone w atrybuty samorządności, mają coraz mniejszy wpływ na otoczenie, w którym funkcjonują (por. Werwińska, 2010, s. 289-297; Lutrzykowski, 2009, s. 30-31 oraz Bober et al., 2013, s. 74-78 i 94-96). W związku z tym, toczy się ożywiona dyskusja co do sensu istnienia tych powiatów (por. Koza, 2013). Jednym z możliwych sposobów analizy tego zagadnienia jest badanie ich dochodów i wydatków, a w szczególności ich struktury.

Badanie takie należy przeprowadzić na tle otoczenia, przede wszystkim, ogólnogospodarczego. W otoczeniu tym wystąpiły zmiany korzystne, jak i niekorzystne. Tendencje korzystne tendencje (wzrosty) wystąpiły w zakresie, m. in. liczby przedsiębiorstw i wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. Niepokojącymi zjawiskami były, przede wszystkim, stopniowe starzenie się polskiego społeczeństwa i wysoki poziom migracji zewnętrznych. Przez cały badany okres utrzymywał się też wysoki poziom bezrobocia.

1. Przegląd badań empirycznych funkcjonowania powiatów

Badanie funkcjonowania samorządów powiatowych w Polsce ma dosyć bogatą literaturę – kilkadziesiąt publikacji w ostatnich kilkunastu latach.

Wiele opracowań poświęcono zagadnieniom potencjału gospodarczego powiatów. Celem opracowania A. Wojewódzkiej-Wiewiórskiej było określenie stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów (Wojewódzka-Wiewiórska, 2012). Natomiast K. Kozłowska opisała zmiany w zakresie rozwoju zrównoważonego (Kozłowska, 2010). M. Gruz opisał zróżnicowanie rozwoju gospodarczego jednostek administracyjnych kraju (Gruz, 2000). Z kolei w artykule S. Roszkowskiej analizowana jest konkurencyjność gospodarek powiatów (Roszkowska, 2011). Artykuł A. Miazgi i I. Sagan poświęcony jest analizie rozwoju powiatów Polski Wschodniej w stosunku do pozostałej części kraju (Miazga, Sagan, 2011). A. Radwan i Ł. Paluch zajęli się poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego powiatów ziemskich województwa małopolskiego (Radwan, Paluch, 2011), a Z. Szymla przedstawił obraz struktury przestrzennej gospodarki tego województwa (Szymla, 2006). Natomiast R. Grochal scharakteryzował potencjał gospodarczy powiatów regionu radomskiego (Grochal, 2004) a Z. Przybyła dokonał porównań przestrzennych powiatów przygranicznych województwa dolnośląskiego (Przybyła, 1999).

Co najmniej kilka opracowań poświęconych jest analizie jakości życia. T. Borys i P. Rogala dokonali krytycznego przeglądu doświadczeń zagranicznych i polskich samorządów w zakresie pomiaru jakości życia (Borys, Rogala, 2009), zaś w opracowaniu Z. Szymli znalazła się klasyfikacja powiatów województwa małopolskiego pod względem warunków życia ludności (Szymla, 2004). Na poziom jakości życia wpływa m. in. poziom opieki medycznej. M. Hass-Symotiuk określiła i zidentyfikowała zbiory informacji ekonomiczno-medycznych na potrzeby zintegrowanego systemu oceny dokonań szpitali publicznych (Hass-Symotiuk, 2011).

Poruszane były także zagadnienia demograficzne i rynku pracy. M. Sasin sklasyfikowała powiaty pod względem przyrostu ludności, ze szczególnym uwzględnieniem depopulacji (Sasin, 2011). D. Głuszczuk przeanalizował cechy charakteryzujące tło demograficzne rynku pracy, zasoby pracy, pracujących i bezrobotnych oraz pracodawców (Głuszczuk, 2012). Z kolei w artykule I. Markowicz i B. Stolorz znalazło się omówienie zastosowania regresji logistycznej do badania i prognozowania zjawiska bezrobocia (Markowicz, Stolorz, 2009), zaś M. Sej-Kolasa i M. Sztemberg-Lewandowska badały zależności międzyregionalne oraz interakcje między poziomami bezrobocia w różnych jednostkach administracyjnych (Sej – Kolasa, Sztemberg-Lewandowska, 2011). Natomiast T. Klimanek oszacował bieżący i prognozowany odsetek osób bezrobotnych w populacji osób w wieku 15 lat i więcej w powiatach województwa wielkopolskiego (Klimanek, 2012).

Zajmowano się także problematyką inwestycji jednostek powiatowych. W. Misterek oraz A. Dobrowolska zaprezentowali badania dotyczące strategii rozwoju, wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego planu finansowego w gminach i powiatach województwa lubelskiego (Misterek, Dobrowolska, 2012). Z kolei E. Markowska-Bzducha analizowała możliwości inwestycyjne gmin, powiatów i miast na prawach powiatu (Markowska-Bzducha, 2008). Natomiast A. Myna przedstawił bariery w finansowaniu rozwoju dróg powiatowych na przykładzie powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego (Myna, 2008).

Wiele prac poświęcono problematyce finansów powiatów. M. Miszczuk przedstawiła zmiany wielkości oraz struktury potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego (Miszczuk, 2007). M. Gruz opisał zróżnicowanie dochodów własnych samorządów (Gruz, 2000), M. Ślebocka pisała o dochodach powiatów pochodzących z podatków stanowiących dochody budżetu państwa (Ślebocka, 2006), a A. Werwińska oceniła gospodarkę finansową powiatów ziemskich w zakresie ich działalności operacyjnej (Werwińska, 2010). A. Bury badała wysokość dochodów na 1 mieszkańca w tych powiatach (Bury, 2003). E. Rudowicz przeprowadził analizę finansów samorządu terytorialnego powiatów województwa mazowieckiego (Rudowicz, 2009).

W kilku pracach poruszane były zagadnienia związane z kierowaniem. B. Nogalski i A. Klimek wykazali, że instrumenty zarządzania organizacją można z po-

wodzeniem wykorzystywać w administracji samorządowej (Nogalski, Klimek, 2011). Natomiast K. Błoński skrytykował wprowadzenie do sektora publicznego reguł wykorzystywanych przez sektor prywatny (Błoński, 2011). M. Kachniarz zdiagnozował procesy orientacji na klienta w samorządach (Kachniarz, 2011). Natomiast I. Koza zbadała efektywność funkcjonowania samorządów województwa lubelskiego (Koza, 2009).

Zagadnienia polityczne poruszał M. Mazurkiewicz. Analizował on preferencje wyborcze na podstawie modelu wyjaśniającego liczbę głosów zdobytych w wyborach parlamentarnych przez poszczególne komitety wyborcze, w zależności od sytuacji ekonomiczno-społecznej ich elektoratu (Mazurkiewicz, 2003).

2. Założenia i metoda badania dochodów i wydatków powiatów ziemskich

Badaniem objęto wszystkie 314 powiatów ziemskich (zwanych dalej powiatami) na tle dla miast na prawach powiatów (zwanych dalej miastami). W każdej jednostce przedmiotem badania były poziomy absolutne dochodów i wydatków budżetowych oraz, określone zgodnie z nomenklaturą zawartą w art. 3-5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2010), wskaźniki:

A. struktury dochodów budżetowych:
1. udział subwencji ogólnej w dochodach budżetu ogółem;
2. udział dotacji celowych ogółem w dochodach budżetu ogółem;
3. udział dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem;
   3.1. udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych;
   3.2. udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych;
   3.3. udział dochodów z majątku powiatu w dochodach własnych;
   3.4. udział pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych;
4. udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem;

B. struktury wydatków budżetowych:
1. udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem;
2. udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu ogółem;
3. udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu ogółem;

C. relacji ogólnobudżetowych:
1. relacja wydatków ogółem do dochodów ogółem;
2. relacja dochodów własnych do wydatków ogółem;
3. relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem;
4. relacja wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego;

D. wskaźników zadłużenia:
1. relacja wydatków na obsługę długu do dochodów bieżących;
2. relacja zadłużenia do wydatków majątkowych inwestycyjnych.

Dane do badań pobrano z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz publikowanych danych Ministerstwa Finansów. W szczególności wykorzystano informacje wygenerowane na podstawie sprawozdań finansowych sporządzanych przez samorządy – sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych (www.stat.gov) według stanu na koniec roku kalendarzowego oraz ze sprawozdań Rb-Z informujących o zobowiązaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (www.mf.gov).

Początkowo założono, że badanie obejmie lata 1999-2011, a więc najdłuższy możliwy okres. W trakcie zbierania danych okazało się jednak, że dla okresu 1999-2001 brak jest niektórych danych dla niektórych powiatów. Następnie okazało się, że wartości niektórych wskaźników w latach 2002-2003 znacząco odbiegają od odpowiednich wartości w następnych latach. W rezultacie okres badania zawężono do lat 2004-2011.

Badanie statystyczne rozpoczęto od określenia siły korelacji rang Spearmana (Ostasiewicz, Rusnak, Siedlecka, 1997, s. 274 i nast.) między wartościami badanych wskaźników dla powiatów. Wyniki nie wykazały istotnego związku między wartościami wskaźników przyjętych do badań.

Do opisu struktury statystycznej badanych powiatów w każdym roku wyznaczono miary tendencji centralnej: klasyczną (średnią arytmetyczną) oraz pozycyjne: dominantę i medianę. Następnie stwierdzono, że rozkłady wartości praktycznie wszystkich wskaźników w poszczególnych latach są asymetryczne. W związku z tym wykorzystano pozycyjne miary dyspersji: kwartyle, a zwłaszcza drugi i dziewięćdziesiąty ósmy percentyl (Zeliaś, 2000, s. 37 i nast.). Z kolei obserwacja przebiegu (8) wykresów wartości każdego wskaźnika w poszczególnych latach pozwoliła wyprowadzić wniosek o znacznym stopniu podobieństwa tych rozkładów. W związku z powyższym, na podstawie centralnego twierdzenia granicznego (Zeliaś, 2000, s. 192-193), dla każdego wskaźnika wyznaczono szeregi rozdzielcze pokazujące sumy częstości absolutnych z dokładnością do dwu miejsc po przecinku zagregowane dla wszystkich powiatów i wszystkich lat. Niezależnie od powyższego dla wartości średnich arytmetycznych w poszczególnych latach

wyznaczono trendy[1], które, zgodnie z regułami teoretycznymi, przedłużono na następne trzy lata (np. Błaszczuk, 2006, s. 105) i odpowiednio skorygowano[2].

3. Wyniki badania dochodów i wydatków ogółem

W badanym okresie, zarówno średnie dochody ogółem, jak i średnie wydatki ogółem, zarówno miast, jak i powiatów były coraz wyższe (Por. Wykres 1 oraz Wykres 2). Dochody ogółem wszystkich powiatów kształtowały się na poziomie od 12,4 mld zł w 2004 r. do 23,9 mld zł w 2011 r., zaś wydatki odpowiednio od 12,8 mld zł do 24,4 mld zł. Jedne i drugie były ok. 2,5-krotnie niższe od dochodów wszystkich miast. Relacje te w badanym okresie były dosyć stabilne. Można więc przypuszczać, że utrzymają się one w najbliższych latach.

Miasta osiągały poziomy średnie dochodów i wydatków zdecydowanie wyższe niż powiaty (481,11 mln zł w stosunku do 39,6 mln zł w 2004 r. i 861,51 mln zł w stosunku do 76,2 mln zł w 2011 r. w przypadku dochodów i 486,92 mln zł w stosunku do 40,9 mln zł w 2004 r. i 931,98 mln zł w stosunku do 77,8 mln zł w 2011 r. w przypadku wydatków) .

---

1 Autorzy są świadomi, że w przypadku każdego z oszacowanych trendów liczba obserwacji, a dokładniej stopień swobody, są zdecydowanie za małe w stosunku do wymagań znanych ze statystyki matematycznej (por. np. Zeliaś, 2000, s. 112 i n. oraz Ostasiewicz, Rusnak, Siedlecka, 1997, s. 298 i n.).

2 Prognozowanie udziałów zawiera w sobie dodatkową trudność polegającą na tym, że suma wartości prognozowanych w każdym podokresie prognozy musi byś równa 1. W literaturze spełnienie tego warunku często uzyskuje się budując odpowiedni program matematyczny, w ramach którego żąda się znalezienia minimalnej wartości sumy ważonej kwadratów różnic między wartościami prognozowanymi a skorygowanymi wartościami prognozowanymi, przy czym wagami w funkcji wyboru są, na ogół, odwrotności wariancji udziałów w okresie diagnozy. Otrzymywane tą metodą poszczególne wartości skorygowane różnią się od odpowiednich wartości prognozowanych w górę albo w dół, co w przypadku naszego badania nie byłoby zgodne z oczekiwaniami. Dlatego zastosowano korektę liniową, przy czym wagami były iloczyny odwrotności wariancji udziałów w okresie diagnozy i wartości prognozowanych udziałów.

Wyk. 1. Wartości dochodów budżetowych ogółem (w mld zł) miast i powiatów w latach 2004 – 2011 oraz ich prognozy na lata 2012 - 2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawi e: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

Wyk. 2. Wybrane miary statystyczne dochodów ogółem i wydatków ogółem powiatów w latach 2004-2011 (w mln zł)

Źródło: Jak wyżej.

Najwyższe dochody i wydatki osiągnęły powiaty znajdujące się w południowych województwach naszego kraju: kłodzki, wałbrzyski, świdnicki, krakowski, nowosądecki, nowotarski, dąbrowski, oświęcimski, suski, cieszyński, raciborski, tarnogórski i żywiecki. Osiągały one wyniki ponad dwukrotnie przekraczające średnią dla wszystkich powiatów w Polsce. Główną przyczyną tej sytuacji było ożywione życie gospodarcze, przejawiające się ponadprzeciętnym zwiększaniem

się liczby firm, wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz ożywione życie turystyczne i kulturalne.

Dosyć wysokie dochody i wydatki osiągnęły też powiaty okalające miasta wojewódzkie centralnej części naszego kraju: piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński, poznański i kielecki, były liderami w takich parametrach, jak gęstość zaludnienia, liczba osób w wieku produkcyjnym, liczba podmiotów gospodarczych, przeciętne miesięczne wynagrodzenie oraz liczba mieszkań.

Najniższe dochody i wydatki miały powiaty z województw środkowych oraz wschodnich: grudziądzki, brzeziński, skierniewicki, białobrzeski, siedlecki i szydłowiecki. W powiatach tych skrajnie wysoki był poziom bezrobocia, a skrajnie niskimi były poziom płac, liczba ludności i gęstość zaludnienia.

3. Wyniki badania struktury dochodów budżetowych

Miasta osiągały wyższe wartości, zarówno wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, jak i wskaźników udziału poszczególnych części składowych dochodów własnych w dochodach własnych. W związku z tym, w miastach była niższa wartość udziału dotacji oraz subwencji w dochodach ogółem oraz niższa wartość udziału dochodów majątkowych w dochodach ogółem.

Badanie udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego pozwala ustalić poziom prawdopodobieństwa realizacji przez nie zadań. Zagrożenie to wzrasta wraz z postępującymi kłopotami budżetu państwa i związanym z tym ograniczaniem kwoty subwencji, która ma finansować poszczególne zadania, lub wyrównywać dysproporcje między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego o różnej zasobności finansowej. Dlatego relacja ta powinna mieć tendencję nierosnącą[3]. Taki też wynik utrzymywał się w większości miast i powiatów, przy czym w miastach był on na poziomie poniżej 25%, zaś w powiatach zmniejszał się z nieco powyżej 50% do nieco powyżej 40% (por. Wykres 3).

Najmniejszy udział subwencji w dochodach budżetów miały powiaty: łódzki wschodni, skierniewicki, brzeziński, łomżyński, sejneński i suwalski. Natomiast największy udział subwencji w dochodach budżetów miały powiaty: krakowski, nowosądecki, tarnowski, bialski i lubelski.

[3] Ilekroć użyte jest określenie niemalejąca, czy też nierosnąca tendencja zmian wartości wskaźnika, jest to zrobione ze świadomością, nie tylko że wartość każdego wskaźnika musi zawierać się w przedziale od 0 do 1 ale także że suma wartości odpowiednich wskaźników musi być równa 1,0.

Wyk. 3. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika SOwDO

Źródło: Jak wyżej.

Dotacje celowe to środki „znaczone", przekazywane z budżetu państwa lub budżetów innych jednostek na zadania zlecone powiatom. Im większy jest udział dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, tym mniejsza jest jego samodzielność w określaniu rodzajów zadań, które może ona sfinansować. Dlatego wartość tego wskaźnika powinna mieć tendencję nierosnącą. Właśnie taką tendencję wykazywały wartości tego wskaźnika w latach 2004 – 2011, zarówno w miastach, jak i w powiatach, przy czym w miastach kształtowały się one na poziomie ok. 10%, zaś w powiatach poniżej 25% (por. Wykres 4).

Wyk. 4. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika DCwDO

Źródło: Jak wyżej.

Udział dotacji celowych w dochodach budżetów był najmniejszy w powiatach warszawskim zachodnim, pomorskim, chojnickim, kaliskim, leszczyńskim i nowotomyskim. Natomiast najwyższy udział dotacji celowych w dochodach budżetów był w powiatach jeleniogórskim, legnickim, poddębickim, brzezińskim, koszalińskim i białogardzkim.

Wartość wskaźnika udziału dochodów własnych ogółem w dochodach budżetu ogółem informuje o stopniu, w którym dana jednostka samorządu terytorialnego w pełni i bez ograniczeń, w tym bez związania obowiązkowym algorytmem, decyduje o przeznaczeniu swoich dochodów. Wartość tego wskaźnika wskazuje więc na stopień niezależności danej jednostki samorządowej od zewnętrznych źródeł finansowania. Tendencja niemalejąca wartości tego wskaźnika świadczy o niemalejącej samodzielności danej jednostki samorządu terytorialnego w wydatkowaniu dochodów.

W badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach budżetów ogółem w miastach kształtował się na poziomie ok. 65%, zaś w powiatach nieznacznie zwiększał się z poziomu nieco poniżej 25% do poziomu nieco powyżej 25%, przy czym w latach 2007-2008 przekroczył poziom 30% (por. Wykres 5)

Wyk. 5. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika DWwDO

Źródło: Jak wyżej.

Szczególnie pozytywne wyniki osiągnęły w tym okresie powiaty: grodziski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński, poznański oraz rybnicki. Praktycznie wszystkie te powiaty wiodły prym w obszarze społeczno – gospodarczym. Natomiast wyniki zdecydowanie poniżej średniej ogólnokrajowej w badanym okresie osiągnęły powiaty Polski Wschodniej: podlaski, lubelski, podkarpacki, świętokrzyski, lidzbarski, nidzicki i gołdapski, które na ogół osiągały skrajnie niskie wartości charakterystyk ogólnogospodarczych.

Z kolei badanie struktury dochodów własnych wskazuje na najważniejsze źródła dochodów z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiąc dochód budżetu państwa nie są inkasowane przez powiaty, ale są dostarczane za pośrednictwem budżetu państwa, zgodnie z zapi-

sem Art. 3. ustawy o dochodach jednostek samorządu. Ich wielkość jest pochodną potencjału danej jednostki samorządowej. Jeśli mieszkańcy osiągają większe dochody, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jeśli działające na terenie powiatu firmy osiągają wyższe zyski, zwiększa się w powiecie wpływ z podatku dochodowego od osób prawnych. Zwiększający się wraz z upływem czasu udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów własnych świadczy o rosnącej samodzielności powiatu.

W badanym okresie udziały dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych ogółem miast kształtowały się na poziomie ok. 25%, natomiast powiatów od 40% do 45%, przy czym w latach 2006-2008 kształtowały się one na poziomie ok. 50%. Jednocześnie zauważyć można tendencję rosnącą tych udziałów (por. Wykres 6).

Wyk. 6. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika DWPwDO oraz DWPwDW

Źródło: Jak wyżej.

Znaczenie dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w obu rodzajach samorządów było znikome. W miastach odpowiedni udział kształtował się na poziomie ok. 3%, zaś w powiatach spadał z poziomu ok. 3% do poziomu ok. 2% (por. Wykres 7).

Wyk. 7. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika DWCwDO oraz DWCwDW

Źródło: Jak wyżej.

Bardzo wysokie udziały wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych ogółem osiągały powiaty: grodziski, legionowski, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński, będziński, rybnicki i pszczyński. Natomiast wyniki poniżej średniej ogólnokrajowej osiągnęły powiaty wszystkich województw Polski Wschodniej oraz województw lubuskiego i kujawsko-pomorskiego.

Udziały dochodów majątkowych w dochodach własnych miast kształtowały się na poziomie ok. 10% i miały tendencję rosnącą, zaś powiatów na poziomie nieco powyżej 5% i miały tendencję malejącą (por. Wykres 8).

Wyk. 8. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika DWMwDO oraz DWMwDW

Źródło: Jak wyżej.

Udziały dochodów z majątku w dochodach własnych były zdecydowanie powyżej średniej w powiatach białogardzkim, kołobrzeskim. Natomiast udziały dochodów z majątku w dochodach własnych zdecydowanie poniżej średniej były w powiatach województw lubelskiego, mazowieckiego, małopolskiego oraz ślą-

skiego. Skrajnie niską wartość osiągnął powiat grudziądzki leżący w województwie kujawsko-pomorskim.

Zdecydowanie malejącą tendencję miały udziały pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych powiatów bowiem spadały one z poziomu nieco ponad 30% do poziomu nieco poniżej 20% (por. Wykres 9).

Wyk. 9. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźników PDWwDW dla powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Ponadprzeciętne udziały pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych miały powiaty województwa lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego. Liderami były powiaty nowosolski i strzelecko-drezdeński. Natomiast najniższe udziały pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych miały powiaty: lubiński, polkowicki, wałbrzyski, grodziski, nowodworski, pruszkowski oraz warszawski zachodni.

Realizacja celów inwestycyjnych jest szczególnie pożądana i świadczy o kreatywności i innowacyjności danego powiatu. Dlatego, odnosząca się do nich wartość udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem powinna mieć tendencję niemalejącą. W badanym okresie udziały te w powiatach kształtowały się na poziomie ok. 5%, wykazując lekką tendencję zwyżkową, zwłaszcza w latach 2006-2009 (por. Wykres 10).

Szczególnie wysoki udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach własnych (przewyższający dziesięciokrotnie średnią krajową) osiągnęły powiaty poddębicki i radomszczański. Wysokie udziały posiadały także powiaty województw podlaskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Natomiast szczególnie niskie udziały dochodów na cele inwestycyjne w dochodach własnych osiągnęły powiaty głogowski, lubański, starogardzki i – najsłabszy w tym kontekście – powiat piaseczyński.

Wyk. 10. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźników DIwDO dla powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Podsumowując, powiaty województw mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego zasilane były głównie z dochodów własnych. W powiatach województwa śląskiego miało to miejsce przy szczególnie niskich dochodach z subwencji ogólnej, a w powiatach województwa wielkopolskiego przy szczególnie niskich dochodach z dotacji celowych i na cele inwestycyjne. Powiaty województwa mazowieckiego osiągały niskie dochody, zarówno z subwencji ogólnej i z dotacji celowych, jak i z dochodów na cele inwestycyjne.

Sytuacja odwrotna miała miejsce w powiatach województw podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Dochody własne powiatów leżących w tych województwach traciły na znaczeniu w porównaniu z innymi źródłami dochodów ogółem. Duże znaczenie w województwie warmińsko mazurskim miały dochody z subwencji ogólnej, w świętokrzyskim – z dotacji celowych, a w podlaskim i podkarpackim – dochody na cele inwestycyjne. Powiaty województwa lubelskiego osiągały wysokie dochody, zarówno z subwencji ogólnej i z dotacji celowych, jak i z dochodów na cele inwestycyjne.

W dochodach własnych powiatów województw mazowieckiego, łódzkiego, śląskiego i dolnośląskiego przeważały udziały w dochodach z podatków bezpośrednich. Natomiast w strukturze dochodów własnych powiatów województw zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego duże znaczenie miały udziały w dochodach z majątku oraz udziały pozostałych dochodów własnych.

Rozkłady zagregowanych częstości występowania wartości wskaźników struktury dochodów budżetowych w powiatach charakteryzuje, na ogół, asymetria prawostronna. (Por. Tabela 1). Skrajnie prawostronny jest rozkład udziału wpływów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem (większość powiatów osiągała niskie udziały). Nieco mniej asymetryczny prawostronnie jest rozkład udziałów

dochodów własnych oraz dotacji celowych. Natomiast rozkład udziałów subwencji ogólnej w dochodach ogółem ma charakter lekko asymetryczny lewostronnie.

Tab. 1. Wybrane miary statystyczne wskaźników struktury dochodów budżetowych powiatów

Wyszczególnienie	SOwDO	DCwDO	DWwDO	DIwDO	PDPwDW	PDCwDW	DMwDW	PDWwDW
percentyl 2	0,25	0,12	0,15	0,00	0,25	0,00	0,00	0,08
kwartyl 1	0,41	0,18	0,21	0,02	0,38	0,01	0,02	0,15
dominanta	0,49	0,22	0,23	0,01	0,43	0,01	0,02	0,17
mediana	0,48	0,22	0,26	0,04	0,45	0,02	0,04	0,20
śr. arytm.	0,51	0,24	0,24	0,05	0,40	0,03	0,07	0,33
kwartyl 3	0,53	0,26	0,31	0,08	0,53	0,03	0,07	0,26
percentyl 98	0,62	0,41	0,53	0,30	0,70	0,08	0,24	0,44

Źródło: Jak wyżej.

Rozkłady wartości wskaźników struktury dochodów własnych są również, na ogół, asymetryczne prawostronnie. Skrajnie asymetryczne są rozkłady udziału wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych oraz udziału dochodów z majątku. Nieco mniej asymetryczny jest rozkład udziałów pozostałych dochodów własnych. Natomiast rozkład udziałów wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych jest bardzo bliski rozkładowi normalnemu.

Wyniki badania wielkości i struktury dochodów powiatów odzwierciedlają zatem, jak należało oczekiwać, ich potencjał społeczno-gospodarczy.

4. Wyniki badania struktury wydatków budżetowych

Interpretacja wartości wskaźników struktury wydatków pozwala na ocenę charakteru zadań realizowanych przez daną jednostkę samorządową.

Wydatki bieżące – rzeczowe i osobowe – ponoszone na utrzymanie danej jednostki samorządu terytorialnego usztywniają funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego. Ich udział w wydatkach ogółem powiatów w badanym okresie był bardzo wysoki (nawet powyżej 80%), jednak charakteryzowała go tendencja malejąca, natomiast w miastach kształtował się on poniżej 80% i charakteryzowała go tendencja rosnąca (por. Wykres 11).

Wyk. 11. Udziały wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach ogółem miast i powiatów w latach 2004-2001 i ich prognoza na lata 2012-2014

Źródło: Jak wyżej.

Natomiast ponoszenie wydatków majątkowych inwestycyjnych związane jest z rozwojem danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego wartość wskaźnika udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem powinna mieć tendencję niemalejącą.

Wartości tego wskaźnika zwiększały się, co jest sygnałem pozytywnym, z poziomu ok. 10% w przypadku powiatów i ok. 15% w przypadku miast do poziomu ok. 20% w obu przypadkach (por. Wykres 12). Wydatki na inwestycje w powiatach przeznaczone były jednak głównie na remonty bieżące, szkolenia pracowników oraz realizację zadań ustawowo przypisanych, w małej mierze zaś na cele prorozwojowe. Wydatki majątkowe inwestycyjne straciły na znaczeniu, szczególnie silnie w przypadku powiatów, w 2011 roku.

Wyk. 12. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika WMIwWO

Źródło: Jak wyżej.

Szczególnie wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano w powiatach: ostrołęckim, przasnyskim, siedleckim oraz kolbuszowskim. Natomiast udziały poniżej średniej krajowej osiągały powiaty: głogowski, lubański, braniewski, starogardzki i pyrzycki.

Wypłaty na rzecz osób fizycznych świadczą o sytuacji finansowej osób zamieszkałych na danym terytorium. Informujący o niej udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu ogółem powinien mieć tendencję malejącą, co byłoby sygnałem, że sytuacja tych osób się poprawia.

W latach 2004-2011 wartość tej relacji, generalnie rzecz biorąc, obniżała się z poziomu ok. 0,09% do ok. 0,05% w miastach i z poziomu ok. 0,06% do poziomu ok. 0,03% w powiatach (por. Wykres 13). Malejący udział wypłat z tytułu wypłacanych świadczeń mógł wynikać z ich niższej wartości lub rzadszego aplikowania uprawnionych osób o wypłaty z tytułu zasiłków, zapomóg itp.

Wyk. 13. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika WŚFwWO

Źródło: Jak wyżej.

Szczególnie niski udział omawianej relacji miały wybrane powiaty województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Natomiast powyżej średniej ogólnokrajowej plasowały się powiaty województw wielkopolskiego, świętokrzyskiego i śląskiego, a zwłaszcza powiaty z województwa małopolskiego i podkarpackiego.

Udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu ogółem powinien mieć tendencję nierosnącą, chyba, że kwota wydatków majątkowych inwestycyjnych wzrasta – wtedy wartość wskaźnika powinna mieć tendencję niemalejącą.

W miastach udział ten wzrastał z poziomu ok. 0,01% do poziomu ok. 0,02%, zaś w powiatach kształtował się na poziomie ok. 0,01%, wykazując tendencję wzrostową (por. Wykres 14), co świadczy o bardzo niskim średnim poziomie zadłużenia obu badanych jednostek samorządu terytorialnego.

Wyk. 14. Wybrane miary statystyczne wartości wskaźnika WODwWO

Źródło: Jak wyżej.

Niskie wartości tego wskaźnika utrzymywały się w powiatach województw kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego i podlaskiego, w wielu przypadkach ze skrajnie niską zerową wartością. Natomiast wysokie wartości tego wskaźnika utrzymywały się w powiatach województw dolnośląskiego, lubuskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Najwyższą wartość tej relacji osiągnął powiat kluczborski leżący w województwie opolskim.

Podsumowując, wartości charakteryzujące strukturę budżetową są korzystne. Z jednej strony, przy zwiększających się wydatkach ogółem, wydatki majątkowe inwestycyjne również rosły. Z drugiej strony rokrocznie zwiększała się zdolność kredytowa powiatów ziemskich.

Rozkłady wartości wskaźników charakteryzujących strukturę budżetową cechowała asymetria prawostronna (por. Tabela 2). Była ona szczególnie wyraźna w przypadku udziałów wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach ogółem oraz udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem.

Tab. 2. Wybrane miary statystyczne wskaźników struktury wydatków budżetowych powiatów

Wyszczególnienie	WMIwWO	WDPwWO	WPGwWO	WODwWO
percentyl 2	0,03	0,00	0,02	0.00
kwartyl 1	0,08	0,00	0,03	0,00
dominanta	0,11	0,01	0,03	0,00
mediana	0,13	0,01	0,04	0,00
śr. arytm.	0,10	0,01	0,06	0,01
kwartyl 3	0,20	0,01	0,06	0,01
percentyl 98	0,39	0,03	0,09	0,02

Źródło: Jak wyżej.

Podsumowując, z analizy struktury wydatków budżetowych płyną raczej optymistyczne sygnały. Szczególnie pozytywną sytuację miały powiaty województw mazowieckiego i śląskiego, a najbardziej pesymistycznie sytuacja wyglądała na

wschodzie naszego kraju oraz w powiatach województw dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego. W powiatach, które miały większy udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem, występował mniejszy udział wydatków na obsługę długu. Taka sytuacja wystąpiła zwłaszcza w powiatach województw mazowieckiego, małopolskiego, podlaskiego i podkarpackiego. Odwrotna sytuacja wystąpiła zwłaszcza w powiatach województw dolnośląskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. W pozostałych powiatach zależność nie jest tak jednoznaczna.

5. Wyniki badania relacji ogólnobudżetowych

Wartość wskaźnika mierzącego relację wydatków ogółem i dochodów ogółem pozwala uzyskać informację o potencjale finansowym danej jednostki samorządu terytorialnego i tendencji w zakresie tego potencjału. Wartość tego wskaźnika powinna być bardzo bliska jedności, co świadczy o zbilansowanych, zrównoważonych finansach danej jednostki samorządu terytorialnego.

W okresie 2004-2011 kształtowały się one zwykle nieco powyżej 1 i wykazywały niewielką tendencję rosnącą (por. Wykres 15).

Wyk.15. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika WOdDO powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Wartości dużo niższe od średniej ogólnokrajowej wystąpiły zwłaszcza w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i podlaskiego. W wymienionych powiatach odnotowano jednocześnie niższe od średniej krajowej wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze. Natomiast wartości dużo wyższe od średniej odnotowano w powiatach województwa wielkopolskiego, małopolskiego i lubuskiego.

Wysoka wartość relacji dochodów własnych do wydatków ogółem sprzyja wprowadzaniu i realizacji zarządzania strategicznego. Wartość tego wskaźnika powinna więc mieć tendencję niemalejącą.

Udziały te kształtowały się w zasadzie na poziomie nieco poniżej 30% i charakteryzowała je nieznaczna tendencja rosnąca (por. Wykres 16).

Wyk. 16. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika DWdWO powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Wielkości przewyższające ogólnopolską średnią miały powiaty lipski, piaseczyński, wołomiński, pruszkowski, poznański rybnicki i bieruńsko-lędziński. Wymienione powiaty należały do liderów pod względem większości wielkości absolutnych charakteryzujących ich otoczenie społeczno-gospodarcze.

Natomiast wielkości niższe od ogólnopolskiej średniej miały powiaty znajdujące się w województwach kujawsko-pomorskim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim, a zwłaszcza trzy powiaty województwa warmińsko-mazurskiego, tj. powiat lidzbarski, nidzicki i gołdapski. Wymienione powiaty były poniżej średniej krajowej dla większości wielkości absolutnych charakteryzujących ich otoczenie społeczno-gospodarcze.

Relacja wydatków majątkowych, na które składają się przede wszystkim wydatki majątkowe inwestycyjne, do dochodów ogółem pokazuje stosunek danej jednostki samorządu terytorialnego do inwestycji. Wartość tego wskaźnika powinna być jak najwyższa.

W badanym okresie wartości te wzrastały z poziomu ok. 10% do poziomu ok. 20% (por. Wykres 17).

Wyk. 17. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika WMIdDO powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Ponadprzeciętne wartości tego wskaźnika odnotowano zwłaszcza w powiatach województw małopolskiego, podlaskiego, podkarpackiego i mazowieckiego. Natomiast niskie wartości tego wskaźnika odnotowano zwłaszcza w powiatach województwa dolnośląskiego, opolskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego. Wymienione powiaty osiągały, na ogół, przeciętne wartości większości wielkości absolutnych charakteryzujących ich otoczenie społeczno-gospodarcze.

Relacja wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego informuje, czy w danej jednostce samorządowej występuje zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne inwestycji.

W badanym okresie w powiatach wydatki na inwestycje pochłaniały coraz większą część wyniku operacyjnego, bowiem wzrastały z poziomu ok. 50% do poziomu ponad 80% w 2010 r. (por. Wykres 18). Spadek tej relacji wystąpił w 2011 r. na skutek obniżenia się wartości wydatków inwestycyjnych.

Wyk. 18. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika WMIwWyOp powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano w powiatach województw mazowieckiego, lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, a zwłaszcza do województwa podkarpackiego, na terenie którego umiejscowione są trzy powiaty o najwyższych wynikach – powiat bieszczadzki, strzyżowski i leski. Natomiast szczególnie niskie wartości tego wskaźnika odnotowano w powiatach województw dolnośląskiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego. Charakterystyczne dla wartości tego wskaźnika jest to, że powiaty osiągające wyższe wartości wcześniej omawianych wskaźników osiągały niższe wartości tego wskaźnika i przeciwnie, powiaty osiągające mniejsze wartości wcześniej omawianych wskaźników osiągały wyższe wartości tego wskaźnika.

Tab. 3. Wybrane miary statystyczne wskaźników relacji ogólnobudżetowych powiatów

Wyszczególnienie	WOwDO	DWwWO	WMwDO	WMIwWyOp
percentyl 2	0,91	0,14	0,03	0,13
kwartyl 1	0,98	0,21	0,08	0,41
dominanta	1,00	0,24	0,12	0,74
mediana	1,02	0,25	0,14	0,61
śr. arytm.	1,00	0,24	0,11	0,50
kwartyl 3	1,06	0,30	0,21	0,83
percentyl 98	1,17	0,52	0,42	1,29

Źródło: Jak wyżej.

Rozkłady wartości wskaźników ogólnobudżetowych, podobnie do wcześniej omówionych relacji, miały charakter asymetryczny prawostronnie (por. Tabela 3). Wyjątek stanowił rozkład wartości relacji wydatków ogółem do dochodów ogółem, o rozkładzie wartości bliskim rozkładowi normalnemu.

Podsumowując, wartości wskaźników ogólnobudżetowych przyjęły najbardziej korzystne wartości w województwach wielkopolskim i śląskim, natomiast najmniej korzystne w województwie kujawsko-pomorskim i podkarpackim.

6. Wyniki badania wartości wskaźników zadłużenia_

Informacji o poziomie zadłużenia jednostek samorządowych dostarczają, przede wszystkim, wartości dwu wskaźników: obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia oraz relacja zadłużenia do wydatków majątkowych inwestycyjnych. Obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia obrazuje udział wydatków na obsługę zadłużenia i spłat rat kapitałowych (w tym również wykup obligacji i innych papierów wartościowych) w dochodach bieżących. Im większa jest wartość tej relacji tym większe jest ryzyko wystąpienia braku płynności jednostki samorządu terytorialnego. Wartość tego wskaźnika pozwala na ocenę poziomu wydatków na spłatę zadłużenia z pominięciem wpływu dochodów majątkowych na dochody ogółem. Wartość tę powinna charakteryzować tendencja nierosnąca.

Tymczasem, w okresie 2004-2011 zwiększała się ona sukcesywnie z poziomu nieco powyżej 10% do poziomu ok. 25% (por. Wykres 19).

Wyk. 19. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika WODdDB powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Najkorzystniejszą sytuację miały powiaty gorzowski, żagański, kamieński, pyrzycki oraz kłodzki. Wymienione powiaty osiągnęły przeciętne wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze, przy czym wszystkie leżą w województwach zachodnich naszego kraju.

Przeciwna sytuacja miała miejsce w powiatach województwa podlaskiego, kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i śląskiego, przy czym w powiatach wo-

jewództw podlaskiego, kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego odnotowano jednocześnie niskie wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze. Natomiast w powiatach województwa śląskiego wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze były, na ogół, powyżej średniej krajowej.

Relacja wartości wielkości zadłużenia do stosunku do wydatków majątkowych inwestycyjnych jest jednym ze wskaźników informujących o źródłach finansowania inwestycji, przy czym zadłużenie długoterminowe powinno służyć finansowaniu zadań inwestycyjnych, natomiast finansowanie wydatków bieżących zadłużeniem krótkoterminowym może świadczyć o bieżących kłopotach finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Interpretacja wartości tego wskaźnika jest trochę kłopotliwa, bowiem odnotowany w badanym okresie wzrost jego wartości tego wskaźnika z poziomu nieco powyżej 0% do poziomu ponad 20% (por. Wykres 20), może świadczyć, zarówno o rosnącym zadłużeniu, jak i o zmniejszaniu realizowanych zadań inwestycyjnych.

Wyk. 20. Średnie arytmetyczne wartości wskaźnika ZdWMI powiatów

Źródło: Jak wyżej.

Wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano badanym okresie w powiatach: wałbrzyskim lubińskim, krośnieńskim, kołobrzeskim i sławieńskim. W powiatach tych odnotowano, na ogół, wysokie wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze. Natomiast niskie wartości tego wskaźnika odnotowano zwłaszcza w podlaskiego powiatach łomżyńskim, siemiatyckim i wysokomazowieckim, które miały niskie wartości wielkości absolutnych charakteryzujących otoczenie społeczno-gospodarcze.

Rozkłady wartości wskaźników charakteryzujących zadłużenie powiatów, podobnie jak znakomita większość rozkładów analizowanych wcześniej, ma rozkład asymetryczny prawostronnie (por. Tabela 4).

Tab. 4. Wybrane miary statystyczne wskaźników zadłużenia powiatów

Wyszczególnienie	WOZwDB	ZdWMI
percentyl 2	0,00	0,00
kwartyl 1	0,08	14,00
dominanta	0,00	1,71
mediana	0,16	28,00
śr. arytm.	0,18	2,93
kwartyl 3	0,27	56,00
percentyl 98	0,49	1,54

Źródło: Jak wyżej.

Warto zauważyć związek między wartością obrazujących zadłużenie oraz udziałem wydatków inwestycyjnych. Obie wielkości były na wysokim poziomie w przypadku powiatów złotoryjskiego, wałbrzyskiego, lwóweckiego, kamieńskiego i pyrzyckiego. Natomiast niskie wartości obu wskaźników występowały w przypadku powiatów łomżyńskiego, siemiatyckiego i wysokomazowieckiego.

7. Podsumowanie wyników badania

Pobieżne spojrzenie na wyniki przeprowadzonej analizy pozwala raczej pozytywnie ocenić, zarówno dochody budżetowe ogółem i wydatki budżetowe ogółem powiatów, jak i ich części składowe. W badanym okresie średnioroczne tempa dochodów i wydatków były zbliżone i wynosiły nieco ponad 9,5% i były nieznacznie wyższe niż odpowiednie wielkości dla miast). Spadały natomiast udziały subwencji (o ok. 2,4 p.p. średniorocznie) oraz dotacji (o ok. 0,6 p.p. średnioroczne) w dochodach budżetu ogółem, zaś udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem zwiększał się o ok. 2,2 p.p. średniorocznie.

Natomiast bardziej wnikliwe spojrzenie pozwala dostrzec wiele zagrożeń. Niepokój budzą, przede wszystkim, relacje dochodów i wydatków powiatów w stosunku do dochodów i wydatków miast (kształtujące się na poziomie ok. 0,4), a zwłaszcza relacje odpowiednich wartości średnich (kształtujące się na poziomie niewiele wyższym od 8%!).

Zupełnie odmienna była też struktura dochodów miast i powiatów. W przypadku miast ok. 2/3 dochodów stanowiły dochody własne, ok. ¼ – subwencje oraz ok. 10% – dotacje celowe. Natomiast w przypadku powiatów udziały subwencji wynosiły ok. 50%, zaś dotacji celowych i dochodów własnych po ok. 25%. W obu przypadkach dochody z tytułu PIT stanowiły ok. 40% dochodów własnych, dochody własne majątkowe po ok. 10% dochodów ogółem, zaś udziały dochodów na cele inwestycyjne były śladowe.

Natomiast struktury wydatków miast i powiatów były zbliżone: wydatki bieżące stanowiły po ok. 80%, majątkowe inwestycyjne po kilkanaście procent, świadczenia na rzecz osób fizycznych po kilka procent, zaś wydatki związane z obsługą długu publicznego były znikome.

Należy także zwrócić uwagę na rozkłady wartości badanych udziałów dla powiatów. Po pierwsze, zarówno struktura dochodów, jak i wydatków była ogromnie zróżnicowana. Subwencje stanowiły od 17% do 73%, dotacje celowe od 3% do 65%, dochody własne od 9% do 65% dochodów ogółem, zaś dochody z PIT od 13% do 82%, z CIT od 0% do 38%, majątkowe od 0% do 56%, pozostałe dochody własne od 2% do 88% dochodów własnych. Z kolei, wydatki majątkowe inwestycyjne stanowiły od 0% do 64%, świadczenia na rzecz osób fizycznych od 0% do 34%, a obsługa długu od 0% do 12% wydatków ogółem.

Po drugie, rozkłady zagregowanych częstości występowania wartości wskaźników struktury dochodów i wydatków budżetowych były, na ogół, wyraźnie asymetryczne. Skrajnie prawostronne były rozkłady udziałów wpływów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, udziałów wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych oraz udziałów dochodów z majątku w dochodach własnych, a także udziałów wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach ogółem i udziałów świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem. Nieco mniej asymetryczne prawostronnie były rozkłady udziałów dochodów własnych oraz dotacji celowych w dochodach ogółem, a także udziałów pozostałych dochodów własnych w dochodach własnych, jak również udziałów wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Natomiast rozkład udziałów subwencji ogólnej w dochodach ogółem był lekko asymetryczny lewostronnie. Jedynie rozkład udziałów wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych był bliski rozkładowi normalnemu.

W rezultacie, bardzo zróżnicowane były wartości relacji ogólnobudżetowych. Wartości relacji wydatków ogółem do dochodów ogółem, kształtowały się od 70% do 138%, a ich rozkład był bliski normalnemu, zaś relacja dochodów własnych do wydatków ogółem od 8% do 65%, a relacja wydatków majątkowych do dochodów ogółem od 0% do 69%. Jeszcze bardziej zróżnicowane były relacje wydatków majątkowych inwestycyjnych do wydatków operacyjnych (od 2% do 152%). Ostatnie trzy rozkłady były bardziej albo mniej asymetryczne prawostronnie.

Bardzo wysokie zróżnicowanie charakteryzowało także rozkłady wskaźników zadłużenia. Relacje wydatków na obsługę zadłużenia kształtowały się od 0% do 76%, zaś zadłużenia do wydatków majątkowych inwestycyjnych od 20-krotności do 400-krotności, przy czym oba rozkłady można opisać za pomocą tzw. krzywych opadających.

8. Propozycje rozwiązań

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają twierdzić, że badany okres ośmiu (a szerzej biorąc, okres czternastu) lat funkcjonowania powiatów dla wielu z nich nie był zbyt korzystny. Ich sprawnemu funkcjonowaniu nie sprzyjały ani ustrój i organizacja terytorialna państwa, ani osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego i stan gospodarki kraju, ani też rozwiązania systemowe i doraźne zmiany w kompetencjach samorządów powiatowych oraz związany z nimi system finansów publicznych i finansowania powiatów. A zatem, funkcjonowanie obecnej liczby powiatów przy obecnych ich kompetencjach nie wydaje się uzasadnione, chociaż nietrudno znaleźć stanowiska i opinie silnie afirmujące stan obecny (por. np. Koza, 2013). Czynnikiem utrwalającym obecne rozwiązanie może być brak siły zdolnej do wprowadzenia radykalnych zmian w życie (Swianiewicz, 2011, s. 334 oraz Bober et al., 2013). Jednak liczne i głośne są także zdania przeciwne (por. np. Koza, 2013).

Dlatego warto rozważyć możliwe rozwiązania. Z teoretycznego punktu widzenia, trzeba przy tym uwzględnić dwa zagadnienia: kompetencje powiatów oraz ich liczbę.

Jeśli chodzi o kompetencje, to z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule, ich zmiana (zarówno zmniejszenie, jak i zwiększenie) nie wpłynęłaby istotnie na sytuację poszczególnych powiatów, bowiem skutki takiej zmiany odczułby każdy powiat w sposób proporcjonalny (chociaż niekoniecznie liniowo proporcjonalny). Co więcej, w przypadku zmniejszenia kompetencji powiatów (i przeniesienia części z nich do gmin a niektórych, ewentualnie, na szczebel wojewódzki) wkrótce zrodziłoby się zapewne pytanie o sens istnienia przynajmniej niektórych z nich. Jednocześnie w takiej sytuacji wysoki stopień rozproszenia (zróżnicowania) i asymetria być może uległyby nieznacznemu zmniejszeniu lecz prawdopodobnie zwiększyłby się udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (z uwagi na zapewne mniej niż proporcjonalne zmniejszenie zatrudnienia), a tym samym spadek efektywności funkcjonowania powiatów. Natomiast w przypadku zwiększenia kompetencji powiatów, wysoki stopień heterogeniczności (zróżnicowania) powiatów nie tylko nie uległby znacznemu zmniejszeniu, ale nawet mógłby ulec zdecydowanemu zwiększeniu. Ponadto, w takim przypadku należałoby odpowiedzieć na pytanie, czyje kompetencje (gmin, województw czy też jednych i drugich) i w jakim stopniu, miałyby ulec zmniejszeniu. Skutkiem takiej decyzji powinno być też zmniejszenie liczby gmin lub województw. Ponadto, trudno przy tym jednoznacznie wskazać na najbardziej prawdopodobne skutki w zakresie reakcji społeczeństw lokalnych na jakiekolwiek zmiany kompetencji poszczególnych szczebli samorządu. Podsumowując, zmiana zakresu kompetencji powiatów nie przyniosłaby istotnego zmniejszenia ich heterogeniczności, a jednocześnie wiązałaby się z koniecznymi zmianami na innych szczeblach, które, po pierwsze,

wiązałyby się z dodatkowymi (być może nawet dosyć wysokimi) kosztami, a po drugie, nie musiałyby się spotkać z aprobatą społeczeństw lokalnych.

Dlatego lepszym rozwiązaniem wydaje się być zmiana liczby powiatów. W świetle powyższych rozważań, samoistne zwiększenie ich liczby byłoby zupełnie bez sensu. Natomiast sensownym, być może, rozwiązaniem idącym w tym kierunku byłoby istotne zwiększenie liczby powiatów z jednoczesnym istotnym (odpowiednim) zmniejszeniem liczby gmin i połączenie w jeden obu szczebli samorządu lokalnego, co mogłoby je zbliżyć się do miast (na prawach powiatu) i zmniejszyć stopień ich heterogeniczności. Chociaż oznaczałoby to, *de facto*, likwidację powiatów, nastąpiłoby finansowe, kompetencyjne i władcze wzmocnienie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego (Kownacki, 2006, s. 196-210, Hadrowicz, 2010, s. 22-28). Jednocześnie w miejsce antagonizmu między powiatami i gminami, pojawiłby się efekt synergii (Betkiewicz, 2006, s. 121-126, Regulski, 2005, Kulesza, 2005, s. 7 i nast.). Stałoby się to impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokalnych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium (Ostrom, 2008). Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby wcześniejszego przeprowadzenia wszechstronnych i głębokich badań co do sposobu zmian oraz możliwych ich konsekwencji politycznych, społecznych, gospodarczych itd., itp. Jednak nawet bez takich badań można przypuszczać, że w dłuższym okresie efektywność (ład, sprawność, szybkość i przyspieszenie) gospodarowania na szczeblu lokalnym uległaby znacznej poprawie, która szybko zniwelowałaby niezadowolenie społeczne, które mogłoby się ewentualne pojawić w okresie krótkim.

Równie sensownym, jednak znacznie mniej radykalnym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie liczby powiatów, polegające na połączeniu jednostek o małym potencjale. Skutkowałoby to powiększeniem obszaru i populacji powiatów. Powstałyby zatem jednostki silniejsze w skali lokalnej i ogólnokrajowej, które dysponowałyby zasobami pozwalającymi na uzyskanie większej samodzielności (Betkiewicz, 2006, s. 125-131, Surówka, 2009, s. 432-442). Wprowadzenie w życie tej koncepcji również spowodowałoby zwiększenie homogeniczności tej grupy jednostek samorządu terytorialnego i wyższy poziom samodzielności podejmowania decyzji przez władze samorządowe, bowiem wpływ elity lokalnej na sprawy publiczne wzrósłby proporcjonalnie do wzrostu wielkości jednostki (Kulesza, 1998). W tym przypadku efektywność gospodarowania na szczeblu lokalnym uległaby znacznej poprawie już w okresie średnim z uwagi na wyższy poziom wpływów budżetowych, umożliwiający lepsze zaspokojenie potrzeb lokalnych, zwiększenie jakości, dostępności i wydajności usług świadczonych przez powiaty i lepszą koordynację realizacji zadań oraz niższy udział kosztów bieżących funkcjonowania (Gorzym-Wilkowski, 2008, s. 297-304, *Ocena*, 2013). Rozwiązaniem przejściowym mogłyby być przewidziane w obecnie obowiązującym prawodawstwie (*Ustawa*, 1998) związki powiatów, tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym

wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ponadto, w tym kierunku zdaje się iść Ministerstwo Automatyzycji i Cyfryzacji, w którego raporcie (*Ocena*, 2013) znalazły się zapisy oceniające krytycznie obecną liczbę jednostek samorządowych i dające impuls do ich łączenia się. Na podstawie raportu powstały propozycje założeń do ustawy o poprawie warunków świadczenia usług na rzecz mieszkańców przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ustroju związków powiatowych, procedury ich tworzenia i zakresu wykonywanych przez nie zadań (*Rewolucja*, 2013). Konsultacje społeczne w tej sprawie odbywają się już, co najmniej, od lutego 2013 r. (*Od przeszłości*, 2013). Przy okazji tego rozwiązania można byłoby także rozważyć zmniejszenie liczby województw do ok. 8-12, tak jak to było proponowane w początkach lat 70. ub. wieku.

Podsumowując, zmniejszenie liczby powiatów, a więc zwiększenie ich potencjału jest obecnie rozwiązaniem najłatwiejszym w realizacji i jednocześnie najkorzystniejszym. Rozpoczęcie tego procesu może być dokonane poprzez związki między powiatami, czy też związki powiatów i gmin. Rozwiązanie takie, przedstawione przez Elinor Ostrom (laureatkę Nagrody Banku Szwecji im. A. Nobla w naukach ekonomicznych w 2006 r.), jest popierane przez Ministerstwo Automatyzacji i Cyfryzacji. Wydaje się ono być drogą do pojawienia się w Polsce prawdziwych wspólnot samorządowych.

Bibliografia

1. Betkiewicz W., *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji?*, [w:] Wasilewski J. (p. r.), *Powiatowa elita polityczna: rekrutacja, struktura, działanie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 125-131.
2. Błaszczuk D. J., *Wstęp do prognozowania i symulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
3. Błoński K., *Segmentacja klientów korzystających z usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 201, s. 90-98.
4. Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf,* dostęp 29.01.2013.
5. Borys T., Rogala P., *Lokalne standardy badania jakości życia,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2009, nr 73, s. 135-144.

6. Bury A., *Dochody powiatów ziemskich na jednego mieszkańca – przekrój regionalny,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 3 (1203), s. 507-518.
7. Głuszczuk D., *Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2012, nr 243, s. 82-93.
8. Gniadkowski A, *Rozbieranie powiatów*, Wspólnota, 17.05.2012, s. 12.
9. Gorzym-Wilkowski W. A;, *Polityka przestrzenna powiatu – możliwości i ograniczenia,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 3 (1203), s. 297-304.
10. Grochal R., *Potencjał gospodarczy regionu radomskiego w ujęciu powiatowym,* [w:] Głąbicka K. (p. r), *Spójność społeczno-ekonomiczna: implikacje regionalne*, Wyższa Szkoła Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu, Radom 2004, s. 103-114.
11. Gruz M., *Dochody gmin, powiatów oraz województw w nowym podziale administracyjnym,* Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, 2000, nr 2(8), s. 57-67.
12. Hadrowicz E., *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian*, Samorząd Terytorialny, nr 10 z 2010 roku, s. 22-28.
13. Hass-Symotiuk M., *Koncepcja sprawozdawczości szpitali na potrzeby zintegrowanego systemu oceny dokonań,* Rozprawy i Studia, Uniwersytet Szczeciński, 2011, nr 786, s. 341-347.
14. http://www.finanse.mf.gov.pl. Zasoby czerpano do dnia 10. 11. 2012 roku.
15. http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks Zasoby czerpano do dnia 10.11. 2012 roku.
16. Jęczmionka P., *Rząd powiatom odbiera, o likwidacji głośno nie mówi*, http://www.gloswielkopolski.pl/artykul/548631,rzad-powiatom-odbiera-o-likwidacji-glosno-nie-mowi,id,t.html, dostęp 12.04.2012.
17. Kachniarz M., *Orientacja na klienta w powiatach dolnośląskich,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011, nr 151, s. 311-322.
18. Klimanek T., *Wykorzystanie estymacji pośredniej, uwzględniającej korelację przestrzenną, w analizie rynku pracy,* Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2012, nr 227, s. 126-139.
19. Kownacki P., *Funkcjonowanie powiatów (ziemskich) w świetle wyników kontroli NIK*, [w:] Chojna-Duch E. (p. r.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa, 2006, s. 196-210.

20. Koza I., *Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce,* praca doktorska niepublikowana, Instytut Zarządzania Ryzykiem, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2013.
21. Koza I., *Badanie efektywności funkcjonowania samorządu, Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, I Międzynarodowa Konferencja Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2009, s. 241-254.
22. Kozłowska K., *Zróżnicowanie rozwoju zrównoważonego województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2004-2007 w świetle wyników analizy taksonomicznej,* Studia Regionalne i Lokalne / Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, 2010, nr 3, s. 81-98.
23. Kulesza M., *Konsolidacja zarządzania*, Wspólnota 12 listopada 2005 r., nr 23.
24. Kulesza M., *Kryteria podziału powiatowego*, Wspólnota 21 marca 1998 r., nr 12, s. 7 i n.
25. Lutrzykowski A. (p. r), *Samorząd terytorialny – ale jaki?,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2009.
26. Markowicz I., Stolorz B., *Wpływ sposobu kodowania zmiennych na interpretację parametrów modelu regresji logistycznej,* Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 2009, nr 4/2, s. 621-630.
27. Markowska-Bzducha E., *Potencjał własny jednostek samorządu terytorialnego jako czynnik rozwoju lokalnego,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 3 (1203), s. 339-347.
28. Mazurkiewicz M., *Scena polityczna w Polsce – ekonometryczna analiza preferencji wyborców*. Modelowanie preferencji a ryzyko, Prace Naukowe '03, 2003 / Akademia Ekonomiczna w Katowicach, s. 341-360.
29. Miazga A., Sagan I., *Wsparcie unijne a kierunki polityki rozwoju w Polsce Wschodniej,* Studia Regionalne i Lokalne / Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, 2011, nr 4, s. 5-29.
30. Misterek W., Dobrowolska A., *Stopień realizacji strategii rozwoju w wybranych powiatach województwa lubelskiego,* IV Międzynarodowa Konferencja Zarządzanie rozwojem regionu, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2012, s. 113-132.
31. Miszczuk M., *Ewolucja potencjału finansowego samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1991–2004,* Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2007, nr 1161, s. 478-487.
32. Myna A., *Problemy rozwoju dróg powiatowych na przykładzie województwa lubelskiego,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2008, nr 3 (1203), s. 479-489.

33. Nogalski B., Klimek A., *Analiza strumienia zgłoszeń prac geodezyjnych w powiatowej jednostce administracji geodezyjnej i kartograficznej,* Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, 2011, t. 12, s. 261-285.
34. *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf, dostęp 19.01.2013.
35. *Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, http://zpp.pl/index.php?path=main/glowna/newsview&id=5542, 19.02.2013.
36. Ostasiewicz S. Rusnak Z., Siedlecka U., *Statystyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1997.
37. Ostrom E., *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2008, s. 61-110.
38. Przybyła Z., *Euroregiony w woj. dolnośląskim,* Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1999, nr 827, s. 69-72.
39. Radwan A., Paluch Ł., *Typologia powiatów ziemskich województwa małopolskiego ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego,* [w:] Sokołowski J., Sosnowski M. (p.r), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011, s. 615-624.
40. Regulski J., *Rozważania na 15 - lecie, http://www.frdl.org.pl.*
41. Rewolucja prawa samorządowego?, http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/13085-rewolucja-prawa-samorzadowego, 20.01.2013.
42. Roszkowska S., *Regionalne zróżnicowanie konkurencyjności gospodarki: analiza na podstawie polskich powiatów,* Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 2011, t. 248, s. 109-125.
43. Rudowicz E., *Analiza wskaźnikowa finansów samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych powiatów województwa mazowieckiego,* [w:] Patrzałek L., (p.r), *Finanse lokalne: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2009, s. 207-218.
44. *Rząd samorządom mówi nie*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=temat_dnia&dep=122715&data=&_CheckSum=1593797107, dostęp 18,04.2013.
45. Sasin M., *Wybrane aspekty sytuacji demograficznej obszarów depopulacyjnych w Polsce w latach 2003-2009,* Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 195, s. 62 – 80.
46. Sej-Kolasa M., Sztemberg-Lewandowska M., *Autokorelacja przestrzenna jednostek administracyjnych na przykładzie poziomu bezrobocia,* Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011, nr 201, s. 168-178.

47. Surówka K., *Zakres samodzielności finansowej powiatów ziemskich w Polsce w latach 1999-2008*, [w:] Filipiak B., Szewczuk A. (p. r), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie,* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 2009, *s. 432-442.*
48. Swianiewicz P., *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
49. Szymla Z., *Przestrzenne zróżnicowanie warunków życia ludności w województwie małopolskim,* Zeszyty Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Krakowie, 2004, nr 645, s. 5-20.
50. Szymla Z., *Wskaźniki rozwoju gospodarczego województwa małopolskiego,* Zeszyty Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Krakowie, 2006, nr 693, s. 29-41.
51. Ślebocka M., *Zróżnicowanie dochodów budżetów powiatów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w latach 1999-2004,* [w:] Pomorska A. (p.r), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 385-395.
52. Ustawa o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.
53. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 80 z 2010 r., poz. 526.
54. Werwińska A., *Saldo operacyjne powiatów ziemskich w latach 2004-2008,* Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2010, nr 141, s. 289-297.
55. Wojewódzka-Wiewiórska A., *Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011, nr 227, s. 202-211.
56. Zeliaś A., *Metody statystyczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 129-140

Rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce

Development of organic farming in Poland

Krzysztof Jończyk
Zakład Systemów i Ekonomiki Produkcji Roślinnej

Streszczenie
W pracy dokonano analizy, w ujęciu regionalnym, liczby i wielkości gospodarstw ekologicznych oraz organizacji tych gospodarstw. W 2011 r. udział użytków rolnych wykorzystywanych przez gospodarstwa ekologiczne stanowił 3,9 % ogółu UR w kraju. Przedstawione analizy wskazują, że gospodarstwo ekologiczne jest przeciętnie 3-krotnie większe od średniego w kraju i charakteryzuje się większym udziałem trwałych użytków zielonych i sadów oraz małą obsada zwierząt. Struktura produkcji oraz struktura zasiewów ustabilizowanych mniejszych gospodarstw jest lepiej dostosowana do zasad ekologicznego gospodarowania, niż gospodarstw dużych. Wykazano duże regionalne zróżnicowanie (liczba gospodarstwa, ich wielkość oraz areał użytków rolnych) zainteresowania rolnictwem ekologicznym w Polsce. W pracy przedstawiono główne cele i formy działalności Klastra Dolina Ekologicznej Żywności.

Summary
In the paper is presented of analysis which was made on regional level, the number and size of farms, structure of land use, structure of crops and the livestock density in these farms. In 2011, the share of agricultural land used for organic farms accounted for 3.9% of the total arable land in the country. The analysis showed that the organic farm is an average 3 times bigger them the average in the country and larger share of permanent pasture and orchards and a small stocking. The structure of production and the structure of sown area is better adapted to the principles of organic farming in smaller farms than the large farms. The paper showed that great regional diversity (the number of farms, their size and the area of agricultural land) of organic farming in Poland. The paper presents the main objectives and activities Cluster Organic Food Valley

Słowa kluczowe: rolnictwo ekologiczne, klaster

Keywords: organic farming, cluster

Wstęp

Rolnictwo współczesne przechodzi okres intensywnych przemian, które wiążą się z poszukiwaniem sposobów gospodarowania gwarantujących realizację celów: ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Dominującym obecnie systemem produkcji jest system konwencjonalny oparty na wykorzystywaniu intensywnych technologii produkcji. W efekcie tych procesów zaczęły pojawiać się z różnym nasileniem niepokojące zjawiska, takie jak: degradacja naturalnego środowiska, nadprodukcja żywności, spadek zaufania konsumentów do produktów żywnościowych wytwarzanych intensywnymi metodami produkcji. W konsekwencji w ostatnich latach coraz więcej uwagi poświęca się perspektywom rozwoju innych systemów produkcji m.in. ekologicznemu, integrowanemu (1,3,4,10,12).

Obowiązujące od 1 stycznia 2009 r. Rozporządzenie Rady WE nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 stwierdza, że: „Produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączącym najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów preferujących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów (9). Ekologiczna metoda produkcji pełni zatem podwójną funkcję społeczną: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich".

Celem opracowania jest przedstawienie stanu rolnictwa ekologicznego w Polsce, jego zróżnicowania oraz głównych barier ograniczających jego rozwój. Dodatkowym celem jest przybliżenie głównych założeń i zakresu działalności Klastra Dolina Ekologicznej Żywności – inicjatywy wspierającej rozwój rolnictwa ekologicznego i produkcję żywności ekologicznej w rejonie Polski Wschodniej.

Rolnictwo ekologiczne w Polsce

W latach 2004-2011 liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce oraz powierzchnia wykorzystywanych przez nie użytków rolnych wzrosła ponad 6-krotnie! Dane z końca 2011 roku wskazują, że ogólna liczba gospodarstw ekologicznych posiadających certyfikat oraz będących w trakcie przestawiania na system eko wynosiła ponad 23 tysiące, a całkowita powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach przekroczyła pół miliona ha, co stanowi około 4 proc. użytków rolnych w Polsce (2). Rynek polskiej żywności ekologicznej szacowany jest na 400-500 mln zł. Dostępne dane i analizy wskazują, że w Polsce sprzedaż ekolo-

gicznej żywności będzie zwiększała się rocznie nawet o 10-15 %, a ekologiczny system gospodarowania w najbliższych latach będzie się nadal rozwijał (8,11).

Gospodarstwa ekologiczne rozwijają się najdynamiczniej tam, gdzie występują trudne warunki przyrodnicze, gdzie konkurencja z gospodarstwami konwencjonalnymi jest ograniczona lub niemożliwa. W tych rejonach rolnictwo ekologiczne realizuje, obok funkcji produkcyjnej, funkcję ochronną (zachowanie walorów środowiska, bioróżnorodności, a także wartości kulturowych). Na obszarze Polski Wschodniej zlokalizowanych jest ponad 46 % wszystkich gospodarstw ekologicznych, a województwo lubelskie pod względem liczby gospodarstw ekologicznych i powierzchni użytkowanej zgodnie z zasadami ekologicznego systemy produkcji zajmuje czołowe miejsce w kraju (2,1 tys. producentów ekologicznych, i ponad 34,8 tys. ha użytków rolnych) (rys.1, tab. 2). Dodatkowo strategie opracowane dla województwa lubelskiego traktują rozwój rolnictwa ekologicznego jako jeden z priorytetów.

W rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce można wyróżnić 3 etapy (tab. 1):

- przed 1998 r. rolnictwo ekologiczne w Polsce nie korzystało z żadnego wsparcia finansowego z budżetu państwa, wówczas liczba gospodarstw ekologicznych wynosiła około 500 i prowadzili je głównie hobbyści;
- od 1998 r. z budżetu państwa refundowano część kosztów certyfikacji gospodarstw, a od 1999 r. wprowadzono również małe dopłaty do powierzchni UR co spowodowało widoczny wzrost zainteresowania rolnictwem ekologicznym;
- od 2004 r., po akcesji Polski do UE i objęciu polskich rolników instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej oraz krajowego programu rolnośrodowiskowego, następuje dynamiczny rozwój tego sposobu gospodarowania, w latach 2004-2011 r. liczba gospodarstw ekologicznych wzrosła z 3 760 do 23 449, zaś powierzchnia UR wykorzystywanych przez nie zwiększyła się z około 83 do 606 tys. ha. (tab. 1).

Tab. 1. Liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce i powierzchnia UR

Rok	Liczba gospodarstw	Użytki rolne (tys. ha)
1999	513	7,0
2000	949	11,7
2001	1 787	38,7
2002	1 977	43,8
2003	2 286	49,9
2004	3 760	82,7
2005	7 182	167,0
2006	9 194	216,8
2007	11 870	285,9
2008	15 206	314, 8
2009	17 091	416,3
2010	20 582	519,1
2011	23 449	605,5

Źródło: Raporty IJHAR-S.

Regionalne zróżnicowanie rolnictwa ekologicznego w Polsce

W Polsce występuje duże regionalne zróżnicowanie rolnictwa ekologicznego, co potwierdza liczba gospodarstw ekologicznych oraz udział wykorzystywanych przez nie użytków rolnych (tab. 2, rys. 1 i 2). W 2011 r. liczba gospodarstw ekologicznych (łącznie z certyfikatem oraz w okresie przestawiania) wahała się od 86 w woj. opolskim do 3 065 w woj. zachodniopomorskim (rys.1). Ogólnie można stwierdzić, że w 4 województwach (opolskie, śląskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie) zainteresowanie rolnictwem ekologicznym jest małe, gdyż w 2011 r. liczba gospodarstw ekologicznych wahała się od 86 do 478. W tych województwach również w latach 2008-2011 odnotowano mały przyrost liczby gospodarstw ekologicznych oraz wykorzystywanych przez nie użytków rolnych (tab. 2).

Rys. 1. Liczba gospodarstw ekologicznych w poszczególnych województwach w 2011 r.

Źródło: http://www.ijhar-s.gov.pl/raporty i analizy.html).

Tab. 2. Zmiany liczby gospodarstw ekologicznych oraz powierzchni UR w latach 2008-2011 w poszczególnych województwach

Województwo	Liczba gospodarstw			Powierzchnia UR		
	2008	2011	wzrost liczby gospodarstw (%)	2008	2011	wzrost powierzchni UR (%)
Dolnośląskie	879	1 322	150	28 466	45 546	160
Kujawsko-pomorskie	258	371	144	5 942	8 376	141
Lubelskie	1 566	2 065	132	26 892	34 837	130
Lubuskie	480	1 081	**225**	18 206	44 259	**243**
Łódzkie	314	478	152	4 828	8 746	181
Małopolskie	2 100	2 138	102	22 655	21 396	95
Mazowieckie	1 481	2 140	145	27 742	50 100	181
Opolskie	62	86	139	1 571	2 703	172
Podkarpackie	1 892	2 045	108	28 671	32 358	113
Podlaskie	1 160	2 440	**210**	20 410	52 066	**255**
Pomorskie	392	763	**195**	11 366	27 356	**241**
Śląskie	176	238	135	3 934	6 787	173
Świętokrzyskie	1 165	1 296	111	10 841	14 301	132
Warmińsko-mazurskie	1 059	3 033	**286**	28 828	98 473	**342**
Wielkopolskie	516	888	171	20 417	38 434	188
Zachodniopomorskie	1396	3 065	220	54 150	119 780	**221**
Razem	**14 896**	**23 449**	**157**	**314 921**	**605 520**	**193**

Źródło: IJHAR-S, http://www.ijhar-s.gov.pl/raporty i analizy.html.

W siedmiu województwach liczba gospodarstw ekologicznych przekroczyła 2 tysiące, w dwóch województwach (warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) nawet 3 tysiące (rys. 1).

W latach 2008-2011, średnio w Polsce, liczba gospodarstw ekologicznych wzrosła o 57%, a powierzchnia użytków rolnych zagospodarowanych w ten sposób zwiększyła się o 93% (tab. 2). Najszybszy rozwój rolnictwa ekologicznego odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim, gdzie liczba gospodarstw oraz powierzchnia posiadanych przez nie UR zwiększyła się 3-krotnie. W kolejnych czterech województwach (lubuskie, podlaskie, pomorskie i zachodniopomorskie) w ocenianym 4-leciu analizowane wskaźniki zwiększyły się ponad 2-krotnie. Całkowity regres w rozwoju rolnictwa ekologicznego w tym okresie, natomiast zanotowano w woj. małopolskim, w którym liczba gospodarstw ekologicznych wzrosła

tylko o 38 (2%), zaś powierzchnia UR rolnych zagospodarowanych w ten sposób zmniejszyła się nawet o 5% (tab. 2).

Rys. 2. Użytki rolne (%) wykorzystywane przez gospodarstwa ekologiczne w poszczególnych województwach w 2011 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i IJHAR-S.

Udział rolnictwa ekologicznego w zagospodarowaniu UR jest lepszą miara jego praktycznego znaczenia niż liczba gospodarstw ekologicznych (rys. 2). W 2011 r. średnio w Polsce gospodarstwa ekologiczne wykorzystywały 3,9% użytków rolnych, zaś w poszczególnych województwach wielkość ta wahała się od poniżej 1% w trzech województwach (opolskie, kujawsko-pomorskie i łódzkie) do 9,0-13% w trzech kolejnych województwach (lubuskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie). Należy podkreślić, że w tych województwach udział rolnictwa ekologicznego w strukturze użytkowania gruntów jest zbliżony do przodujących w tym zakresie krajów UE (Szwecja, Włochy, Austria, Łotwa, Słowacja, Czechy i Estonia (http://www.organiceurope.net/fileadmin/documents/statistics/data-tables).

Średnia powierzchnia UR w gospodarstwie rolnym w Polsce w 2010 r. wnosiła 6,8 ha i wahała się od 2,8 ha woj. podkarpackim do 19,9 ha w woj. zachodniopomorskim (GUS 2012). Natomiast przeciętna wielkość gospodarstw ekologicznych

wynosiła w 2011r. średnio w kraju 25,8 ha, a w poszczególnych województwach wahała się od 10 ha w woj. małopolskim do 43 ha w woj. wielkopolskim (tab. 3). Wyniki te wskazują, że gospodarstwa ekologiczne, tak średnio w kraju również w poszczególnych województwach, są średnio od 2- do 3-krotnie większe, w porównaniu do ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. W siedmiu województwach średnia wielkość gospodarstw ekologicznych wynosi powyżej 30 ha, a w dwóch (lubuskie i wielkopolskim) nawet powyżej 40 ha.

Tab. 3. Średnia powierzchnia gospodarstw ekologicznych (2008 i 2011 r.)

Województwo	Średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego (ha)	
	2008	2011
Dolnośląskie	**32,4**	**34,4**
Kujawsko-Pomorskie	23,0	22,6
Lubelskie	17,2	16,9
Lubuskie	**37,9**	**40,9**
Łódzkie	15,4	18,3
Małopolskie	10,8	10,0
Mazowieckie	18,7	23,4
Opolskie	25,3	31,4
Podkarpackie	15,2	15,8
Podlaskie	17,6	21,3
Pomorskie	**29,0**	**35,8**
Śląskie	22,4	28,5
Świętokrzyskie	9,3	11,0
Warmińsko-Mazurskie	**27,2**	**32,5**
Wielkopolskie	**39,6**	**43,2**
Zachodniopomorskie	**38,8**	**39,1**
Gospodarstwa ekologiczne średnio w kraju	**21,4**	**25,8**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie – http://www.ijhar-s.gov.pl/raporty.

W 4-leciu 2008-2011 średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego w Polsce wzrosła o 4,4 ha (o 20%), co wskazuje, że w tym okresie produkcję ekologiczną podjęła duża grupa gospodarstw o większej powierzchni UR (tab. 3).

Charakterystyka organizacyjna gospodarstw ekologicznych

Analizy organizacyjne dotyczące gospodarstw ekologicznych w Polsce wskazują na bardzo ekstensywnym sposobem organizacji produkcji (5,6,7). W 2011 r. rośliny pastewne (trwałe użytki zielone łącznie z pastewnymi na gruntach ornych) zajmowały łącznie 404 tys. ha, co stanowi 67% ogółu UR będących w gospodarstwach ekologicznych. Równocześnie pogłowie utrzymywanych zwierząt jest bardzo małe, średnio około 0,1 DJP/ha UR. Również bardzo duży jest udział sadów – w sumie 71 tys. ha, co stanowi prawie 12% gruntów wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne, a faktyczna produkcja sadownicza jest mała. W tej sytuacji pomimo ogromnego wzrostu powierzchni UR wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne w Polsce – z 315 tys. ha w 2008 r. do 606 tys. ha w 2011 r. przyrost wolumenu ekologicznych produktów roślinnych i zwierzęcych jest mały.

Ekstensyfikację produkcji gospodarstw ekologicznych potwierdzają również wyniki uzyskane przez gospodarstwa objęte rachunkowości FADN (tab.4) (6,7). Wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa wzrastał udział roślin pastewnych w strukturze zasiewów kosztem pozostałych gatunków roślin rolniczych. W tej sytuacji, w większych gospodarstwach ekologicznych (powyżej 50 ha) obsada zwierząt, w przeliczeniu na 1 ha powierzchni paszowej, była dwukrotnie mniejsza w porównaniu do mniejszych gospodarstw (5-10 ha). Produkcyjność ziemi mierzona wartością produkcji roślinnej w przeliczeniu na 1 ha UR była w mniejszych gospodarstwach (do 20 ha) około 3-krotnie wyższa niż w grupie największych gospodarstw (powyżej 50 ha). Zależność ta spowodowana była większym areałem uprawy innych gatunków roślin rolniczych poza pastewnymi, a także prawdopodobnie większą produkcją sadowniczą (większy udział sadów).

Tab. 4. Porównanie gospodarstw ekologicznych z różnych grup obszarowych w świetle wyników rachunkowości FADN za 2010 r.

Wyszczególnienie	Grupy obszarowe (ha) gospodarstw				
	5-10	10-20	20-30	30-50	>50
Struktura użytkowania ziemi					
Zboża	32	33	26	32	33
Rośliny pastewne	41	43	59	52	51
Pozostałe uprawy	12	8	11	9	4
Sady	10,8	9,5	2,5	3,5	8,5
Obsada zwierząt					
DJP/ha powierzchni paszowej	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4
Wybrane wskaźniki ekonomiczne					
Wartość produkcji roślinnej tys. zł/ha UR	2,1	2,1	0,9	1,6	0,6
Koszty bezpośrednie tys. zł /ha UR	1,1	0,9	0,6	0,9	0,8
Udział dopłat w dochodzie z gospodarstwa %	89	73	90	102	94

Źródło: Nachtaman G.: *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku*, Warszawa 2012.

Większe gospodarstwa prowadziły również bardziej ekstensywną produkcję, co potwierdzają niższe koszty bezpośrednie w przeliczeniu na 1 ha UR. W mniejszych gospodarstwach (do 20 ha) dopłaty bezpośrednie łącznie z dopłatami do produkcji ekologicznej stanowiły 70-90% dochodu gospodarstw, natomiast w przypadku większych gospodarstw ich udział wynosił 94-102% co oznacza, że cały dochód tych gospodarstw pochodził z dopłat.

Przedstawione dane z jednej strony wskazują na potencjalnie duże możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, z drugiej na mankamenty dotyczące wadliwej organizacji gospodarstw. Istnieją uzasadnione przesłanki, że dla wielu gospodarstw funkcjonujących w systemie rolnictwa ekologicznego główną motywacją prowadzenia takiego sposobu produkcji są dopłaty. Mając na uwadze dalszy, trwały rozwój rolnictwa ekologicznego w kraju należy zaplanować bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczanych na dotacje. Powinny one promować głównie gospodarstwa, które najpełniej realizują oba najważniejsze cele rolnictwa ekologicznego – produkują żywność ekologiczną oraz chronią środowisko. Bardzo ważnym elementem wpływającym na rozwój tego systemu produkcji w Polsce jest rozwój powiązań kooperacyjnych, tworzenie wyspecjalizowanych sieci dystrybucji produktów ekologicznych. Opracowania na temat rynku żywności ekologicznej wskazują, że krajowy rynek produktów ekologicznych jest na początkowym etapie rozwoju, a procesy opisujące jego zmiany w Polsce odzwierciedlają tendencje występujące w innych krajach Europy. Za jedną z podstawowych barier podaje się m.in.: dostępność konsumentów do żywności ekologicznej, cenę, brak umiejętności odróżniania żywności ekologicznej od innych produktów, znajomości systemu certyfikacji oraz brak zaufania do jakości produktów ekologicznych. Mając na uwadze identyfikację problemów organi-

zacyjnych gospodarstw ekologicznych oraz bariery związane z rozwojem rynku żywności ekologicznej powstał Klaster Dolina Ekologicznej Żywności.

Klaster Dolina Ekologicznej Żywności

Klaster Dolina Ekologicznej Żywności jest pierwszym w kraju klastrem zrzeszającym podmioty działające na rzecz promowania i rozwoju żywności ekologicznej. Klaster ma charakter otwarty i do jego struktur mogą przystąpić podmioty i organizacje zainteresowane rozwojem produkcji ekologicznej żywności na terenie Polski Wschodniej (województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie). Klaster DEŻ ma na celu rozwój współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi, podmiotami działającymi na rzecz promocji rolnictwa ekologicznego oraz przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, przetwórstwem i dystrybucją produktów ekologicznych. Bardzo ważnym celem działalności klastra jest także podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw zrzeszonych w klastrze, zwiększenie skali produkcji oraz wzrost liczby miejsc pracy w sektorze produktów ekologicznych. Jedną z kluczowych aktywności klastra stanowi regularny udział jego członków w najważniejszych krajowych i zagranicznych imprezach promujących żywność ekologiczna np.: targach BIOFACH w Norymberdze, Natura FOOD w Łodzi, EKO Gala w Rzeszowie. Inną formą aktywności jest organizowanie cyklicznych spotkań konsumenckich o charakterze edukacyjno-promocyjnym (www.dolinaeko.pl). W ramach klastra DEŻ obok licznych działań promocyjnych prowadzone są również prace polegające na identyfikacji i rozwiązywaniu problemów producentów żywności ekologicznej. Partnerzy uczestniczący w projekcie reprezentujący różne branże przetwórstwa ekologicznego chętnie korzystają z możliwości wykonania specjalistycznych analiz laboratoryjnych. Wyniki analiz wykorzystywane są do wdrażania nowych receptur oraz innowacyjnych rozwiązań na poziomie technologicznym.

Podsumowanie

W latach 2004-2011 liczba gospodarstw ekologicznych oraz powierzchnia wykorzystywanych przez nie UR wzrosły około 6-krotnie. W 2011 r. udział użytków rolnych wykorzystywanych przez te gospodarstwa stanowił 3,9 % ogółu UR w kraju. Rozwój rynku żywności ekologicznej w skali globalnej i w Polsce wskazuje na duże możliwości rozwoju tego systemu gospodarowania w przyszłości. Dodatkowo zauważalna jest tendencja wskazująca, że rozwój gospodarstw ekologicznych dokonuje się głównie w rejonach o gorszych warunkach siedliskowych i większym udziale obszarów cennych przyrodniczo. Pomimo znacznego wzrostu powierzchni UR oraz liczby gospodarstw ekologicznych, wolumen rynkowej produkcji ekologicznej w Polsce jest niedostateczny. Duża część gospodarstw ekologicznych, szczególnie

większych obszarowo, charakteryzuje się niewłaściwą organizacją produkcji. W gospodarstwach tych duży udział w strukturze zasiewów stanowią rośliny pastewne oraz trwałe użytki zielone, przy jednocześnie małej obsadzie zwierząt. Niekorzystnym zjawiskiem jest również mała powierzchnia uprawy warzyw, ziemniaka oraz duża powierzchnia nieprodukcyjnych powierzchni sadowniczych.

Zidentyfikowane problemy wskazują na konieczność weryfikacji dotychczasowych zasad wsparcia rolnictwa ekologicznego i jego ukierunkowania na gospodarstwa lepiej realizujące zasadę zrównoważonego rozwoju. Ważne jest również stymulowanie towarowej produkcji gospodarstw ekologicznych, tworzenie mechanizmów wsparcia tego sposobu gospodarowania przez rynek oraz rozwój inicjatyw promujących rozwój tego systemu produkcji.

Bibliografia

1. FiBL – Suevey Organic Farming in Europe (area in the European Union 2000-2010). http://www.organic-world.net/yearbook-2012.
2. IJHAR-S: Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2008-2011. www.ijhar-s.gov.pl/raporty-i-analizy.html
3. Krasowicz S., *Możliwości rozwoju różnych systemów rolniczych w Polsce*. Rocz. Nauk Rol., G, 2009, 96(4): 110-121.
4. Kuś J., Jończyk K., *Rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce*. J. Res. Appl. Agric. Eng., 2009, vol. 54 (3): 178-182.
5. Kuś J., *Ocena ekonomiczno-organizacyjna gospodarstw ekologicznych i konwencjonalnych w świetle wyników rachunkowości FADN*. J. Res. Appl. Agric. Eng., 2012, vol. 57 (4): 25-29.
6. Nachtman G., *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa ekologiczne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 r.,* Cz. I. Wyniki standardowe. IERiGŻ-PIB, 2012.
7. Nachtman G., *Dochodowość gospodarstw ekologicznych a wielkość użytków rolnych*. Roczniki Ekon. Rol. i Rozwoju obszarów Wiejskich, T. 100, z.1, 2013; 1-15.
8. *Rynek żywności ekologicznej w Polsce 2011*, Inquiry Sp. z o.o., Warszawa 2011.
9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych… Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 189/1.
10. Runowski H., *Rolnictwo ekologiczne – rozwój czy regres?*. Rocz. Nauk Rol., 2009, ser. G, t.96, z. 4:182-193.
11. Tyburski J. 2003, *Organic Farming in Poland – Past, Present and Future Perspectives.* Organic Agriculture. Sustainability, Markets and Polices. OECD, CABI Publishing: 301-309.

12. Willer H., *Organic Agriculture Worldwide: Cz. I: Global data and survey background*. http://www.organic-world.net/yearbook-2012-presentations.html.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 141-166

Dynamika zjawisk innowacyjnych w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010

Dynamics of innovative theory in Eastern Poland in the years 2000-2010

Diana Mietlicka
Wydział Ekonomii Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie
W artykule zaprezentowano zmiany zachodzące w zakresie kształtowania się zjawisk innowacyjnych w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010. Przeprowadzona analiza dotyczyła dwóch podstawowych obszarów: działalności sfery badawczo-rozwojowej oraz działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski Wschodniej. Zaprezentowane wyniki badań pozwoliły na zaproponowanie usprawnień mających na celu poprawę dynamiki zjawisk innowacyjnych w badanym regionie.

Summary
This paper presents the changes in the evolution of the innovative development in Eastern Poland in the years 2000-2010. The analysis concentrated on two main areas: business research and development and enterprise innovation activity in Eastern Poland. Results allow to propose enhancements to improve the dynamics of innovative development in the studied region.

Słowa kluczowe: zjawiska innowacyjne, działalność badawczo-rozwojowa, działalność innowacyjna, Polska Wschodnia

Keywords: the phenomenon of innovation, research and development activity, innovation activity, Eastern Poland

1. Wprowadzenie

Dynamicznie zmieniające się otoczenie, w którym następuje nasilenie się konkurencji oraz szybki postęp techniczny, wymusza na przedsiębiorstwach konieczność ciągłego dostosowywania siebie i swoich produktów do nowych warunków działania. W tej sytuacji adaptacyjność i nowatorskość rozwiązań jest nie tylko istotnym czynnikiem konkurencyjności firm, ale również warunkiem ich przetrwania. Organizacje chcące rozwijać działalność oraz utrzymywać pozycję konkurencyjną, powinny cechować się elastycznością w kreowaniu zmian i umiejętnością dostosowywania działalności do zmian zachodzących w ich otoczeniu rynkowym. Takim wyzwaniom starają się sprostać przedsiębiorstwa innowacyjne, rozwijając swoje kompetencje w realizacji procesów innowacji[1].

Bez względu na to, czy analizujemy tradycyjne czy innowacyjne przedsiębiorstwa, napotykamy zawsze na potrzebę rozważania powiązań tych jednostek z procesami badawczo-rozwojowymi. Tylko w przypadku dużych i silnych gospodarczo organizacji działalność taka jest realizowana we własnym zakresie – dotyczy to korporacji, holdingów itp. Natomiast w przypadku małych i średnich podmiotów, które w polskiej gospodarce mają już dominujące znaczenie, rośnie świadomość i potrzeba wprowadzania innowacji technicznych, które mają zwiększać ich konkurencyjność. Trudniejsza najczęściej sytuacja ekonomiczna, techniczno-organizacyjna, a przede wszystkim intelektualna w tych przedsiębiorstwach zmusza je do korzystania z usług ośrodków badawczo-rozwojowych oraz firm doradczych, proponujących nowe rozwiązania techniczne w postaci nowych wyrobów lub nowych procesów technologicznych. Problematyka ta, zawierająca zjawiska innowacyjności[2] odnosi się więc do procesów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, których efekty obrazują poziom innowacyjności indywidualnych przedsiębiorstw i całego regionu Polski Wschodniej.

Celem przeprowadzonych badań[3] była analiza zmian zachodzących w latach 2000-2010 w zakresie kształtowania się zjawisk innowacyjnych w Polsce Wschodniej w obszarze działalności sfery badawczo-rozwojowej oraz działalności innowacyjnej przedsiębiorstw.

Zaprezentowana w artykule dynamika zjawisk innowacyjnych została opracowana w oparciu o ogólnodostępne dane Głównego Urzędu Statystycznego. Analizę rozpoczęto od działalności badawczo-rozwojowej, uznawanej za kluczowy czynnik postępu technologicznego. W tym aspekcie zaprezentowano dane dotyczące: nakładów ponoszonych na tę działalność, liczby jednostek i zatrudnienia

---

1 M. Dolińska, *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 9.

2 A. Świadek, *Regionalne systemy innowacji w Polsce*, Difin, Warszawa 2011, s. 111-130.

3 M. Brzeziński, D. Mietlicka, *Innowacyjność regionów Polski Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2013 (w druku); mapa i wykresy zamieszczone w dalszej części artykułu zostały zaczerpnięte z niniejszej monografii.

w sferze B+R oraz liczby zgłoszonych wynalazków i udzielonych patentów, będących efektem prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej.

Oceny działalności innowacyjnej przedsiębiorstw Polski Wschodniej dokonano, poddając analizie wyniki osiągnięte w zakresie: wielkości nakładów ponoszonych na ten cel, wyposażenia przedsiębiorstw w środki automatyzacji procesów produkcyjnych oraz udziału przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w ogólnych przychodach ze sprzedaży.

2. Charakterystyka obszaru badawczego

2.1. Działalność sfery badawczo-rozwojowej

Pod pojęciem działalności badawczej i rozwojowej (B+R) rozumie się systematycznie powadzone prace twórcze, realizowane w celu zwiększenia zasobu wiedzy, w tym wiedzy o człowieku, kulturze i społeczeństwie oraz znalezienia nowych zastosowań odkrytej wiedzy. Obejmuje ona trzy rodzaje badań: badania podstawowe, stosowane i prace rozwojowe[4].

Badania podstawowe (*basic research*) to badania o charakterze eksperymentalnym lub teoretycznym, podejmowane przede wszystkim w celu zdobycia nowej wiedzy na temat podłoża zjawisk i obserwowanych faktów, bez nastawienia na konkretne zastosowanie lub wykorzystanie[5]. Badania podstawowe możemy podzielić na[6]:

- badania podstawowe „czyste" (*pure basic research*) – prowadzone z myślą o postępie wiedzy, bez nastawienia na osiąganie długofalowych korzyści ekonomicznych czy społecznych i bez czynienia wysiłków w celu zastosowania wyników badań do rozwiązywania problemów o charakterze praktycznym lub w celu przekazania wyników do sektorów zajmujących się ich zastosowaniem,
- badania podstawowe ukierunkowane (*oriented basic research*) – prowadzone z nastawieniem na to, że w ich wyniku powstanie szeroka baza wiedzy, która będzie mogła stanowić podstawę rozwiązywania problemów, zarówno istniejących, jak i przewidywanych.

Badania stosowane (*applied research*) polegają na wykorzystywaniu rezultatów badań podstawowych, w celu ułatwienia realizacji jakiegoś zadania praktycznego w zakresie techniki, technologii lub organizacji. O ile w badaniach podstawowych, szczególnie ukierunkowanych szuka się sposobów rozwiązywania problemów, to w badaniach stosowanych dąży się do uzyskania odpowiedzi w jaki sposób rozwiązać konkretny problem. Wyniki badań stosowanych sprawdza się w laboratoriach lub np. w przedsiębiorstwach w postaci prototypów maszyn i urządzeń. Wy-

---

4 *Nauka i technika w 2011r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 11.

5 M. Dworczyk, R. Szlasa, *Zarządzanie innowacjami. Wpływ innowacji na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001, s. 14.

6 J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 57.

magają one oceny efektywności proponowanych usprawnień. Wyniki osiągnięte w procesie tych badań mogą być użyteczne dla praktyki, a tym samym stanowią punkt wyjścia do realizacji dalszych faz cyklu badawczo-rozwojowego, czyli przede wszystkim prac rozwojowych[7].

Prace rozwojowe (*experimental development*) to systematycznie prowadzone prace, opierające się na istniejącej wiedzy, uzyskanej w wyniku działalności badawczej i doświadczeń praktycznych. Celem prac rozwojowych jest wytworzenie nowych produktów, urządzeń lub materiałów, inicjowanie nowych procesów, systemów i usług oraz znaczące udoskonalanie tych, które są już wytwarzane lub zainstalowane[8]. W ramach tych prac następuje więc połączenie wyników prac badawczych z wiedzą techniczną w celu wprowadzenia do produkcji nowego lub zmodernizowanego wyrobu, nowej technologii lub nowego systemu organizacji pracy. Dzięki pracom rozwojowym inwencje zostają przekształcone w innowacje[9].

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową obejmują nakłady bieżące poniesione na badania podstawowe, stosowane, prace rozwojowe oraz nakłady inwestycyjne na środki trwałe związane z działalnością B+R, niezależnie od źródła pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na ten cel[10].

---

7 S. Marciniak, *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000, s. 53.

8 M. Dworczyk, R. Szlasa, *Zarządzanie innowacjami…*, s. 14.

9 J. Penc, *Innowacje i zmiany w firmie. Transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999, s. 167.

10 *Rocznik Statystyczny Województw 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 475.

Rys.1. Struktura nakładów na różne fazy procesu B+R i liczba prowadzonych tematów

Źródło: W. Kasprzak, K. Pelc, *Wyzwania technologiczne – prognozy i strategie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999, s. 36.

Przyjmuje się, że do sfery B+R zaliczamy te jednostki organizacyjne, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe kończące się praktycznymi rezultatami w postaci innowacji produktowych, nowych technologii i nowych usług, a także nowych rozwiązań w sferze organizacji i zarządzania, niezależnie od ich organizacyjnej przynależności do sfery nauki, szkolnictwa wyższego czy przedsiębiorstw[11].

W Polsce sfera badawczo-rozwojowa obejmuje[12]:

- placówki naukowe Polskiej Akademii Nauk,
- jednostki badawczo-rozwojowe: instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe, centralne laboratoria i inne organizacje, których głównym zadaniem jest prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej,
- szkoły wyższe,
- jednostki obsługi nauki: biblioteki narodowe, archiwa, stowarzyszenia, fundacje itp.,

[11] A. Sosnowska, *Formy powiązań sfery B+R ze sferą produkcji*, [w:] *Sfera badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, K. Poznańska (red.), *Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001, s. 18.

[12] J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą…*, s. 57.

- jednostki rozwojowe – podmioty gospodarcze zajmujące się działalnością B+R obok swojej działalności podstawowej (przedsiębiorstwa przemysłowe dysponujące własnym zapleczem badawczo-rozwojowym: laboratoria, zakłady i ośrodki badawczo-rozwojowe, działy badawczo-technologiczne, biura konstrukcyjne i technologiczne, zakłady rozwoju techniki, biura studiów i projektów itp.).

Efekty działalności badawczo-rozwojowej, rozumiane są i badane od wielu lat w krajach OECD jako wynalazki, patenty, wzory użytkowe i przemysłowe oraz znaki towarowe. Wynalazek to nowe rozwiązanie o charakterze technicznym, posiadające poziom wynalazczy i nadające się do przemysłowego zastosowania, które nie jest częścią dotychczasowego stanu techniki[13]. Na wynalazek może być udzielony patent czyli prawo przyznane osobie fizycznej lub prawnej do wyłącznego korzystania z wynalazku na określonym terytorium, przez 20 lat od daty zgłoszenia wynalazku, na warunkach wynikających z ustaw danego kraju lub z konwencji międzynarodowej[14].

2.2. Działalność innowacyjna przedsiębiorstw

Zgodnie z terminologią stosowaną przez Główny Urząd Statystyczny, działalność innowacyjna obejmuje szereg działań o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym), których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych produktów lub procesów. Część z tych działań jest innowacyjna sama w sobie, natomiast niektóre z nich tj. prace badawczo-rozwojowe, zakup i montaż maszyn i urządzeń, zakup licencji, szkolenia personelu, pomimo, że mogą nie zawierać w sobie nowości, są niezbędne do opracowania i dyfuzji innowacji[15].

Nakłady na działalność innowacyjną obejmują nakłady na[16]:

- prace badawcze i rozwojowe (B+R) związane z opracowywaniem nowych i istotnie ulepszonych produktów (innowacji produktowych) i procesów (innowacji procesowych), wykonane przez własne zaplecze rozwojowe lub nabyte od innych jednostek,
- zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych (licencji, praw patentowych, ujawnień know-how itp.),
- zakup oprogramowania,

---

13 *Nauka i technika…*, s. 24.

14 *Podręcznik Frascati. Proponowane procedury standardowe dla badań statystycznych w zakresie działalności badawczo-rozwojowej*, OECD, Paryż 2002, s. 234.

15 *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009-2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 13.

16 *Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji. Pomiar działalności naukowej i technicznej*, Podręcznik Oslo (wydanie trzecie), Warszawa 2008.

- zakup i montaż maszyn i urządzeń oraz budowę, rozbudowę i modernizację budynków służących wdrażaniu innowacji produktowych i procesowych,
- szkolenie personelu związane z działalnością innowacyjną,
- marketing dotyczący nowych i ulepszonych produktów,
- pozostałe przygotowania do wprowadzania innowacji produktowych lub procesowych.

Do oceny stanu zaawansowania technologicznego przedsiębiorstw stosuje się dwie grupy mierników. Pierwsza z nich związana jest z przynależnością przedsiębiorstwa do określonej działalności produkcyjnej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności. Kierując się takim podziałem, wyróżniono cztery grupy przemysłów stosujących: wysoką, średniowysoką, średnioniską i niską technologię. Druga grupa pomiarów dotyczy posiadania przez przedsiębiorstwo określonych środków automatyzacji produkcji. Za takie środki uważa się urządzenia (lub zestawy maszyn i urządzeń) wykonujące określone czynności bez udziału człowieka, stosowane w celu samoczynnego sterowania, regulowania urządzeń technicznych oraz kontrolowania przebiegu procesów technologicznych[17].

Do środków automatyzacji procesów produkcyjnych zaliczamy[18]:

- linie produkcyjne automatyczne,
- linie produkcyjne sterowane komputerem,
- centa obróbkowe,
- obrabiarki laserowe sterowane numerycznie,
- roboty i manipulatory przemysłowe,
- komputery do sterowania i regulacji procesami technologicznymi.

Zgodnie z zaleceniami podręcznika Oslo wskaźnikiem służącym do oceny efektów działalności innowacyjnej przedsiębiorstw jest udział w badanym roku przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych, wprowadzonych na rynek w przeciągu ostatnich trzech lat, w wartości przychodów ogółem. Wskaźnik ten stanowi ważną informację o wpływie innowacji produktowych na ogólną strukturę przychodów i poziom innowacyjności przedsiębiorstwa[19].

3. Analiza wyników badawczych

3.1. Zjawiska innowacyjne w sferze badawczo-rozwojowej

Najczęściej stosowanym miernikiem dotyczącym prac badawczo-rozwojowych jest wskaźnik informujący o łącznych nakładach na działalność badaw-

[17] *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw…*, s. 88.
[18] Tamże.
[19] Tamże, s. 49.

czo-rozwojową (GERD[20]) w relacji do produktu krajowego brutto. Wartość tego wskaźnika w Polsce zmienia się w niewielkim stopniu i znacząco odbiega od standardów obserwowanych w najbardziej rozwiniętych krajach.

Wyk. 1. Nakłady na B+R w relacji do PKB (w %) w Polsce, krajach Unii Europejskiej i OECD w latach 2000-2010

Wartość tego wskaźnika w 2010 roku w poszczególnych regionach Polski Wschodniej kształtowała się na bardzo niskim poziomie. W województwie lubelskim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim wskaźnik ten osiągnął wartość niższą od średniej krajowej.

[20] GERD – *Gross Domestic Expenditures on Research & Development*.

Mapa 1. Nakłady na B+R w relacji do PKB (w %) w regionach Polski w 2010 roku

W latach 2000-2010 obserwowano w Polsce szybki wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową. Nakłady te wzrosły w badanym okresie o 117%, osiągając poziom 10,4 mld zł w 2010 roku. Jeszcze większy wzrost tej kategorii nakładów zaobserwowano w Polsce Wschodniej – w przeciągu ostatnich 11 lat wzrosły one o 242% osiągając poziom 1,3 mld zł w 2010 roku. Za skalę tego wzrostu w znacznej mierze odpowiada przyspieszona dynamika w ostatnim badanym okresie.

Analizując nakłady poniesione na badania i rozwój w ujęciu regionalnym, warto zwrócić uwagę, że środki przeznaczone na ten cel w Polsce są silnie skoncentrowane. Region mazowiecki wydaje bowiem ponad 40% łącznych nakładów na działalność B+R. Regiony Polski Wschodniej tj. województwo lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie wykorzystują łącznie jedynie 12,6% całościowych wydatków na badania i rozwój. W ramach województw Polski Wschodniej najwięcej nakładów na działalność badawczo-rozwojową przypada na region podkarpacki i lubelski.

Wyk. 2. Nakłady na działalność B+R w Polsce Wschodniej (w mln zł) w latach 2000-2010

Tab. 1. Nakłady na B+R w Polsce w 2010 roku w podziale na województwa

Specyfikacja	Nakłady na działalność B+R (w mln zł)	Udział w %
Dolnośląskie	630,0	6,0%
Kujawsko-pomorskie	204,2	2,0%
Lubelskie	**362,2**	**3,5%**
Lubuskie	45,5	0,4%
Łódzkie	553,2	5,3%
Małopolskie	1091,4	10,5%
Mazowieckie	4248,7	40,8%
Opolskie	38,5	0,4%
Podkarpackie	**508,3**	**4,9%**
Podlaskie	**103,9**	**1,0%**
Pomorskie	488,4	4,7%
Śląskie	848,8	8,1%
Świętokrzyskie	**167,9**	**1,6%**
Warmińsko-mazurskie	**173,8**	**1,7%**
Wielkopolskie	777,8	7,5%
Zachodnio-pomorskie	173,8	1,7%
POLSKA	10416,4	-

Źródło: M. Brzeziński, D. Mietlicka, *Innowacyjność regionów Polski Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2013.

We wszystkich regionach Polski Wschodniej obserwujemy utrzymujący się od 2000 roku trend wzrostowy omawianych nakładów, choć skala ich dynamiki nie jest zbliżona. Ponadto w ostatnim badanym okresie dostrzegamy znaczne przyspieszenie dynamiki, co jest szczególnie widoczne w przypadku województwa podkarpackiego. Zjawisko to wyjaśnia gwałtowny wzrost nakładów ponoszonych na działalność badawczo-rozwojową w ramach Polski Wschodniej.

Wyk. 3. Nakłady na działalność B+R w regionach Polski Wschodniej w latach 2000-2010

W latach 2000-2010 obserwujemy trend wzrostowy liczby jednostek sfery badawczo-rozwojowej działających w Polsce Wschodniej – ich liczba w analizowanym okresie wzrosła o 139%. Również w poszczególnych regionach Polski Wschodniej liczba jednostek działających w obszarze badań i rozwoju rośnie, a dynamika we wszystkich badanych województwach wykazuje przyspieszenie w 2010 roku. Zjawisko to koresponduje ze znacznym wzrostem liczby jednostek sfery badawczo-rozwojowej w Polsce Wschodniej w ostatnim badanym okresie. Ponadto obserwujemy, że najsilniejszą pozycję w tym zakresie wśród badanych regionów zajmuje województwo podkarpackie i lubelskie.

Wyk. 4. Liczba jednostek sfery B+R w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010

Wyk. 5. Liczba jednostek sfery B+R w regionach Polski Wschodniej w latach 2000-2010

W latach 2000-2009 zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej w Polsce Wschodniej nie ulegało znaczącym zmianom, dopiero w 2010 roku nastąpił gwałtowny wzrost zatrudnienia, osiągając poziom 11 628 osób. Obecnie szkoły wyższe w Polsce Wschodniej zatrudniają ok. 52%, a przedsiębiorstwa działające

w regionach wschodnich – ok. 37% pracowników sfery badawczo-rozwojowej. Dominującą rolę w Polsce Wschodniej odgrywają pracownicy naukowo-badawczy, którzy stanowią ok. 80% łącznej liczby zatrudnionych w działalności B+R.

Wyk. 6. Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010

Wyk. 7. Zatrudnienie w działalności B+R w regionach Polski Wschodniej w latach 2000-2010

Analizując zatrudnienie w działalności B+R w poszczególnych regionach Polski Wschodniej, obserwujemy znaczącą przewagę województwa lubelskiego w latach 2000-2009. W ostatnim badanym okresie dostrzegamy gwałtowny wzrost zatrudnienia w województwie podkarpackim, co koresponduje z przyspieszoną dynamiką wzrostu zatrudnienia w Polsce Wschodniej.

Efektem działalności badawczej i rozwojowej są zgłoszone wynalazki oraz udzielone patenty. Ze względu na brak danych publikowanych przez GUS, niemożliwe jest graficzne przedstawienie dynamiki zmian zachodzących w tym obszarze w ujęciu regionalnym. W związku z powyższym zdecydowano się na prezentację danych dotyczących zgłoszonych wynalazków i udzielonych patentów w latach 2000-2010 w skali całego kraju.

Wyk. 8. Zgłoszone wynalazki i udzielone patenty przez Urząd Patentowy RP w latach 2000-2010

Do 2005 roku niewielka liczba zgłoszonych wynalazków krajowych w Polskim Urzędzie Patentowym była dyskontowana przez zagranicę. Od 2005 roku maleje liczba zgłoszeń wynalazków zagranicznych w Urzędzie Patentowym RP. Odnotowany spadek spowodowany jest przystąpieniem Polski w 2004 roku do Europejskiej Organizacji Patentowej. Instytucja ta powołana została w celu przyznawania tzw. patentu europejskiego, który pozwala na uzyskanie ochrony wynalazku w państwach Unii Europejskiej, ograniczając tym samym działalność krajowych urzędów.

Wyk. 9. Liczba wynalazków krajowych zgłoszonych do Urzędu Patentowego RP oraz liczba patentów udzielonych przez Urząd Patentowy RP w regionach Polski Wschodniej w 2010 roku

Wynalazki krajowe zgłoszone w regionach Polski Wschodniej stanowiły 11,6% wszystkich wynalazków krajowych zgłoszonych do Polskiego Urzędu Patentowego w 2010 roku. Z kolei udział patentów przypadających na województwa Polski Wschodniej w ogólnej liczbie patentów udzielonych przez Urząd Patentowy RP w 2010 roku wyniósł 10,2%. Analizując ochronę własności przemysłowej w poszczególnych regionach Polski Wschodniej zauważamy, że najwięcej zgłoszeń wynalazków krajowych oraz udzielonych patentów przypada na województwo lubelskie i podkarpackie.

3.2. Zjawiska innowacyjne w działalności innowacyjnej przedsiębiorstw

Jednym z głównych wskaźników służących do oceny innowacyjności są nakłady poniesione na działalność innowacyjną. Środki przeznaczone na ten cel mają duży wpływ na podniesienie potencjalnych zysków przedsiębiorstw. Na poniższych rysunkach zaprezentowano wielkości nakładów ponoszonych na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej i jej poszczególnych regionach w latach 2005-2010 ze względu na niepublikowanie we wcześniejszych latach przez GUS wspomnianych informacji w ujęciu regionalnym.

W analizowanym okresie nakłady ponoszone na innowacje w Polsce Wschodniej nie podlegały silnym wahaniom. Jedynie w 2008 roku nastąpił znaczny wzrost

nakładów, jednak pozytywne zmiany obserwowane w 2008 roku straciły impet w kolejnym badanym okresie. Wśród regionów Polski Wschodniej dominującą pozycję w zakresie wydatków ponoszonych na innowacje osiągało województwo podkarpackie. Znaczna część omawianych nakładów przypadła również na województwo lubelskie.

Wyk. 10. Nakłady na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej (w mln zł) w latach 2005-2010

(Brak danych GUS nt. nakładów na działalność innowacyjną w latach 2000-2004 w ujęciu regionalnym)

Wyk. 11. Nakłady na działalność innowacyjną w regionach Polski Wschodniej (w mln zł) w latach 2005-2010

(Brak danych GUS nt. nakładów na działalność innowacyjną w latach 2000-2004 w ujęciu regionalnym)

Struktura tych nakładów w Polsce Wschodniej w 2010 roku nie uległa znaczącym zmianom w stosunku do lat poprzednich i nie odbiega istotnie od struktury nakładów na działalność innowacyjną w skali kraju. Przeważającą część nakładów na działalność innowacyjną Polski Wschodniej stanowią nakłady inwestycyjne na maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia oraz środki transportu – prawie 55%. Poniżej 16% nakładów na innowacje przedsiębiorstwa wydają na działalność badawczo-rozwojową, a niespełna 15% na zakup budynków, budowli oraz gruntów. Pozostałe nakłady tj. na zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych (ok. 8%), na zakup oprogramowania (ok. 3%), na marketing dotyczący nowych lub istotnie ulepszonych produktów (ok. 2%) oraz na szkolenie personelu związane z działalnością innowacyjną (ok. 1%), stanowią marginalny udział w całości nakładów.

Wyk. 12. Struktura nakładów na działalność innowacyjną w Polsce w roku 2010

Wyk. 13. Struktura nakładów na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej w roku 2010

Struktura nakładów na działalność innowacyjną w Polsce i Polsce Wschodniej jest odmienna od tej, która występuje w krajach najbardziej rozwiniętych. W na-

szych uwarunkowaniach dominuje bierny transfer technologii w postaci zakupów maszyn, urządzeń, narzędzi, środków transportu, budynków, budowli i gruntów, natomiast stosunkowo niewielka część tych wydatków przeznaczana jest na prace badawczo-rozwojowe, podczas gdy w krajach rozwiniętych relacje te są odwrotne.

W obszarze wyposażenia przemysłu w nowoczesne środki produkcji obserwujemy systematyczny wzrost ich liczby w przedsiębiorstwach Polski Wschodniej. Wysoka dynamika wzrostowa wpływa na rozbudowę potencjału technologicznego przedsiębiorstw przemysłowych działających we wschodnich regionach Polski.

W 2010 roku w badanych województwach zainstalowano 16,7% automatycznych linii produkcyjnych, 14,7% linii produkcyjnych sterowanych komputerem, 22,9% centrów obróbkowych oraz 9,9% robotów i manipulatorów przemysłowych znajdujących się w kraju.

Wyk. 14. Wyposażenie przemysłu w nowoczesne środki produkcji w Polsce Wschodniej w latach 2000-2010

Ze względu na zbliżone kształtowanie się omawianych zjawisk w kolejnych grupach środków, wnioskowanie zostanie ograniczone do rozpatrzenia centrów obróbkowych jako punktu odniesienia dla pozostałych, z wyłączeniem linii produkcyjnych sterowanych komputerem, które posiadają odmienną charakterystykę.

Region podkarpacki dominuje nad pozostałymi w liczbie zainstalowanych nowoczesnych środków produkcji, w 2010 roku posiadając niemalże tyle urządzeń, ile pozostałe analizowane regiony łącznie. Ponadto dynamika przyrostu

tych środków jest bardzo wysoka. Korzystniejsza pozycja województwa podkarpackiego w zakresie wyposażenia przemysłu w nowoczesne maszyny i urządzenia wynika ze znacznej przewagi tego regionu w zakresie nakładów ponoszonych na działalność innowacyjną.

Wyk. 15. Liczba centrów obróbkowych w regionach Polski Wschodniej w latach 2000-2010

W zakresie liczby zainstalowanych linii produkcyjnych sterowanych komputerem w latach 2000-2010 wśród regionów Polski Wschodniej dominuje województwo warmińsko-mazurskie. Pozycja tego regionu w omawianym zakresie jest korzystniejsza niż to wynika z nakładów ponoszonych na działalność innowacyjną. Przyczyną takiego stanu może być np. jakość instalowanych linii, ale nie sposób tego potwierdzić dysponując jedynie aktualnymi danymi.

Wyk. 16. Liczba linii produkcyjnych sterowanych komputerem w regionach Polski Wschodniej w latach 2000-2010

Zgodnie z zaleceniami *Podręcznika Oslo* wskaźnikiem służącym do oceny efektów działalności innowacyjnej jest udział w badanym roku przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych, wprowadzonych na rynek w ciągu ostatnich trzech lat, w wartości przychodów ze sprzedaży ogółem. Od 2005 roku obserwujemy w Polsce pogarszającą się wartość tego miernika. Dopiero w ostatnim badanym okresie nastąpił nieznaczny wzrost omawianego wskaźnika. Świadczy to o coraz słabszym odnowieniu produkcji, pomimo poprawiających się na przestrzeni ostatnich lat parametrów technologicznych, zarówno w zakresie nakładów, jak i wyposażenia przedsiębiorstw. Być może zjawisko to wynika z naturalnego przesunięcia w czasie między ponoszonymi nakładami a uzyskiwanymi efektami działalności innowacyjnej, a może ma miejsce nieprawidłowe dopasowanie struktury aparatu wytwórczego do oczekiwań i wymagań konsumentów.

Z uwagi na brak danych GUS, graficzna prezentacja udziału sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w ogólnej wartości sprzedaży w przedsiębiorstwach przemysłowych działających w regionach Polski Wschodniej, obejmuje jedynie lata 2007-2010. W latach 2007-2008 województwo podkarpackie charakteryzowało się największą wartością tego miernika, jednak jego wartość sukcesywnie malała w całym analizowanym okresie, a liderem w zakresie udziału sprzedaży produktów nowych i zmodernizowanych w ogólnej wartości sprzedaży w latach 2009-2010 stał się region warmińsko-mazurski.

Wyk. 17. Udział przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w przychodach ze sprzedaży ogółem w przedsiębiorstwach przemysłowych w Polsce w latach 2000-2010

Wyk. 18. Udział przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w przychodach ze sprzedaży ogółem w przedsiębiorstwach przemysłowych w regionach Polski Wschodniej w latach 2007-2010

(Brak danych GUS w latach 2000-2006 w ujęciu regionalnym)

4. Podsumowanie

W Polsce środki finansowe przeznaczane na badania i rozwój są silnie skoncentrowane – pięć regionów Polski Wschodniej wykorzystuje łącznie jedynie 12,6% całościowych wydatków przeznaczonych na ten cel. Od 2000 roku obserwujemy trend wzrostowy omawianej kategorii nakładów oraz liczby jednostek sfery badawczo-rozwojowej. Zatrudnienie w działalności B+R w Polsce Wschodniej do 2009 roku nie ulegało znaczącym zmianom. Dopiero w ostatnim badanym okresie nastąpił gwałtowny wzrost zatrudnienia, za który w głównej mierze odpowiedzialny był region podkarpacki. Ponadto w trzech omówionych obszarach tj. w zakresie nakładów na działalność B+R oraz liczby jednostek i zatrudnienia w sferze badań i rozwoju obserwujemy znaczącą przewagę regionu lubelskiego i podkarpackiego na tle pozostałych analizowanych województw. W 2010 roku najwięcej zgłoszeń wynalazków krajowych oraz udzielonych patentów, będących efektem działalności badawczo-rozwojowej, przypada na Lubelszczyznę i Podlasie, co koresponduje z dominującą pozycją tychże regionów we wskazanych wcześniej obszarach.

Nakłady na działalność innowacyjną w Polsce Wschodniej nie ulegały silnym wahaniom w całym badanym okresie. Najsilniejszą pozycję w tym zakresie zajmował region podkarpacki, a ponadto znaczna część omawianych nakładów przypadała również na województwo lubelskie. Struktura nakładów przeznaczanych na innowacje jest jednak odmienna od tej, która występuje w bardziej rozwiniętych krajach. W polskich warunkach dominuje bierny transfer technologii, natomiast stosunkowo niewielka część wydatków przeznaczana jest na prace badawczo-rozwojowe. W Polsce Wschodniej obserwujemy również systematyczny wzrost liczby nowoczesnych środków produkcji. W prawie każdej grupie tychże środków, w całym analizowanym okresie, liderem był region podkarpacki, co wynika ze znacznej przewagi tego województwa w zakresie nakładów ponoszonych na działalność innowacyjną. Wyjątek stanowią linie produkcyjne sterowane komputerem, których największą liczbę zaobserwowano w regionie warmińsko-mazurskim. W zakresie udziału przychodów ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w wartości przychodów ze sprzedaży ogółem obserwujemy znaczącą przewagę regionu podkarpackiego (w latach 2007-2008) oraz regionu warmińsko-mazurskiego (w latach 2009-2010), co koresponduje z dominującą pozycją tychże województw w obszarze wyposażenia przemysłu w nowoczesne środki produkcji.

Pomimo poprawiających się na przestrzeni ostatnich lat parametrów technologicznych, regiony Polski Wschodniej charakteryzują się niższym poziomem innowacyjności w porównaniu do lepiej rozwijających się regionów w kraju, co jest w dużym stopniu spowodowane ogólną sytuacją gospodarczą oraz stanem infrastruktury technicznej i ekonomicznej tych regionów.

Uogólniające wnioski badawcze upoważniają do zaproponowania kilku działań, mających na celu stymulowanie zjawisk i procesów odnoszących się do innowacyjności badanego regionu[21]:

- zintegrowania indywidualnych potencjałów poszczególnych regionów z pozyskiwaniem kapitału krajowego i zagranicznego,
- pobudzania konkurencyjności gospodarek regionów poprzez zwiększanie ilości i jakości wartościowych powiązań sieciowych dla współpracy naukowej, badawczo-rozwojowej, wdrożeniowej itp.,
- uwzględniania w środkach pomocowych, przeznaczonych na działania innowacyjne i proinnowacyjne, specyfiki procesów innowacyjnych w poszczególnych regionach,
- budowania przez władze samorządowe i instytucje okołobiznesowe klimatu aktywności gospodarczej i innowacyjności w regionach.

Przeprowadzona analiza zjawisk innowacyjnych w Polsce Wschodniej uprawnia do stwierdzenia, iż dynamika procesów wprowadzania innowacji w przedsiębiorstwach tego regionu jest na stosunkowo niskim poziomie, podobnie jak procesy badawczo-rozwojowe, warunkujące w dużym stopniu działalność innowacyjną przedsiębiorstw. Poprawa dynamiki zjawisk innowacyjnych w przyszłych latach jest więc możliwa poprzez wprowadzenie w życie zaproponowanych powyżej udoskonaleń.

Bibliografia

1. Baruk J., *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
2. Białoń L. (red.), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Placet, Warszawa 2010.
3. Brzeziński M., Mietlicka D., *Innowacyjność regionów Polski Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2013 (w druku).
4. Dolińska M., *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
5. Dworczyk M., Szlasa R., *Zarządzanie innowacjami. Wpływ innowacji na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001.
6. *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009-2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
7. Janasz W., Kozioł-Nadolna K., *Innowacje w organizacji*, PWE, Warszawa 2011.
8. Janasz K., Wiśniewska J. (red.), *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, Difin, Warszawa 2012.

[21] M. Brzeziński, D. Mietlicka, *Innowacyjność regionów…*

9. Jasiński A.H. (red.), *Innowacje małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009.
10. Jóźwik B., Sagan M. (red.), *Rozwój Polski Wschodniej. Ograniczenia i wyzwania*, Difin, Warszawa 2012.
11. Kasprzak W., Pelc K., *Wyzwania technologiczne – prognozy i strategie*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1999.
12. Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000.
13. *Nauka i technika w 2011r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
14. *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, Third Edition, OECD 2005.
15. Penc J., *Innowacje i zmiany w firmie. Transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999.
16. *Podręcznik Frascati. Proponowane procedury standardowe dla badań statystycznych w zakresie działalności badawczo-rozwojowej*, OECD, Paryż 2002.
17. Pomykalski A., *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, Łódź 2001.
18. Poznańska K. (red.), *Sfera badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.
19. *Rocznik Statystyczny Województw 2001-2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001-2011.
20. Sosnowska A., Łobejko S., Kłopotek A., *Zarządzanie firmą innowacyjną*, Difin, Warszawa 2000.
21. Sosnowska A., *Formy powiązań sfery B+R ze sferą produkcji*, [w:] Poznańska K. (red.), *Sfera badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.
22. Świadek A., *Regionalne systemy innowacji w Polsce*, Difin, Warszawa 2011.
23. Tidd J., Bessant J., *Zarządzanie innowacjami. Integracja zmian technologicznych, rynkowych i organizacyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
24. *Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji. Pomiar działalności naukowej i technicznej*, Podręcznik Oslo (wydanie trzecie), Warszawa 2008.
25. Żebrowski M., Waćkowski K., *Strategiczne zarządzanie innowacjami. Strategie małych i średnich przedsiębiorstw IT*, Difin, Warszawa 2011.

B. Rozwój gospodarczy Ukrainy: Wybrane zagadnienia

The economic development of Ukraine: Selcted issues

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 169-180

Инновационное развитие Польши и Украины: тенденции и проблемы

Innovative development in Ukraine and Poland: trends and problems

Гринько Т. В.
Днепропетровский национальный университет им. О. Гончара

Анотація
В статье исследованы показатели инновационного развития Украины и Польши, выявлены особенности инновационного развития этих стран, обоснованы основные тенденции и проблемы инновационного развития, а также перспективные направления и пути их решения.

Summary
In this article investigated indexes of innovative development of Ukraine and Poland, identified particular qualities of innovative development in these countries, justified main trends and problems of innovative development and perspective directions and solutions.

Ключевые слова: инновационное развитие, конкурентоспособность, инновационная деятельность, показатели инновационного развития, инновационная инфраструктура

Keywords: innovation development, competitiveness, innovation, indicators of innovative development, innovation infrastructure

Введение. В современных условиях одним из основных источников экономического роста являются инновации и освоение технологий. Именно поэтому стимулирование скрытого потенциала инновационных систем в Регионе Европы и Центральной Азии рассматривается в качестве возможного катализатора оживления экономик после потрясений, вызванных последним глобальным финансово-экономическим кризисом. Инновационный путь развития является приоритетным для любого государства. Без расширения и развития инновационной деятельности невозможно достижение высокого уровня конкурентоспособности и национальной безопасности стран.

Постановка проблемы. Сущность инновационного развития экономики заключается в активизации инновационной деятельности по созданию, внедрению и распространение новых продуктов, услуг и технологических процессов как главных факторов качественного роста объемов производства, занятости, инвестиций и внешнеторгового оборота. В первую очередь это касается сферы высокотехнологических и наукоемких отраслей, являющихся двигателями развития экономики. Инновационное развитие экономики предопределяет конкурентоспособность страны, включая конкурентоспособность предприятий и выпускаемой ими продукции. Развитие инноваций невозможно без развитой инновационной инфраструктуры.

Анализ последних исследований и публикаций. Эффективность инноваций доказана в ходе исторического развития стран. В течение последних нескольких столетий наиболее динамично развивались страны Европы, к которым впоследствии присоединились еще несколько стран, в первую очередь США. Теоретическим и практическим аспектам повышения роли инноваций и обеспечения инновационного развития стран в современных условиях уделяют внимание много как отечественных так и зарубежных ученых: И. Ансофф, П. Друкер, М. Кондратьев, Р. Фостер, Дж. Форестер та Й. Шумпетер, А. Амоша, И. Булеев, В. Геец, А. Пригожин, С. Ильяшенко, М. Йохна, В. Карпенко, Л. Федулова, Н. Чумаченко и др. Однако, сегодня не существует единого мнения относительно разработки эффективного механизма, позволяющего обеспечивать инновационное развитие стран.

Таким образом, ряд вопросов этой сложной проблемы требует дальнейшего теоретического и практического обоснования. В научных исследованиях недостаточно разработанными являются вопросы системного подхода к решению проблем инновационного развития стран.

Целью статьи является выявление проблем и тенденций инновационного развития Украины и Польши на основе сравнительно анализа показателей инновационного развития стран.

Изложение основного материала. Фактически успехи Европы в экономическом развитии, основанные на внедрении инноваций, связаны с промышленной революцией, начавшейся в XVIII веке [1].

До второй половины XIX века причины более динамичного развития европейских стран по отношению к другим не были обусловлены развитием науки. Техника, обеспечившая первоначальное превосходство европейским странам, развивалась практически вне зависимости от науки. [2]

Польша является одним из самым важных инвестиционных рынков в Центральной и Восточной Европе. Польша считается страной с рыночной экономикой и принадлежит к числу стран с благоприятным экономическим климатом и высокой степенью экономической свободы.

Основными отраслями промышленности Польши являются: машиностроение, чёрная металлургия, угольная, текстильная и химическая промышленность. В стране развиваются автомобиле- и судостроение, производство удобрений, нефтепродуктов, станков, электротехники и электроники.

Несмотря на существенные отличия экономик Украины и Польши, эти страны имеют схожие базовые отрасли промышленности и для них актуальны общие проблемы инновационного развития. Рассмотрим основные макроэкономические показатели Украины и Польши (табл. 1).

Табл. 1 Сравнительная характеристика Польши и Украины

Страна	Польша	Украина
Дата независимости	11 ноября 1918 р.	24 августа 1991 р.
Официальный язык	польский	украинский
Столица	Варшава	Киев
Форма правления	Парламентская республика	Президентско-парламентская республика
Президент	Бронислав Коморовский	Янукович В. Ф.
Территория: • Всего • % водной поверхн.	69-а в мире 312 679 км² 3,07	44-а в мире 603 549 км² 7
Население: • Оценка (2013) • Перепись • Плотность	38 542 тыс. чел. (34-е) 38 501 000 чел. (за 2011) 123,24 чел./км²	45 553 тыс. чел. (30-е) 48 457 102 чел. (за 2001) 75,48 чел./км²
ВВП (ППС): • Всего (2011) • На душу населения	771,015 млрд .[3] $ (20-й) 22 18 4[3] $	344,7 млрд. $ (33-є) 7 600 $
ВВП (номинал): • Всего (2011) • На душу населения	514,503 млрд. $ (22-й) 13 46 9[3] $	175 млрд. $ (44-е) 3 800 $

Итак, имея в два раза большую территорию, а значит и возможности, ВВП Украины насчитывает значительно меньшую величину (175 млрд. $) по сравнению с Польшей (514,503 млрд. $). Однако для того, чтобы получить наиболее объективную точку зрения, относительно инновационного развития двух стран, предлагается провести сравнительный анализ с помощью Европейского инновационного индекса Европейского инновационного табло (EIT).

Согласно EIT Украина и Польша находятся в последней группе по уровню инновативности четвертой группе – «страны, которые догоняют» со значением индекса 0,23 и 0,2 соответственно. Эту группу составляют: Венгрия – 0,24, Россия – 0,23, Украина – 0,23, Латвия – 0,22, Польша – 0,2, Хорватия, Греция- 0,2, Болгария – 0,19, Румыния – 0,16, Турция – 0,08. По сравнению с другими странами ЕС Украина и Польша отстают от «стран-лидеров» приблизительно в 3 раза (Швеция – 0,68), от «стран-последователей» (Великобритания- 0,48) – 2 раза, а от стран «умеренные инноваторы» – 1,6 раза (Норвегия – 0,35) [4, с. 137].

Также наиболее актуальным показателем, который отражает уровень инновационного развития предприятий в рассматриваемых странах является глобальный индекс инноваций.

Международная бизнес-школа INSEAD и Всемирная организация интеллектуальной собственности (World Intellectual Property Organization, WIPO) представили аналитический доклад «Глобальный индекс инноваций 2012» (Global Innovation Index 2012). Исследования проводятся с 2007 года и на данный момент представляют наиболее полный комплекс показателей инновационного развития по различным странам мира. В 2012 году исследование охватывало 141 страну, которые в совокупности производили 99,4% мирового ВВП и в которых проживает 94,9% населения планеты [5].

Глобальный индекс инноваций составлен из 80 различных переменных, которые детально характеризуют инновационное развитие стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Авторы исследования считают, что успешность экономики связана, как с наличием инновационного потенциала, так и условий для его реализации. Индекс рассчитывается как взвешенная сумма оценок двух групп показателей:

1. Имеющиеся ресурсы и условия для проведения инноваций (Innovation Input).
2. Достигнутые практические результаты осуществления инноваций (Innovation Output).

Таким образом, итоговый Индекс представляет собой соотношение затрат и эффекта, позволяет объективно оценить эффективность усилий по развитию инноваций в той или иной стране.

В этом году список параметров, по которым оцениваются страны, расширился на две группы: творчество населения стран в Интернете (Online Creativity) и экологическая устойчивость (Environmental Sustainability) [5].

Украина в 2012 году заняла 63 место в общем рейтинге. Всего на 0,1 ее опередила Македония. Молдова, Россия и Румыния - заняли в рейтинге 50, 51 и 52 место соответственно. Польша поднялась на 44 место.

Сильные стороны Украины связаны с развитием знаний (30), качеством человеческого капитала (48 место), развитием бизнеса (51), мешают развитию инноваций несовершенные институты (117 место), инфраструктура (98), показатели развития внутреннего рынка (68) и результаты творческой деятельности (83) [6].

Польша в отличие от Украины заняла 44 место. Благодаря индексам вклада в инновационное развитие (40), учреждения (45), сложность рынка (42), однако слабой стороной считается показатель эффективности инноваций (80) [6].

Кроме того, необходимо отметить, что списке наиболее инновационных стран планеты, который был создан агентством Bloomberg, Украина оказалась на 42-й, а Польша на 30-й позиции из 50 возможных. Уровень инновационного развития страны измерялся согласно семи критериев. Среди них можно выделить: интенсивность исследовательских и конструкторских работ (R&D); уровень развития высоких технологий; количество исследователей; уровни производительности труда и образования, эффективность промышленности и патентная активность.

По уровню интенсивности исследований Украине досталось 37 место, производительности труда – 69, концентрации высоких технологий – 47, числу ученых – 39, производительности промышленности – 34, уровню образования – 6, а патентной активности – 17.

Также важным показателем инновационного развития стран является количество иновационно-активных предприятий. Уровень инновационной активности польских предприятий и фирм в настоящее время один из самых низких в Евросоюзе. Согласно последнему докладу Еврокомиссии Польша занимает 23 место среди 27 стран ЕС в рейтинге инновационного развития.

Следует отметить, что в современных условиях среди стран возникли два кластера. Первый – страны Центральной и Восточной Европы (с 2004 г. члены ЕС) – характеризовался одновекторной проевропейской ориентацией, следовательно, претерпел трансформации, адаптированные к условиях Европейского Сообщества. Второй – страны СНГ – отличается неоднородностью геополитических и геоэкономических позиций, следовательно, результаты трансформации значительно отличаются при однотипных установках. В результате в общей совокупности

стран с переходной экономикой возникли вариации трансформации национальной экономической системы.

Так, по кластерам стран сформировались различные модели предпринимательских институтов в области инноваций [7]:

- модель стран ЦВЕ (Польша, Словения, Чехия и др.) – развитие инновационной сферы на основе притока прямых иностранных инвестиций и знаний, развитие микроэкономических институтов осуществляется в соответствии с общеевропейскими стандартами и установками ЕС. Развитие инновационной среды базируется на поддержке наднациональной системы ЕС, общих социально-экономических трансформациях, имеющемся научно-технологическом потенциале.
- модель стран СНГ (Россия, Украина, Беларусь и др.) – развитее инновационной сферы сдерживается неэффективными механизмами привлечения прямых иностранных инвестиций и внутринациональных финансовых ресурсов, отсутствует системный подход к использованию мировых достижений НТП, развитие микроэкономических институтов ассиметрично в различных сферах, ускоренными тепами развиваются низкотехнологические сферы национального хозяйства.

Что касается инновационной деятельности украинских предприятий, то она характеризуется структурной деформацией, институциональной неполнотой, несогласованностью и несбалансированностью технологических, экономических и социальных аспектов. в отличии от развитых стран в Украине процесс формирования национальной инновационной системы находится на стадии становления.

Необходимо отметить, что экономические преобразования 1990-х годов XX ст. сопровождались ухудшением финансовых показателей отечественных предприятий из-за снижения объемов производства и высоких темпов инфляции. Недостаточная эффективность механизмов управления инновационным развитием влияет на уменьшение инновационной активности промышленных предприятий Украины. Так, доля предприятий, которые разрабатывали и внедряли новую или усовершенствованную продукцию в промышленности бывшего СССР в конце 1980-х годов достигала 60-70%, однако уже в начале 1990-х годов этот показатель уменьшился более, чем в 3 раза. В 1992-1995-х рр. доля инновационно-активных предприятий составляла 20-26 %, что свидетельствует о значительном ухудшении позиций Украины среди других стран мира. [8]. На протяжении 2011 г. инновационной деятельностью занимались 16,2% от общего количества промышленных предприятий (еще в 2000 г. – 18%), а внедряли инновации – 12,8% (в 2000 г. – 14,8%) (табл.2). Следует отметить, что после значительного па-

дения в 2008-2009 гг. данные показатели в последние два года несколько улучшились. Среди предприятий, которые занимаются инновационной деятельностью в Украине, доминируют отрасли низших технологических укладов. В Польше доля инновационно-активных предприятий составляет 16%, в ЕС – в среднем 60%.

Низкая инновационная активность субъектов хозяйствования Украины, в свою очередь, обуславливает незначительную долю инновационной продукции в общем объеме произведенной продукции (лишь 3,8% промышленной продукции в 2011 году было инновационной, в 2007 г. – 6,7 %, в 2008 г. – 5,9 %, в 2009 г. – 4,8 %) (рис. 1).

Что касается Польши, то доля инновационно-активных предприятий в 2009 году составляла 23,9%, а доля инновационной продукции 13,1%, что значительно выше показателей Украины.

Табл. 2. Инновационная деятельность промышленных предприятий в Украине за 2009-2011 гг.

№ н/п	Показатель	2009 год	2010 год	2011 год
1	2	3	4	5
1	Доля промышленных предприятий, кот. занимались инновационной деятельностью, %	12,8	13,8	16,2
2	Общий объем затрат на инновационную деятельность, млн. грн.	7949,9	8045,5	14333,9
3	Доля инновационной пррдукции в об щем объеме реализованой промышленной продукции, %	4,8	3,8	3,8

Рис. 1. Динамика удельного веса реализованной инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции Украины (составлено по данным Госкомстата, построено автором)

Необходимо отметить, что главным препятствием инновационного развития в Украине являются большие потери научно-технического потенциала за годы независимости. В 1990 году в нашей стране было сосредоточено 6,5% мирового научно-технического потенциала при численности населения, которая составляла около 0,1% мирового. На каждую тысячу занятых 11 работало в научно-технической сфере [9, с. 35]. Сегодня ситуация изменилась, в Украине наблюдается тенденция сокращения научных и научно-технических работников, количество которых в 2011 году относительно 1990 года уменьшилось в 3,7 раза и составляет 4 человека на тысячу занятого населения. Для сравнения в развитых странах количество научных работников увеличивается в среднем на 2,5-3% ежегодно [9]. Кроме того, наблюдается изменение структуры исследовательской деятельности, так в 3,5 раза уменьшилось количество исследователей в области технических наук, а в политических науках увеличилась в 5,6 раза, юридических – в 3,5 раза.

В Польше на миллион человек приходится 1598 человек, занимающихся R&D. Такой же показатель в Украине находится на уровне 1353 исследователя на одни миллион человек, кроме этого наблюдается негативная тенденция этого индикатора.

Инновационное развитие требует привлечения значительных финансовых ресурсов.

За годы независимости в Украине отмечались существенные изменения структуры финансирования научных и научно-технических работ. В первые годы трансформации, вследствие резкого падения финансирования со стороны заказчиков, удельный вес средств государственного бюджета в Украине вырос более чем в 4 раза, до 47-48% в 1992-1994 гг., однако потом уменьшалась и в 2000 году составила 30.% общего объема финансирования, в дальнейшем то увеличиваясь, то уменьшаясь (48,7 % в 2008 г., 41,2 % – в 2010 г.); доля финансирования за сет иностранных заказчиков в 2000-х годах колебалась в границах 15-26 %; а доля средств отечественных заказчиков – от 24 до 38 %. Такие структурные изменения свидетельствуют об усилении фрагментарности инновационного процесса в Украине.

Основным источником финансорования инновационной деятельности в промышленности, как и в предыдущие годы, в 2011 году были собственные средства субъектов хозяйствования – 7 585,6 млн. грн., что составляет 52,9 % от общего объема финансирования. Финансирование инновационной деятельности за сет средств государственного бюджета впослелние годы составляет около 1%, хотя в абсолютном выражении сумма расходов розросла с 87 млн. грн.в 2010 г. до 149,2 млн. грн. в 2011 г. Одновременно доля иностранных инвестиций, достигнув в 2010 году 30%, в 2011 резко сократилась до 0,4%. Финансирование инновационной деятельности в Польще также как и в украине осуществляется в основном за сет собственных средств предприятий (около 70%), однако существенным отличием от Украины является помощь ЕС в рамках программ (17,3 млрд.eur).

В 2012 г. расходы государственного бюджета на научно-техническую сферу составили 0,29% ВВП (в самом кризисном 2009-м этот показатель равнялся 0,45%).

Нынешнюю ситуацию в отечественной науке многие ученые называют катастрофической. Никогда еще в истории независимой Украины бюджетные затраты на научные исследования и разработки не достигали предусмотренных законом 1,7% ВВП. Как подтверждает мировой опыт, при показателе финансирования науки ниже 0,5% ВВП наука в стране может выполнять только культурологическую функцию, при переходе через этот рубеж она может давать некоторые научные результаты и выполнять в обществе еще и образовательную функцию, и только при затратах, превышающих 1,0% ВВП, начинает проявляться ее экономическая функция. При финансировании более 1,5% от ВВП наука становится потенциально самоокупаемой, то есть проявляется инновационная функция науки. В странах-лидерах финансирование науки может достигать 3% и более от ВВП и в этом случае наблюдается опережающее экономическое развитие этих стран.

В Украине в 2011 г. этот показатель по всем источникам финансирования составил 0,73% ВВП, из них из госбюджета достиг минимально низкого за последние годы уровня – 0,3% ВВП. Таким образом, стандарт финансирования зависит от того, какую роль должна играть наука в социально-экономическом развитии страны. В законодательстве Украины с начала 1990-х годов как базовый стандарт значится цифра 1,7% от национального ВВП, с доведением этой цифры в обозримое время до 2,5% от ВВП. Однако даже база финансирования никогда за истекший период не была достигнута.

Что же касается Польши, то она как и многие другие государства-члены ЕС, стремится достичь более высоких затрат на R&D. В соответствии с новой стратегией, к 2020 R&D расходы должны составлять 3% от ВВП. Европейские программы фонда обеспечивают много инструментов, поощряют НЕ тильнкы в R&D деятельности, но и к финансовой эффективности этой деятельности.По состоянию на 2009 год расходы Польши на НИОКР составили всего 0,7% от ВВП, что значительно ниже среднего показателя по ЕС в размере 2%. Конъюнктурные НИОКР составляют лишь небольшую часть этой величины в размере 0,2% от ВВП, при этом оставшуюся часть составляют государственные НИОКР.

Выводы. Не смотря на существенную разницу в размере ВВП и Украина и Польша согласно индексу EIT находятся в последней группе по уровню инновационного развития – четвертой группе «страны, которые догоняют», отставая от стран-лидеров приблизительно в 3 раза. однако согласно глобальному индексу инноваций Польша смогла нарастить больший инновационный потенциал благодаря инвестициям ЕС в рамках программ развития. Инновационная активность предприятий Польши на современном этапе одна из самых низких среди стран ЕС, но и этот показатель в свою очередь почти на 50% выше, чем в Украине. Финансирование инновационной деятельности в Польше также как и в Украине осуществляется в основном за сет собственных средств предприятий (около 70%). Следует отметить, что в то время когда многие европейские страны боролись в условиях мирового финансового кризиса, Польша смогла продемонстрировать удивительную устойчивость. Это было единственное государство Европейского Союза (ЕС), показавшее рост с увеличением на 1,7% в 2009 году в сравнение со снижением на 4,3% в странах, входящих в ЕС-15. Но этот рост произошёл во многом благодаря накоплению капитала и более высокой производительности, в основе которой лежит освоение новых технологий, а не исследование конъюнктуры и разработок (НИОКР), что и является ключевым элементов будущего роста.

Таким образом, характерными проблемами инновационного развития и развития экономик Польши и Украины являются нехватка инвестицион-

но-финансовых ресурсов, отсутствие прямого стимулирования внедрения инновационных проектов, неразвитость инновационной инфраструктуры, низкий уровень доходов населения, высокий уровень инфляции и безработицы, изменение отраслевой структуры промышленности в направлении низкотехнологических отраслей, изменение структуры и параметров торговли (импорт высокотехнологической продукции, экспорт продукции низкой степени переработки и сырьевых товаров), недостаток конкурентоспособных отраслей.

Бібліографія

1. Буряк Е. М. *Зонное нагнетание. Практическое пособие.*/ Е. М. Буряк. – "Азбука РСТ-99", 2001-311 с.
2. Наклонов Д. Н. *Инновационное развитие государства в условиях глобализации*. [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.creative-conomy.ru/articles/2957/].
3. Захарова А. П. *Фінансування інноваційної діяльності в Україні та за кордоном*. [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com
4. Анализ инновационной политики России и Украины по методологи Европейского сообщества; под ред. Н. И. Ивановой, И. Ю. Егорова, С. Радошевича. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – 237 с.
5. Дослідження INSEAD: Глобальний індекс інновацій 2012 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.csr-ukraine.org.
6. The Global Innovation Index 2012 Stronger Innovation Linkages for Global Growth [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/economics/gii/gii_2012.pdf.
7. Кларк Э. *Модели освоения странами ЦВЕ мирового опыта предпринимательства* / Э. Кларк // *Проблемы теории и практики управления*. – 2003. – №5. – С.81-85.
8. Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку. Монографія / П. Т. Бубенко. – Харків: ХНАМГ, 2008.-295 с.
9. Григор О. О. *Аналіз науково-технічного та інноваційного потенціалу України* / О. О. Григор // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – № 4. – С. 20-22.
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.ukrstat.gov.ua/.

11. Перспективи інноваційного розвитку України (аналітична доповідь) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://old.niss.gov.ua/Table/Zhalilo21/003.htm.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 181-189

International Customs Cooperation

Międzynarodowa współpraca celna

Yevgen Garmash, Yurii Petrunia
Akademia Służby Celnej Ukrainy w Dnipropetrowsku

Summary
This article deals with the issue of International Cooperation on Customs Affairs. It considers the main areas of customs cooperation and focuses on collaboration points between Ukraine and Poland. This paper also examines the development prospects of customs relations between Ukraine and Poland and other countries of Central and Eastern European region.
The article contains analysis of the efficiency of the main directions in customs cooperation. Based on the analysis attempts were made to develop theoretical and practical suggestions aimed to improve and activate customs services in certain directions in Ukraine and other countries of Central and Eastern Europe.

Streszczenie
Treścią tego artykułu jest międzynarodowa współpraca celna. Głównym obszarem opracowania jest współpraca celna miedzy Ukrainą i Polską. Badamy także perspektywy rozwoju w/w relacji pomiędzy Ukrainą, Polską i innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej. W artykule tym zawarte są analizy efektywności głównych kierunków współdziałania w zakresie działalności celnej. W oparciu te analizy podjęto również próbę opracowania teoretycznych i praktycznych wskazówek jak doskonalić i uaktywnić w pewnych kierunkach politykę celną na Ukrainie i innych państwach Centralnej i Wschodniej Europy.

Keywords: international cooperation, customs administrations, general customs control, information exchange

Słowa kluczowe: international cooperation, customs administrations, general customs control, information exchange

Actuality. Ukraine's foreign policy is focused on ensuring its national interests and security by maintaining peaceful and mutually beneficial cooperation with the international community on the basis of universally recognized principles and norms of international law. One of the areas of Ukraine's international cooperation is international customs cooperation or, as specified in the national customs legislation, international cooperation in the field of customs. Among all the countries of Central Eastern Europe, relations between Ukraine and Poland are marked by diversity, richness of events, and problematic character of formation. In terms of capacity in bilateral contacts Ukrainian-Polish relations are defined as strategic. In addition, the development of relations with the Republic of Poland takes the main place in foreign affairs policy and foreign economic activity of Ukraine regarding to Central European countries. This attitude towards the western neighbor is not only for the reason of the centuries-old tradition of Ukrainian-Polish relations, territorial proximity, common demographic roots and close cultural ties, but, above all, by common political and strategic interests, active cooperation in all spheres of life between the two countries.

The system of Ukrainian-Polish cooperation in recent years has undergone significant changes connected with joining of Poland the EU. On the one hand, these changes are caused by transformation of external economic policy format of our western neighbor due to adapting Polish law to the EU requirements, as well as coordination with the foreign policy of the EU Common Strategy. At the same time, the full integration of Poland into the economic and political space of the EU put on the agenda the problem of identifying the role and place of the country as a part of that organization. One of the priorities of Poland's specialization in this context may be its geopolitical mission of a "bridge" of Western Europe in the post-Soviet space. This means that for Poland, as for a subject of the EU, one of the most important issues remains maintaining good partnership relations with its eastern neighbors, especially Ukraine.

The aim of the work is to identify the main areas of international cooperation on customs affairs and perspectives of relations between Ukraine and Poland and other countries of Central and Eastern European region.

Research on the topic. Analysis of the literature allowed us to determine that the issue of international customs cooperation was investigated by such scholars and experts as: K. Borysov, K. Bakaii, I. Berezhniuk, X. Volfgang, Ye. Gvardzynska, D. Dainen, Ye. Dodin, L. Entin, O. Yershov, S. Kivalov, Zh.-K. Kolli, B. Kormych, O. Pavlenko, S. Perepiolkin, D. Pryimachenko, V. Prokopenko, K. Sandrovskyi, V. Chentsov, V. Chyzhovich, A. Chumachenko and others.

Basic content. The importance of the development of Ukrainian-Polish cooperation in customs affairs in the context of intensified processes of economic integration between the two countries is caused primarily by strategic imperatives of the EU regional policy, which is currently developed in the aspect of European

integration. As regional component plays a more active role in the EU politics nowadays and strategic importance of regional factors is caused by circumstances, connected with the modern process of European integration, in particular with the policy of the EU enlargement to the East.

The formation and development of Ukraine's international customs cooperation took place simultaneously with the formation and development of its statehood and directly depended on the appearance of its own customs system.

Today Ukraine has an expanded legal and regulatory framework that entitles the customs authorities of Ukraine to establish and maintain international contacts in the field of customs with the customs authorities of foreign countries as well as with international organizations, whose regulations provide the possibility of cooperation on customs affairs.

Considering the legal principles of international cooperation on customs affairs, special attention should be paid to the paragraphs in the Customs Code of Ukraine. Ukraine's customs system complies with generally accepted in international practice classifications and coding of goods, customs regimes, customs statistics, and other generally accepted international rules and customs relations standards and ensures fulfilling international treaties obligations of Ukraine on customs affairs concluded in the manner prescribed by law. Ukraine's international customs cooperation with the international community is based on the generally recognized principles and norms of international law.

Development of international customs cooperation in Ukraine was declared as the main task for customs bodies of Ukraine.

The priority directions in customs cooperation can be represented schematically as following:

- carrying out joint activities to prevent, detect and deter smuggling;
- establishment of joint border crossing points;
- accomplishment of joint customs control at the border;
- coordinated application of customs control, filling in and mutual recognition of documents used by the customs authorities for customs procedures;
- taking joint, regular or one-off measures concerning customs legislation which are the competence of the customs authorities.

A schematic illustration of the above-mentioned areas of international cooperation is provided in Figure 1.

Fig. 1. Directions of international customs cooperation

The Polish Republic was and remains among the main strategic partners of Ukraine in foreign relations as well as in the field of customs. This fact is confirmed by the continuing increase in trade between the two countries, in the last two years the trade turnover between Poland and Ukraine increased by over 30 percent and is 6 billion dollar. The structure of Ukrainian exports and Polish imports suggests that these products contribute to the development of domestic production in both countries. This is undoubtedly the result of effective cooperation between customs services of Ukraine and Poland and the implementation of the agreements and conditions of the concluded international treaties. So, let's make a more detailed review of cooperation between Ukraine and Poland.

The basis for the development of cooperation in customs affairs between Ukraine and Poland was the agreement between the Governments of the two countries on cooperation and mutual assistance in customs affairs, signed on December 18, 1995. As following the customs legislation is one of the most important principles of international trade and mutual assistance of customs bodies improves effectiveness in fighting against acts contrary to customs legislation, taking into consideration the recommendations of the Customs Cooperation Council signed on December 5, 1953 about mutual administrative assistance, on June 8, 1971 the governments of Poland and Ukraine agreed on such main ways and directions of cooperation between the customs authorities:

- exchange of customs officials to familiarize them with technical control means that are used in practice and have mutual interest;
- training and assistance in the improvement of professional skills of customs officers;
- exchange of experts on customs issues;
- exchange of professional, scientific and technical information on customs matters.

Also it is necessary to mention other most important institutions of the Ukrainian-Polish cooperation. Support and development of the current level of partnership between Ukraine and Poland highly depends on maintaining the current political contacts, strengthening of social dialogue that concerns national consortium, and on successful reform policy in Ukraine. There is a number of already existing regular institutions of Ukrainian-Polish cooperation helping to achieve the above mentioned objectives:

1. Advisory Committee of Presidents of Ukraine and Poland. The first sitting of the Committee wastook place on 27 May 1993. The Committee deals with problems of regional security, strategy for economic cooperation, problems of national minorities, issues of regional cooperation and the creation of new routes for transporting energy. The Committee provides an opportunity to carry out current bilateral consultations on the most urgent issues for both sides.
2. Ukrainian-Polish joint commission on trade and economic cooperation. The Commission was established in January 1993. It is a main, in a broad sense, institutional form of economic cooperation between Ukraine and Poland. It is represented by all concerned ministries and departments of both countries.
3. Ukrainian-Polish economic forum. It was founded in 1998 in Rzeszow. This is a formula of annual meetings, providing Ukrainian and Polish businessmen with possibility to exchange reform experiences and to presentate cooperation offers, and discuss issues related to the common search for sponsors for certain projects. Representatives of Ukrainian and Polish governments, politicians, parliamentarians and businessmen are invited to participate in the meetings of the Forum.
4. Ukrainian-Polish and Polish-Ukrainian parliamentary groups.
5. Ukrainian-Polish / Polish-Ukrainian Forum was established in 1992, its activity was continued in 1999. It brings together prominent representatives of science and culture of our countries. The idea of Ukrainian-Polish university, among others, received active support in the Forum;
6. Regular Ukrainian-Polish Conference on European Integration. Its organizational meeting was held in March 1999. Work of the Conference is governed by Deputy Foreign Minister of Ukraine and Poland. It is represented by all

concerned ministries and departments of both countries. Patronage over the conference is carried out by Prime Ministers of Ukraine and Poland. Four meetings of the Conference have been already held, which is a form of transmission to Ukrainian partners of Polish integration experience, knowledge about the process of joining the EU, it also makes possible to carry out extensive analysis of the Ukrainian-Polish relations against the background of approaching both countries to the European Union.

7. Polish-American-Ukrainian Cooperation Initiative. Cooperation of governments of Poland, the USA and Ukraine within PAUCI (the idea of its establishment was born in Kiev in 1998) covers three areas: macro-economic reforms, development of small and medium enterprises, and the formation of local government. PAUCI task is to support economic reforms in Ukraine by transferring the Polish experience. Especially important is the practice of cooperation of non-governmental organizations in three countries. More than 30 grants have been assigned Within PAUCI.
8. Polish Institute in Kyiv. This institutt, which has been exhisting in the capital of Ukraine for two years, has become one of the important cultural centers.

The most important and successful projects of cooperation in customs affairs are the following:

1. Information exchange, i.e. Ukrainian or Polish side receives information about the vehicle and its cargo before it actually crosses the border. It gives both sides the opportunity to effectively confront the customs law breaking.
2. Early Warning System, which enables to prevent the formation of queues at the border. This is a new form of information exchange at the level of heads of posts, customs chiefs and Heads of customs services. (Using this system allows you to inform the customs authorities in case of the queue if the number of declared vehicles falls below the optimal quantity specified for the checkpoint, and the waiting time in the queue is: for passenger traffic – more than 2 hours, for cargo traffic - more than 6 hours).
3. Starting a pilot project on controlling empty vehicles using «Fast Way» in international checkpoint for road transport „Krakivets-Korchova" in the direction of exit from Ukraine / entry to Poland, which will significantly increase throughput.
4. Joint customs control on Ukrainian-Polish border, which is at the checkpoints „Smilnytsia-Krostsenko" and „Ustylug-Zosin" and other.

Listed above activities and other arrangements on cooperation of customs administrations between Ukraine and Poland contribute to specific positive changes on Ukrainian-Polish border.

Conclusions. For Ukraine and Poland globalization is an essential precondition for the implementation their potential in the economy of the XXI century. It provides sufficient dynamics of international markets and creates good preconditions for the full integration of our countries into the world economy. At the same time determination of its place in the international division of labor, search for integration vectors and effective forms of cooperation in the field of customs affairs – are the tasks that our countries should solve on the basis of the formation of an appropriate strategy for development cooperation directed in the distant future. Attention should be paid to the modern development of the Ukrainian-Polish border cooperation that takes place simultaneously on several levels.

On the one hand, it is strengthening of foreign economic relations of enterprises and promoting cross-border business, on the other hand, it is increasing interaction of public organizations and social movements on both sides of the border, formation of joint associations or European regions, thirdly, establishing coordinated activities of state authorities, customs administrations and local authorities. One can not ignore such aspect of cross-border cooperation as cooperation of scientific and educational establishments, in particular the formation of innovative models of development of border areas based on sharing experiences and common use of industrial potential and infrastructure.

Problems of cross-border cooperation is becoming more urgent in theoretical aspect (because fundamental researches in the field of cross-border studies are practically not conducted), as well as in terms of practical results for Ukraine, because after the last wave of the EU enlargement cross-border cooperation may become one of the most effective instruments of European integration for our country.

Bibliography

1. Декларація Міністрів закордонних справ України та Республіки Польща про принципи формування українсько-польського партнерства від 21 березня 1994 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України http://www.mfa.gov.ua.
2. Декларація про основні принципи та напрямки розвитку українсько-польських відносин від 13 жовтня 1990 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України http://www.mfa.gov.ua.
3. Декларація про умови та напрями партнерства і співробітництва між Україною та Польщею в галузі торгово-економічних відносин від 17 серпня 1994 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України http://www.mfa.gov.ua.

4. Договір між Україною та Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини та співробітництво від 18 травня 1992 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України http://www.mfa.gov.ua.
5. Договір про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України http://www.mfa.gov.ua.
6. Угода про основні принципи транскордонного співробітництва Республіки Польща з Україною від 18 червня 1993 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних http://www.mfa.gov.ua.
7. Угода про співробітництво прикордонних воєводств, областей України та Республіки Польща від 18 грудня 1992 року. – Офіційний сайт Міністерства закордонних http://www.mfa.gov.ua.
8. Винниченко І. Про перспективи розвитку гуманітарних та культурних польсько-українських взаємин // Україна і Польща – стратегічне партнерство. Історія. Сьогодення. Майбутнє. – К.: Вид-во українського фітосоціологічного центру, 2008. – Ч. П. – С.146-150.
9. Ільюшин П., Ільюшина О. І. Деякі теоретичні проблеми дослідження українсько-польських відносин // Вісник КСУ // Збірник наукових праць. – №32. – 2007. – С.37-47.
10. Павленко С. Сучасний стан українсько-польських взаємин та перспективи співпраці РП і України в контексті майбутнього членства Польщі в ЄС // Україна і Польща – стратегічне партнерство. Історія. Сьогодення. Майбутнє. – К.: Вид-во українського фіто соціологічного центру, 2007. – Ч. П. – С. 97-107.
11. Україна – Польща: перспективи інтеграційних процесів: Програма Міжнародної конференції (25 листопада 2009 р.). – Київ, 2009. – 25 с
12. 12. Поліщук Л Основні пріоритети співпраці українських і польських регіонів: реалії та перспективи. Транскордонне співробітництво //Економічний часопис-XXI. – 2008. – № 3-4. – С. 30-37.
13. Danielewski F., Regionalizm: pojkcie, ewolucja [w:] Przedsikbiorstwo i region, Przedsikbiorstwo i region w procesie transformacji / red. R. Fedan, Uniwersytet Rzeszowski // Zakiad Ekonomiki i Organizacji Przedsikbiorstw. – Rzeszyw. – 2006 http://www.univ.rzeszow.pl
14. Jankowski B., Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej – Implikacje dla Polski, Warszawa: UKIE 2008. – Офіційний сайт Офісу комітету європей ської інтеграції http://www.ukie.gov.pl.

15. Ksiazek J. Stosunki Dwustoronne Polski (Ukraina) // Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej. – 2008. – № 3. – Офіційний сайт Польського інституту міжнародних справ http:/ / www.pism.pl.
16. Szmyd Z. Stosunki z Ukraina // Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej. – 2009. – № 4. – Офіційний сайт Польського інституту міжнародних справ http:// www.pism.pl.
17. Talaga A. Nowa Europa Wschodnia // Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej. – 2009. – № 3. – Офіційний сайт Польського інституту міжнародних справ http:// www.pism.pl.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 191-198

Problemy rozwoju polityki rolnej na Ukrainie w warunkach kryzysu

Problems of development of agrarian policy in Ukraine in the conditions of crisis

W. W. Halanets
doktor administracji publicznej, docent,
Lwowski Regionalny Instytut Administracji Publicznej Akademii Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy we Lwowie

Streszczenie
Ukraina otrzymała w spadku po byłym Związku Radzieckim gospodarkę rolną strukturalnie niedojrzałą, niezrównoważoną oraz nierentowną, która nie odpowiadała wymogom i warunkom niezależnego państwa. Jej nieodłącznym elementem był: spadek produkcji, upadek systemu finansowego i kredytowego, wzrost inflacji oraz naruszenie obiegu pieniądza, wzrost bezrobocia, a także gwałtowne obniżenie poziomu życia ludności.
Analiza stanu rolnictwa w okresie reformy rolnej z lat 1990-2010 jest możliwa na podstawie opracowania „Rocznik statystyczny Ukrainy za 2010 rok", wydanego przez Państwową Służbę Statystyki Ukrainy w 2011 roku.
O niepowodzeniu reformy rolnej jako pierwszy wspomniał prezydent Leonid Kuczma w swoim przemówieniu do Rady Najwyższej Ukrainy w 1998 roku. Zwrócił on wówczas uwagę na brak rzeczywistych reform, skutkujących tym, że sektor rolnictwa stał się najbardziej niedostosowaną sferą działalności, która – zamiast stać się motorem rozwoju gospodarczego, przyczyniał się do jego upadku.
W artykule zawarto propozycje dotyczące modyfikacji kierunków niedokończonej reformy rolnej na Ukrainie, mające na celu modernizację gospodarki rolnej oraz wyprowadzenie jej ze stanu kryzysowego.

Słowa kluczowe: polityka rolna, reforma rolna, kryzys ekonomiczny, infrastruktura rolna

Summary
Ukraine inherited from the former USSR unbalanced, structurally incomplete and unprofitable economy. Ukrainian economy didn't meet the requirements and conditions of an independent country. The characteristic features of Ukrainian economy were the decreasing of production volume, the destruction of financial and credit system, the rising inflation, monetary disorder, rising unemployment and plummeting of living standards.
The analyze of the condition of the Ukrainian agriculture during agrarian reform in 1990-2010 was possible after the publication of the statistical compendium „Statistical Yearbook of Ukraine for 2010" by the State Statistics Service of Ukraine in 2011.
President of Ukraine Leonid Kuchma was the first who declared the failure of agrarian reform. His Epistle to the Verkhovna Rada of Ukraine in 1998 contained the contention that there were no real reforms, that agriculture was the most maladjusted sphere of public activity and that the agricultural sector didn't become the engine of economic development and contributed to the economic decline.
The paper contains the proposition of modification of unfinished agrarian reform in Ukraine and some directions of the modernization to bring the agricultural sector out of crisis.

Keywords: agrarian policy, agrarian reform, economic crisis, agrarian reform.

Przez długi czas Ukraina wchodziła w skład ZSRR, którego gospodarka opierała się na dwóch formach własności: państwowej oraz spółdzielczej. Pierwsza z nich charakteryzowała się skupieniem społecznych środków produkcji na najwyższym, państwowym poziomie, druga natomiast – różnorodność własności uspołecznionej, w której właścicielami wytworzonych produktów stawali się kołchoźnicy. Obie formy własności pozbawiały pracowników własnej inicjatywy oraz możliwości stania się rzeczywistymi właścicielami wytworzonych przez siebie produktów. Brak zainteresowania wynikami pracy nie stymulował rozwoju produkcji rolnej, której tempo systematycznie malało. W ten sposób przedkryzysowa sytuacja w rolnictwie przeszła w fazę kryzysową.

W związku z tym, że Ukraina otrzymała w spadku po byłym Związku Radzieckim gospodarkę rolną strukturalnie niedojrzałą, niezrównoważoną oraz nierentowną, **która nie odpowiadała wymogom i warunkom niezależnego pań**stwa, w jej przypadku kryzys gospodarczy okazał się być wyjątkowo dotkliwy. Towarzyszył mu spadek produkcji, upadek systemu finansowego i kredytowego, wzrost inflacji oraz naruszenie obiegu pieniądza, wzrost bezrobocia, a także gwałtowne obniżenie poziomu życia ludności.

Analiza stanu rolnictwa w okresie reformy rolnej z lat 1990-2010 jest możliwa na podstawie opracowania „Rolnictwo na Ukrainie w 2010 roku", przygotowanego i wydanego przez Państwową Służbę Statystyki Ukrainy. Zawiera on szereg informacji na temat dynamiki ludności Ukrainy, zatrudnienia, wynagrodzeń osób pracujących w sektorze rolnictwa, środków produkcji, powierzchni upraw, produkcji roślinnej i zwierzęcej, produkcji globalnej rolnictwa, a także jego efektywności.

Jak pokazano w tabl. 1, populacja Ukrainy systematycznie maleje. W szczególny sposób dotyczy to ludności wiejskiej.

Tab. 1. Ludność Ukrainy (według stanu na 1 stycznia, w tys.) *

Wyszczególnienie	2002 r.	2007 r.	2008 r..	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2002 r. = 100
Ludność ogółem	48240,9	46465,7	46192,3	45963,4	45782,6	45598,2	94,5
Ludność wiejska	15950,2	14943,9	14779,2	14631,8	14513,4	14412,2	90,4

* *Сільське господарство України за 2010 рік*. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Za pierwsze z głównych wyzwań w zakresie reformy rolnictwa należy uznać kwestię **wzrostu wynagrodzeń. Człowieka charakteryzuje tendencja do ciągłego po**równywania poziomu wynagrodzenia za swoją pracę z wysokością wynagrodzeń innych. Jeżeli porównanie to prowadzi do wniosku, że poziom otrzymywanego wynagrodzenia w rolnictwie jest znacznie niższy, może się ono stać ważnym czynnikiem ograniczającym motywację do pracy. Dlatego też niski poziom wynagrodzeń prowadzi do zmian w mentalności, skutkujących obniżeniem jakości kapitału ludz-

kiego. Objawia się to przede wszystkim w utracie motywacji do aktywności zawodowej; wiary w sprawiedliwość oraz w związek pomiędzy zaangażowaniem w pracę a poziomem życia. Te negatywne tendencje odzwierciedlane są z kolei w tempie wzrostu gospodarczego w sektorze rolnictwa oraz jakości życia ludności wiejskiej.

Podsumowując należy podkreślić, że poziom wynagrodzeń w rolnictwie jest krytycznie niski, przy czym jego odchylenie od średniej krajowej systematycznie wzrasta. Udział wynagrodzeń osób pracujących w wartości dodanej brutto w sektorze rolnictwa jest najniższy wśród wszystkich rodzajów działalności gospodarczej.

W celu przedstawienia skali negatywnych zmian w zakresie infrastruktury materialno-technicznej w sektorze rolnictwa na Ukrainie przedstawimy dynamikę liczby maszyn rolniczych.

Tab. 2. Liczba traktorów, kombajnów zbożowych oraz samochodów ciężarowych w przedsiębiorstwach rolniczych *

Rok	Traktory	Kombajny zbożowe	Samochody ciężarowe
1990	495	107	296
1995	469	91	278
2000	319	65	227
2005	217	47	147
2007	187	41	122
2010	151	33	104
1990 r. = 100	30,5	30,8	35,1

* *Сільське господарство України за 2010 рік.* Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Dane statystyczne pokazują, że liczba traktorów i kombajnów na Ukrainie w 2010 r. nie stanowi nawet 1/3 poziomu z roku 1990. Gwałtowny spadek liczby artykułów przemysłowych i środków produkcji, znaczna różnica pomiędzy ich cenami a cenami produktów rolnych oraz tysiąckrotny wzrost cen energii doprowadziły do znacznego spadku produkcji rolnej w sektorze publicznym. W analizowanym okresie wiele gałęzi gospodarki stało się nieopłacalnych, jednakże skala kryzysu w sektorze rolnym nie miała sobie równych. Wielki kryzys był tak szeroki i głęboki, że objął on nie tylko produkcję, lecz również stosunki pracy. Historia świata nie zna tak dużych i rozległych zmian w gospodarce, które w ciągu zaledwie kilkunastu lat doprowadziłyby do tak ogromnych strat.

Cechą charakterystyczną kryzysu stało się całkowite zniszczenie systemu finansowo-kredytowego, nadmierny wzrost cen, obniżenie zdolności płatniczych przedsiębiorstw i gospodarstw oraz zwiększenie poziomu strat. Wystarczy nadmienić, że w 1991 r. w porównaniu do 1990 r. wskaźnik cen wzrósł 2,6 razy, w 1993 r. w porównaniu do 1992 r. – 97,7 razy, natomiast w okresie od roku 1996 do 2002 ceny wzrosły w sumie aż 60 tys. razy [1, s. 9]. W okresie inflacji ceny benzyny wzrosły 1084 razy, ceny nawozów – 792 razy, przy 218-krotnym wzroście

ogólnego wskaźnika kosztów produkcji rolnej (grudzień 1994 r. w porównaniu do grudnia 1993 r.) [1. s. 10].

Doprowadziło to znacznego zmniejszenia produkcji maszyn i urządzeń rolniczych, co wstrząsnęło przemysłowa podstawą produkcji rolniczej, znacznie zmniejszając możliwości jej intensyfikacji. Prawie ośmiokrotna różnica pomiędzy wskaźnikami cen produkcji rolnej i przemysłu doprowadziła do bezprecedensowych rozbieżności [1, s. 11]. W takiej sytuacji funkcjonowanie dużych, wyspecjalizowanych gospodarstw, bazujących na wykorzystywaniu wielkiej liczby maszyn i urządzeń rolniczych stało się nieopłacalne. Deficyt paliw i smarów oraz ich wygórowane ceny zmusiły gospodarstwa do znacznego ograniczania ich zakupów: zminimalizowały one cały zakres czynności związanych z rekultywacją gruntów, utrzymaniem pastwisk, stosowaniem nawozów organicznych i mineralnych oraz środków zwalczania chorób i szkodników.

W tym kontekście wystarczy podać przykład zaprezentowany na tabl. 3.

Tab. 3. Wykorzystanie nawozów w gospodarstwach rolnych na Ukrainie *

Wyszczególnienie	1990	2000	2004	2008	2010	1990 = 100
Nawozy mineralne						
Zużycie nawozów w przeliczeniu na czysty składnik (w tys. t)	4242	279	518	1065	1060	25,0
Udział gruntów nawożonych (w %)	83	22	44	13	13	50,2
Wykorzystanie nawozów na 100 ha zasiewów (w kg)	141	13	29	57	58	41,1
Nawozy organiczne						
Zużycie nawozów w przeliczeniu na czysty składnik (w tys. t)	257	28	15	10	10	3,9
Udział gruntów nawożonych (w %)	18	3	0,5	0,5	0,4	7,4
Wykorzystanie nawozów na 100 ha zasiewów (w kg)	8,6	1,3	0,8	0,6	0,5	5,8

* *Сільське господарство України за 2010 рік*. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Biorąc pod uwagę fakt, że gospodarstwa nie dysponują środkami na zakup nawozów sztucznych, natomiast nawozy organiczne stały się wręcz nieosiągalne ze względu na znaczny spadek liczby zwierząt gospodarskich, nie powinno dziwić, dlaczego średnie zbiory zbóż na Ukrainie nie przewyższają 30 kwintali z hektara.

Tabl. 4. Produkcja rolna na Ukrainie *

Wyszczególnienie	1990 r.	1995 r.	2000 r.	2005 r.	2007 r.	2009 r.	2010 r.	1990 = 100
Produkcja rolna	145875	94795	77889	92586	88769	102693	100536	68,9
Produkcja roślinna	66560	49371	43573	53976	49718	61545	58678	88,2
Produkcja zwierzęca	79315	45424	34316	38610	39051	40548	41858	52,8

* *Сільське господарство України за 2010 рік*. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Dane statystyczne potwierdzają, że w 2010 r. produkcja rolna zmniejszyła się w porównaniu do 1990 r. o 31,1%, w tym produkcja roślinna o 11,8% oraz produkcja zwierzęca o 52,8%. W 1990 roku na jedną osobę pracującą przypadała globalna produkcja rolnicza o wartości 2811 hrywien, a w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych wynosiła ona 270, 2 tys. hrywien. Poziom ten nie został osiągnięty do dzisiaj.

Obecnie sektor rolniczy ukierunkowany jest na przetrwanie, choć to właśnie na nim opiera się państwowość ukraińska. Stosunek średniomiesięcznej wartości kapitału obrotowego do średniomiesięcznych obrotów jest od 3 do 5 razy niższy niż w przypadku przemysłu. Jednocześnie w państwach wysokorozwiniętych gospodarczo wskaźnik ten w rolnictwie jest ok. 2-3 razy wyższa niż przemyśle. W ciągu ostatnich dwudziestu lat poziom inwestycji w rolnictwie spadł do minimum. Banki przekształciły się w niezależny sektor zorientowany na generowanie zysków. W ostatnim czasie za każdą hrywnę włożona do systemu bankowego można było zyskać 200%, w handlu – 100%, natomiast w przypadku rolnictwa – 4-5%.

W przypadku produkcji zwierzęcej punkt ciężkości przesunął się na gospodarstwa indywidualne, jednak ich liczba nie była w stanie zrekompensować zmniejszenia się pogłowia zwierząt gospodarskich w przedsiębiorstwach rolnych.

Tab. 5. Pogłowie zwierząt gospodarskich według rodzajów gospodarstw (według stanu na 31 XII, w tys. hrywien) *

Wyszczególnienie	1990 r.	1995 r.	2000 r.	2005 r.	2007 r.	2009 r.	2010 r.	1990 = 100
Gospodarstwa rolne ogółem								
Bydło	24623	17357	9424	6514	5491	4827	4494	18,3
W tym krowy	8378	7531	4958	3635	3096	2737	2631	31,4
Trzoda chlewna	19427	13144	7652	7053	7020	7577	7960	41,0
Owce	7896	3209	963	872	1034	1097	1101	13,9
Przedsiębiorstwa rolne								
Bydło	21083	13701	5037	2492	1927	1627	1526	7,2
W tym krowy	6192	4595	1851	866	679	605	589	9,5
Trzoda chlewna	14071	7152	2273	2602	2870	2308	3625	25,8
Owce	7166	2424	301	271	301	316	299	4,1
W tym gospodarstwa farmerskie								
Bydło	-	37	102	110	105	98	95	-
W tym krowy	-	16	36	38	38	37	37	-
Trzoda chlewna	-	40	54	150	248	273	295	-
Owce	-	20	6	33	54	60	56	-
Gospodarstwa indywidualne								
Bydło	3540	3856	4387	4022	3564	3200	4968	83,4
W tym krowy	2186	2936	3107	2769	2417	2132	2042	93,4
Trzoda chlewna	5356	5992	5238	4451	4150	4269	4335	80,9
Owce	732	759	551	603	736	884	806	110,1

* *Сільське господарство України за 2010 рік*. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Tragizm sytuacji, w której znalazło się rolnictwo na Ukrainie po ogłoszeniu suwerenności polega na tym, że w wyniku błędów i pomyłek w działalności, pań-

stwo nie było w stanie wykorzystać swojego potencjału w rozwiązaniu ogólnych wyzwań gospodarczych.

W 2010 r. w porównaniu do 1990 r. pogłowie bydła zmniejszyło się o 92,8%, krów – o 90,5%, natomiast owiec – o 95,9%. Jednocześnie na Ukrainie mamy do czynienia z niezwykle niskim jest poziomem rentowności produkcji rolnej (tabl. 6).

Tab. 6. Poziom rentowności produkcji rolnej w przedsiębiorstwach rolnych (w %) *

Wyszczególnienie	**1990 r.**	**1995 r.**	**2000 r.**	**2003 r.**	**2004 r.**	**2005 r.**	**2006 r.**	**2007 r.**	**2008 r.**	**2009 r.**	**2010 r.**	**1990 = 100**
Zboża	275,1	85,6	64,8	45,8	20,1	3,1	7,4	28,7	16,4	7,3	13,9	-261,2
Słonecznik	236,5	170,9	52,2	64,3	45,2	24,3	20,7	75,9	18,4	41,4	64,7	-171,8
Buraki cukrowe	29,5	31,2	6,1	6,2	-0,8	4,8	11,1	-11,1	7,1	37,0	16,7	-12,8
Warzywa gruntowe	27,6	12,8	-1,7	30,9	-5,0	16,1	14,8	14,1	11,1	19,1	23,5	-4,1
Ziemniaki	27,2	34,3	14,0	33,5	-0,7	17,8	56,2	24,7	7,9	12,9	62,1	+34,9
Owoce	83,8	20,3	-1,1	19,9	8,4	12,7	33,5	8,5	13,9	16,2	14,9	-68,9
Winogrona	71,7	74,0	62,7	44,5	8,7	31,7	39,6	33,2	58,8	92,1	91,6	+19,9
Mleko i produkty mleczne	32,2	-23,2	-6,0	9,9	-0,4	12,2	-3,7	13,8	4,1	1,4	17,9	-14,3
Bydło na ubój	20,6	-19,8	-42,3	-44,3	-33,8	-25,0	-38,4	-41,0	-24,1	-32,9	-35,9	-56,5
Trzoda chlewna na ubój	20,7	-16,7	-44,3	-33,0	-14,4	14,9	-9,2	-27,6	0,3	12,1	-7,8	-28,5
Owce i kozy na ubój	2,3	-31,9	-46,4	-37,8	-44,3	-32,1	-34,3	-46,4	-38,6	-31,8	-29,5	-31,8
Drób na ubój	17,0	-18,4	-33,2	11,0	3,8	24,9	12,1	-19,0	-11,3	-22,5	-4,4	-21,4
Jajka	27,3	36,5	10,6	18,5	15,2	23,5	-6,8	9,1	13,0	13,1	18,6	-8,7
Wełna	-2,4	-61,3	-75, 8	-75,4	-74,7	-72,8	-78,1	-80,6	-74,7	-79,4	-82,2	-79,8

* *Сільське господарство України за 2010 рік*. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.

Były przewodniczący Ukraińskiej Akademii Nauk Rolniczych M. W. Zubec oraz członek Ukraińskiej Akademii Nauk Rolniczych W. W. Jurczyszyn uważają, że konieczność ratowania wsi oraz rolników jest skutkiem niedoskonałości polityki rolnej Ukrainy, zaś rozwiązanie tego problemu będzie trudne i czasochłonne. Pomijając inne kwestie, stan rolnictwa jest konsekwencją braku jednoznacznie określonej polityki rolnej. Wszystko to, co zdawało się nią być, można określić jako antypolitykę, bowiem – jak zauważają naukowcy – od samego początku była ona zorientowana nie na rolników, a cała swoją istotą i wszystkimi mechanizmami odpychała ich od siebie.

Polityka rolna powinna mieć charakter dokumentu programowego polityki państwa, opracowanego na najwyższym szczeblu krajowym oraz mieć obligatoryjny charakter nie tylko w sektorze rolnictwa, lecz również i innych sektorach gospodarki. W rzeczywistości na Ukrainie do tej pory nie przyjęto nawet ustawy o reformie rolnej.

Jako pierwszy wspomniał o tym prezydent Leonid Kuczma podczas swego przemówieniu do Rady Najwyższej Ukrainy w 1998 roku [6]. Zwrócił on wówczas uwagę na załamanie się polityki rolnej, brak rzeczywistych reform, skutkujących tym, że sektor rolnictwa stał się najbardziej niedostosowaną sferą działalności, która – zamiast stać się motorem rozwoju gospodarczego, przyczyniał się do jego upadku. Prezydent L. Kuczma oznajmił deputowanym Rady Najwyższej Ukrainy, że państwo potrzebuje ugruntowanej, ukierunkowanej i konstruktywnej polityki rolnej, która w swej logice i zasadach nie tylko w pełni odpowiadała za przyspieszenie transformacji systemu gospodarczego, ale również stałaby się jego głównym ogniwem, czynnikiem stymulującym jego rozwój. Jednak prezydent nie odważył się, żeby rozwiązać tę kwestię samemu.

Naukowcom pozostało jedno wyjście: zaproponować i przeprowadzić modernizację reformy rolnej na Ukrainie. W związku z tym, naszym zdaniem pośród najważniejszych elementów modyfikacji reformy rolnej na Ukrainie należy wymienić:

- szybką realizację reformy gruntowej, zniesienie moratorium prezydenta na utworzenie rynku gruntów rolnych, określenie wartości rynkowej gruntów rolnych oraz opracowanie ich hipoteki;
- urynkowienie cen produkcji rolnej;
- doskonalenie polityki podatkowej państwa;
- poprawa polityki kredytowej państwa;
- zwiększenie roli państwa w zakresie regulowania gospodarki;
- zwiększenie efektywności produkcji rolnej poprzez produkcję biodiesla z rzepaku ozimego
- przejście do zarządzania klastrowego w produkcji rolnej

Naszym zdaniem realizacja wymienionych powyżej zadań zapewni sukces skutecznej reformie rolnej na Ukrainie.

Wnioski

1. Trwająca już 23 lata reforma rolna na Ukrainie nie dała żadnych pozytywnych rezultatów. Na podstawie danych statystycznych można stwierdzić, że wielkość produkcji rolnej i jej efektywność nie tylko nie wzrosły, ale wręcz znacznie zmalały.
2. Kierownicy przedsiębiorstw rolnych oraz przedstawiciele struktur władzy nie byli w stanie szybko dostosowaćć się do nowych warunków rynkowych, i zamiast skorzystać z mechanizmów rynkowych, doprowadzili oni materialno-techniczną bazę wszystkich form gospodarowania do ruiny.
3. Brak funduszy nie pozwala przedsiębiorstwom i gospodarstwom na zakup nowych maszyn, nawozów mineralnych, pestycydów itp., aby wykonać

wszystkie niezbędne prace zgodnie z technologią i w odpowiednim czasie, co przekłada się na zmniejszenie plonów i wydajności produkcji.

4. Potrzebne są pilne działania w celu poprawy sytuacji.

Bibliografia

1. Аграрна реформа в Україні. Монографія. За ред. академіка УААН П. І. Гайдуцького. – Київ. – 2005 ННЦ ІАЕ.
2. Галанець В. В., Чемерис А. О. Стратегічне управління сільськогосподарським виробництвом у системі державного управління. Монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 160с.
3. Галанець В. В. Державне регулювання аграрного сектора економіки. Монографія. ЛРІДУ НАДУ. Львів. 2013. – 326 с.
4. Галанець В.В. Державне регулювання аграрного сектора економіки. Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (22 жовтня 2010 р.): у 2 ч. Ч. 1 / за наук ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц.. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 458с.
5. Статистичний щорічник України за 2010 рік. Київ: ТОВ "Август Трейд". 2011, – 559с.
6. Сільське господарство України за 2010 рік. Київ: Департамент державної статистики. 2001, – 826 с.
7. Юрчишин В. В. Аграрна політика в Україні на зламах політичних епох. Монографія. Київ: Наукова думка. 2009, – 365с.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 199-208

Стан та тенденції розвитку торгівельно-економічних відносин України та Польщі

State and development trends of trade and economic relations between Ukraine and Poland

Оксана Єлісєєва
д.е.н., професор, завідувач кафедри статистики, обліку та економічної інформатики Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Анотація
У статті проаналізований стан та перспективи розвитку відносин України щодо Польщі. Проведений економіко-статистичний аналіз експортно-імпортних операцій між Україною та Польщею за період 2002-2012 рр. Проаналізована структура експорту продукції металургійної галузі України в Польщу, зроблено прогноз обсягів прямих іноземних інвестицій в Україну з Польщі.

Summary
This paper presents an analysis of the condition and development potential of the relations between Ukraine and Poland. An economic and statistical analysis of export-import operations between Ukraine and Poland has been conducted for the period 2002-2012. The structure of Ukraine's metal industry's exports to Poland has been analysed, the forecast of the foreign direct investments volume from Poland to Ukraine has been made.

Ключові слова: нішньоекономічна діяльність, розвиток, тенденції, іноземні інвестиції, експорт аналіз

Keywords: external trade, development, trend, foreign investments, export analysis

У зовнішньо-економічній політиці тісний зв'язок між Україною та Польщею має важливе значення, що зумовлено спільною історією українсько-польських відносин, а також низкою спільних політичних, економічних інтересів. В останні роки Польща активно підтримувала Україну у напрямі її інтеграції в європейський економічний простір .

Питанням українсько-польських економічних та політичних відносин присвячено багато праць вітчизняних та зарубіжних дослідників. Це праці таких відомих фахівців, як Кшиштофа Реймана, А. Кінаха, А. Коридона, Б. Костюка, О. Михальського та ін.[4,5,7,8]. Проте аналіз деяких аспектів українсько-польських відносин відображено недостатньо. Отже, метою даної роботи є економіко-статистичний аналіз особливостей реалізації зовнішньоекономічної політики України і Польщі, стану та перспектив розвитку експортно-імпортних відносин між державами .

В умовах глобалізації і глобальної інтеграції Україні потрібна нова національна економічна стратегія розвитку, яка б забезпечила формування і здійснення дійсно народної довгострокової міжнародної економічної політики. При формуванні такої концепції слід дотримуватися раціонального співвідношення між необхідністю інтегруватися в світові політичні та економічні структури , та необхідністю розробити ефективну внутрішню економічну інтеграцію на всіх рівнях економіки, що забезпечить захист національного виробника. Економічна стратегія України має бути спрямованою на системне поєднання державного регулювання економіки з ринковими методами саморегулювання на основі міжнародного досвіду трансформації економічних систем в напрямку соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Станом на кінець 2012 року обсяги торгівлі товарами між Україною та Республікою Польща склали понад 6 мільярдів доларів. Протягом останніх трьох років оборот товарів і послуг між Україною та Республікою Польща практично повністю відновився (після значного, майже в 2 рази, скорочення в 2009 році, яке було викликано світовою фінансово-економічною кризою), і, за українськими даними, в 2012 році становив 6,5 млрд. дол. США. Тенденція до зростання двостороннього товарообігу тривала і в 2012 році, хоча умови розвитку світової економіки зараз теж не можна назвати сприятливими.

Польща є найбільшим торговельним партнером України серед країн Центральної та Східної Європи: за результатами 2012 року вона займає четверте місце серед країн-партнерів з експорту та п'яте – по імпорту. За даними Державної служби статистики України, в 2012 році обсяги торгівлі товарами склали 6,14 млрд. дол. США і збільшилися на 2,8%. Обсяги взаємної торгівлі послугами в 2012 році зросли на 17% і склали 317 млн. дол.

Сьогодні успіхи, досягнуті в стабілізації української економіки, сприяють залученню західних інвестицій і дають Польщі можливість сприяти

подальшому просуванню інтересів України в європейському напрямку. Про зміцнення позитивних тенденцій у зовнішній торгівлі між Польщею та Україною свідчить порівняльний аналіз динаміки зовнішньоторговельного обороту. Так, за підсумками минулого 2011 обсяги зовнішньої торгівлі Польщі та України склали 5977,4 млн. дол. США. При цьому обсяг українського експорту до Польщі склав 2794,1 млн. дол., що на 56,3% більше в порівнянні з 2010 роком. Обсяг польського імпорту в Україну склав 3183,3 млн. дол. США, тобто в порівнянні з 2010 роком – збільшився на 14,1%. Негативне сальдо у зовнішній торгівлі з Польщею за 2011 рік склало 389,2 млн. дол. США. За результати 2011 року обсяги зовнішньої торгівлі послугами України з Польщею зросли на 19,6% від рівня 2010 року і склали 271,7 млн. дол. США. Обсяг українського експорту послуг до Польщі за 2011 рік склав 133,6 млн. дол. США, в той час як обсяг польського імпорту послуг в Україні - 138,1 млн. дол. США. За 2011 рік товарообіг плюс торгівля послугами склали 6.249,1 млн. дол. США, що на 1.446 млн. дол. більше, ніж у 2010 році (фіксується зростання близько 30% в порівнянні з 2010 роком).

За перший квартал 2012 року обсяг зовнішньої торгівлі Польщі з Україною склав 1.364,3 млн. дол. США. При цьому, обсяг польського імпорту в Україну склав 705,5 млн. дол. США і у порівнянні з 2011 роком збільшився на 11,6%. Обсяг українського експорту до Польщі склав 658,8 млн. дол. США і, в порівнянні з аналогічним періодом 2011 року, збільшився на 5,6%, на тлі падіння загального експорту з України в країни Європи майже на 15%.

Рис. 1. Торговельне сальдо експорту-імпорту товарів між Україною та Польщею за період 2002-2012 рр. *

*Побудовано автором за даними [2]

Торговельний баланс з 2009 року по 2011 вирівнювався. В 2011 році – негативне сальдо для України скоротилася втричі і наблизилося до показника 2005 року. У 2004 році Україна мала позитивний торговельний баланс з Польщею, який дорівнював 11,23 млн. дол. США. Негативне сальдо у зовнішній торгівлі з Польщею у 2012 склало 990,91 млн. дол. США.

Обсяг експорту товарів у 2012 році з України в Польщу склав 2576,195 млн. дол. США, що на 7,8% менш, ніж у 2011 році. Проте обсяг імпорту у 2012 році виріс на 12,1% и склав 3567,096 млн. дол. США.

Рис. 2. Торговельне сальдо експорту-імпорту послуг між Україною та Польщею за період 2006-2012 *

*Побудовано автором за даними [2]

У 2012 році обсяг експорту послуг з України в Польщу дорівнював 141,4 млн. дол. США, що на 5 % більше, ніж 2011 році. Обсяг імпорту послуг в 2012 році склав 176,1 млн. дол. США, що на 1,26% більше, ніж у 2011 році.

На рис.3 представлена товарна структура експорту з України в Польщу у 2008 та 2012 роках.

Рис. 3. Товарна структура експорту з України в Польщу у 2008

У структурі експорту продукції металургійної галузі переважну частку (81,15%) займає прокат.

Рис. 4. Товарна структура експорту з України в Польщу у 2012

У 2012 році було експортовано даної групи продукції до Польщі приблизно 925,5 тис. т . На другому місці за обсягом експорту займає залізна руда (4,05%) або 44 тис. т. Обсяг труб експортованих до Польщі у 2012 році дорівнює 39,7 тис. т

Рис. 4. Структура експорту продукції металургійної галузі України в Польщу на кінець 2012 року*

*Побудовано автором за даними [2]

Одним з найважливіших напрямків співпраці є інвестиційне партнерство двох держав: в Україні йде інтенсивна робота над покращенням інвестиційного клімату, спрощенням податкового законодавства та дозвільної системи. Сьогодні польська продукція і послуги широко представлені на українському ринку. В Україні успішно працюють підприємства і банки з польським капіталом: фабрика будівельної кераміки «Церсаніт», фабрика паркету «Барлінек», меблева фабрика «Новий Стиль», фабрика упаковки «Кен-Пак», фабрика автозапчастин «Інтер-Гроклін», фабрика металообробки «Полімекс-Мостосталь », банк «Кредо », « Плюс-банк» та ін. Зовсім недавно, був підписаний меморандум про взаєморозуміння між польським «Bank Gospodarstwa Krajowego» і Державним експортно-імпортним банком України.

У свою чергу, українські інвестори також беруть активну участь у розвитку польської економіки. Зокрема, український капітал широко представлений у Польщі такими підприємствами, як: Варшавський автомобільний завод (інвестор – «Авто-ЗАЗ»), металургійний комбінат «Гута Ченстохова» (інвестор – корпорація «Індустріальний союз Донбасу»), суднобудівний завод «стічні Гданську» (інвестор – «ІСД»), «Гута поку»

(інвестор – «Приват»), завод освітлювальних приладів «Геліос» (інвестор - «Іскра»), переробній завод «T. B. Fruit Dwikozy» (інвестор – компанія «T. B. Fruit ») і ін.

За станом на кінець 2012 року, обсяг польських інвестицій в Україну склав 916,4 млн. дол. США, що дорівнює 1,7% від загального обсягу іноземних інвестицій в українську економіку.

Разом з тим, починаючи з 2011 року, вперше за останнє десятиліття спостерігався деякий відтік польських інвестицій. Так, у січні 2011 року вони становили – 933,4, в липні – 894,4, в жовтні – 890,2, а на кінець року – 875,5 млн. дол. США. За результатами першого кварталу 2012 року був зафіксований відтік польського капіталу в розмірі 7,7 млн. дол. США. Обсяг українських інвестицій у польську економіку, станом на кінець 2012 року, склав 53,4 млн. дол. США, – 0,8% від загального обсягу українських інвестицій за кордоном.

За допомогою моделі експонеційного згладжування ми зробимо прогноз обсягу прямих інвестицій з Польщі в Україну на 2013 рік.

Рис. 4. Експонеційне вирівнювання та прогноз динамічного ряду обсягів прямих іноземних інвестицій в Україну з Польщі*

*Побудовано автором за даними [2]

За допомогою програмного пакету SPSS ми розрахували параметри даного рівняння. Наша модель має наступний вигляд:

$$S_t = 0{,}7x_t + 0{,}3S_{t-1}$$

За даною моделлю прогнозується, що обсяг прямих іноземних інвестицій з Польщі в Україну 905,94 млн. дол. США, що на 1,14% менше рівня 2012 року.

На думку експертів [1], на сьогодні Польща і Україна мають величезний нереалізований потенціал в різних областях економічного співробітництва. Так, сьогодні сторони виявляють взаємну зацікавленість у необхідності підвищення ефективності використання транспортної інфраструктури, зокрема, у збільшенні кількості вантажних перевезень на залізничному транспорті та можливої лібералізації двосторонньої і транзитного автомобільного сполучення. Ведеться робота по розширенню співпраці на авіаційному та морському транспорті, країни активно співпрацюють у сфері розвитку дорожнього господарства. Стратегічним, і не тільки для Польщі та України, але й для країн Євросоюзу, могло б стати ефективна співпраця в енергетичній сфері. В цьому напрямку може відкрити великі перспективи завершення будівництва нафтопроводу Одеса-Броди до Плоцька і Гданська. Реалізація цього проекту дозволила б забезпечити енергетичну безпеку не тільки Польщі та Україні, а й іншим європейським державам. До того ж, польська сторона зацікавлена у постачанні української електроенергії. У контексті розвитку енергетичної співпраці, Україна висловила готовність взяти участь у будівництві АЕС у Польщі та надати сприяння у підтримці розвитку інфраструктурних проектів в області ядерного регулювання [3, 12]. Польща та Україна мають значний потенціал у галузі військово-технічного співробітництва та у сфері забезпечення безпеки і оборони. Зокрема, сторони розглядають можливість створення змішаного військового підрозділу, який буде брати участь у проведенні миротворчих операцій. Крім цього, окрім розвитку і поглиблення економічного співробітництва, для України може бути корисним польський досвід проведення адміністративно-територіальних реформ [10,11].

Отже, незважаючи на фінансово-економічну кризу, Європа залишається привабливою для таких країн, як Україна, яка прагне належати до світу об'єднаної Європи. Угода про асоціацію України з ЄС має сприяти європейської інтеграції на Схід [3].

Відносини України та Республіки Польща характеризуються багатоплановістю Не дивлячись на те, що останні роки українсько-польське торговельно-економічне співробітництво демонструє стабільний розвиток нашим країнам потрібно докласти спільних зусиль з тим, щоб використовувати наявний потенціал в контексті впровадження в життя спільних проектів у різних сферах економіки. Польща та Україна мають можливості для подальшого розширення економічного співробітництва, як у форматі двосторонніх відносин, так і в рамках реалізації програми Європейського союзу – «Східне партнерство».

Бібліографія

1. Варшава – Київ: алгоритм майбутнього. – К.: Вид. дім Дмитра Бураго, 2009. – 256 с
2. Державна служба статистики. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/
3. Зовнішня політика України – 2009: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети [Текст] / За ред. Г. М. Перепелиці. – К.:ВД"Стилос", 2010. – 320 с.
4. Кінах А. Скористайся сприятливим моментом. Нові підходи до українсько-польського співробітництва / А. Кінах // День. – 2010. – 7 вересня (№ 159).
5. Коридан А. Україна-Польща: сучасний стан і перспективи узгодження зовнішньополітичних орієнтирів / А. Коридан // Історія україни. – 2012. – № 13–14. – С. 3–10.
6. Макаренко Є. Україна і Польща в процесах євроінтеграції // Актуальні проблеми МВ. – К. – 2010. – Вип. 55. – Ч. 2. – С. 3–9.
7. Михальський О. Українсько-польські відносини: тенденції, політичні проблеми та пошуки консенсусу / О. Михальський // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2010. – № 88. – С. 252–255.
8. Рейман Кшиштоф. Бар'єри та можливості розвитку транскордонної співпраці між Польщею і Україною / Кшиштоф Рейман // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2009. – № 2. – С. 27–31.
9. Розвиток прикордонного співробітництва з місцевими і регіональними органами влади Польщі, єврорегіонами, інституціями та підприємствами [Текст] // Стратегія розвитку Львівської області до 2015 р.; Головне упр. стат. уЛьвівській області. – 2008. – Вип. 6. – 402 с.
10. Посольство України в Республіці Польща : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mfa.gov.ua/.
11. Торговельно-економічна місія у складі Посольства України в Республіці Польща. Варшава, 30. 04. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/info_exhibitions/ukr/1928.html.
12. Офіційний сайт Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 209-223

Problemy zatrudnienia i bezrobocia na Ukrainie w kontekście neoinstytucjonalizmu

The employment and unemployment problems in Ukraine in the context of neoinstitutional economics

Viktoriia Vovk
Narodowy Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Wykorzystania Zasobów Naturalnych
Równe, Ukraina

Streszczenie
Z przeprowadzonych badań wynika, że Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy prowadzi aktywną politykę w zakresie zwiększania poziomu zatrudnienia ludności, na co wskazuje szereg działań przedstawionych w artykule. W tym kontekście szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu bezrobocia wśród młodych ludzi, którzy są ważną siłą napędową nowoczesności. Jednakże Państwowa Służba Zatrudnienia jako podstawowa instytucja, której obowiązkiem jest regulacja rynku pracy, odgrywa jedynie rolę pośrednika na rynku pracy, potrzebuje więc wsparcia ze strony innych instytucji takich jak Gabinet Ministrów Ukrainy i Rada Najwyższa Ukrainy. To właśnie współdziałanie tych instytucji umożliwi rozwiązanie problemu bezrobocia, zwiększenie poziomu zatrudnienia i zniwelowanie negatywnych tendencji powstających na rynku pracy w ramach teorii neoinstytucjonalizmu.

Summary
The investigation demonstrates that the State Employment Service of Ukraine conducts an active policy in the employment promotion, as indicated by the series of measures described in the article. In this context, the particular attention is paid to the young people unemployment, who are the major driving force today. However, the State Employment Service, as the primary institution, which is responsible for the labor market regulation, acts only as an intermediary at the labor market, and therefore requires the support of other institutions, such as the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. It is the interaction of these institutions that will allow to solve the unemployment problem, increase the employment rate, and eliminate negative trends occurring in the labor market within the framework of theories of neoinstitutional economics.

Słowa kluczowe: neoinstytucjonalizm, bezrobocie, zatrudnienie, absolwenci szkół wyższych, rynek pracy

Keywords: neoinstitutional economics, employment, unemployment, University graduates, labor market

Wprowadzenie

W połowie lat 70 XX wieku pojawił się nowy nurt myśli ekonomicznej, zwany „teorią neoinstytucjonalizmu". Przedmiotem badań tej teorii jest szereg instytucji, które odgrywają decydującą rolę w polityce społeczno-gospodarczej państwa. Podstawą neoinstytucjonalizmu stały się dwie ogólne tezy[1]: instytucje społeczne mają znaczenie; poddają się one analizie za pomocą standardowych narzędzi teorii ekonomicznej. Pojawienie się nowej teorii nieuchronnie prowadzi do przewartościowania wielu tradycyjnych form państwowego interwencjonizmu w gospodarce.

Główną instytucją tego typu na rynku pracy jest Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy, która zalicza się do centralnych organów władzy wykonawczej i zapewnia realizację polityki państwa w sferze zatrudnienia ludności i migracji zarobkowej. To właśnie ona jest strukturą regulacyjną, która odpowiada za kształtowanie polityki państwa w sferze zatrudnienia ludności i migracji zarobkowej, pomaga obywatelom w wyborze właściwej pracy, świadczy pracodawcom usługi w zakresie selekcji pracowników, bierze udział w organizacji działań ukierunkowanych na zapobieganie masowemu zwalnianiu pracowników, wspiera mobilność siły roboczej i zatrudnienia ludności w poszczególnych regionach Ukrainy itp.

Dziś w warunkach światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w tej instytucji pokłada się wielkie nadzieje. Służba zatrudnienia jest przecież pośrednikiem na rynku pracy, daje ludziom nadzieję i szansę na zatrudnienie. Wiadomo, że zatrudnienie ludności kształtuje poziom i jakość życia zarówno poszczególnych obywateli, jak i całego społeczeństwa. Wychodząc z tego założenia, problem bezrobocia jest kluczową kwestią w gospodarce rynkowej; bez rozwiązania tego problemu niemożliwe jest ukształtowanie efektywnej gospodarki. Po pogorszeniu sytuacji na rynku pracy akurat Państwowa Służba Zatrudnienia aktywnie pomaga bezrobotnym, a przede wszystkim młodzieży, kobietom i innym szczególnie zagrożonym kategoriom ludności.

1. Współczesne tendencje rynku pracy na Ukrainie

Rynek pracy jest częścią składową systemu gospodarczego kraju. Tu nie tylko przeplatają się interesy pracowników i pracodawców, lecz także odzwierciedlają się wszystkie procesy społeczno-ekonomiczne, polityczne, demograficzne i inne procesy zachodzące w społeczeństwie. Procesy występujące na rynku pracy i w sferze zatrudnienia są ściśle związane z procesami w sferze przedsiębiorczości, kredytowo-pieniężnej i handlu zagranicznego, w opodatkowaniu i działalności inwestycyjnej, edukacji i organizacji kształcenia zawodowego. Od tego, jak sprawnie funkcjonuje gospodarka, w jakiej fazie cyklu gospodarczego się ona znajduje, jak

[1] *Сучасні економічні теорії:підручник* / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко; за ред. А. А. Чухна. – К.:Знання, 2007. – 514 с.

uzupełniają się rynkowe podstawy funkcjonowania i regulacje państwowe oraz czym charakteryzuje się zachowanie głównych podmiotów rynku zależy popyt na siłę roboczą i jej podaż, wielkość zatrudnienia i poziom bezrobocia[2].

Według danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy w ciągu ostatnich 7 lat liczba ludności stałej Ukrainy z każdym rokiem zmniejsza się nie więcej niż o 1%. Jednakże ogółem w analizowanym okresie wskaźnik ten zmniejszył się o 2,8%, co daje wynik 1 295,9 tys. osób. Przy tym pozytywny jest fakt, że poziom ludności prowadzącej działalność gospodarczą praktycznie nie ulega zmianie; jedynie w 2009 roku liczba takich osób zmniejszyła się o 780,8 tys. osób, podczas gdy w innych okresach odnotowano minimalny wzrost tego wskaźnika. Dynamika sytuacji związanej z bezrobociem nie wykazuje zaś długotrwałych prawidłowości. W 2009 roku postrzegany był gwałtowny skok bezrobocia, podczas gdy w roku 2007, i latach 2010-2012 według oficjalnych danych rządu udawało się choć minimalnie obniżyć ten wskaźnik.

Tab. 1. Dynamika ludności Ukrainy wraz ze wskaźnikami zatrudnienia i bezrobocia, w tys. osób

Wskaźniki	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba ludności stałej	46 749,2	46 465,7	46 192,3	45 963,4	45 782,6	45 598,2	45 453,3
Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą	20 730,4	20 904,7	20 972,3	20 191,5	20 266,0	20 324,2	20 354,3
Liczba bezrobotnych	1 515,0	1 417,6	1 425,1	1 958,8	1 785,6	1 732,7	1 657,2

Źródła: *Państwowa Służba Statystyki Ukrainy*; Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Oficjalne dane Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy pozwalają stwierdzić, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat wskaźniki poziomu zatrudnienia i bezrobocia nie wykazywały gwałtownych zmian negatywnych. Od 2002 do 2012 roku poziom zatrudnienia wahał się od 56% do 59,7%. Przy tym stopa bezrobocia była najniższa w 2008 roku, gdy wynosiła 6,4%, a najwyższa w 2002 roku – 9,6%.

[2] Сторощук М. І., Ковальська Е. М. *Ринок праці в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку*, http://www.rusnauka.com

Rys. 2. Poziom zatrudnienia i bezrobocia na Ukrainie w latach 2002-2012

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Stopa bezrobocia, wyliczona według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy[3], ogółem na Ukrainie spośród ludności w wieku produkcyjnym za rok 2011 wynosiła 8,6%, a za rok 2012 – 8,1%, co w warunkach światowego kryzysu wygląda bardzo optymistycznie. Przy tym stopa bezrobocia rejestrowanego w wymienionych okresach wynosiła odpowiednio 1,8% i 1,7%. Takie rozbieżności w danych z jednej strony mogą wskazywać na pozytywne procesy zachodzące w gospodarce narodowej, a z drugiej strony świadczą o znacznych różnicach między danymi dotyczącymi osób zarejestrowanych w Państwowej Służbie Zatrudnienia a danymi osób, które nie zgłosiły się do regionalnych Służb Zatrudnienia. Bardziej prawdopodobne jest to ostatnie. A zatem, rozbieżność między wskaźnikami poziomu bezrobocia oraz stopy bezrobocia zarejestrowanego wskazuje na to, że pewne kategorie ludności mają nieoficjalne dochody z zatrudnienia w szarej strefie lub są utrzymywane przez innych członków rodziny. Ogólna dynamika stopy bezrobocia według regionów Ukrainy jest zaprezentowana w tabeli 2.

[3] Bezrobotni (według metodologii MOP) to osoby w wieku 15-70 lat (zarejestrowane i niezarejestrowane w Państwowej Służbie Zatrudnienia), które równocześnie spełniają trzy warunki: nie mają pracy (zajęcia przynoszącego dochód); w ciągu ostatnich czterech tygodni aktywnie poszukiwali pracy lub próbowali rozpocząć własną działalność; w ciągu najbliższych dwóch tygodni byli gotowi podjąć pracę

Tab. 2. Poziom bezrobocia (według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy) i stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2011-2012. (średnio w danym okresie)

Regiony Ukrainy	**Stopa bezrobocia wyliczona według metodologii MOP w % aktywnej zawodowo ludności w wieku produkcyjnym**		**Stopa bezrobocia rejestrowanego w % ludności w wieku produkcyjnym**	
	2011 rok	**2012 rok**	**2011 rok**	**2012 rok**
Ukraina	**8,6**	**8,1**	**1,8**	**1,7**
Autonomiczna Republika Krymu	6,6	6,2	1,5	1,4
Obwód charkowski	7,6	7,2	1,8	1,6
Obwód chersoński	9,8	9,4	1,6	1,6
Obwód chmielnicki	9,8	9,4	2,2	2,0
Obwód czerkaski	10,0	9,7	3,0	3,0
Obwód czernihowski	11,9	11,0	2,6	2,4
Obwód czerniowiecki	9,6	9,3	1,9	1,9
Obwód dniepropietrowski	7,3	7,0	1,6	1,5
Obwód doniecki	8,7	8,5	1,2	1,1
Obwód iwano-frankowski	9,3	8,4	2,1	2,0
Obwód kijowski	7,2	6,7	1,5	1,5
Obwód kirowogradzki	9,4	9,2	2,8	2,7
Obwód lwowski	8,3	8,0	1,7	1,6
Obwód ługański	7,1	6,9	1,3	1,3
Obwód mikołajowski	8,8	8,4	2,5	2,3
Obwód odeski	6,4	6,3	1,2	1,0
Obwód połtawski	9,9	9,2	3,1	2,6
Obwód rówieński	11,5	10,8	2,8	2,6
Obwód sumski	10,2	9,6	2,7	2,3
Obwód tarnopolski	11,4	10,8	2,3	2,3
Obwód winnicki	10,9	9,7	2,8	2,6
Obwód wołyński	9,1	8,8	2,1	2,0
Obwód zakarpacki	10,2	9,2	1,9	1,7
Obwód zaporoski	7,9	7,5	2,1	1,8
Obwód żytomierski	11,2	10,7	3,1	2,9

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Przytoczone dane pozwalają stwierdzić, że w 2011 roku najniższy poziom bezrobocia, wyliczony na podstawie metodologii MOP, został zanotowany w obwodzie odeskim i wynosił 6,4%, a najwyższy – w obwodzie czernihowskim, gdzie osiągnął on 11,9%. W 2012 roku najniższy poziom bezrobocia zanotowano w Autonomicznej Republice Krymu – 6,2%, a najwyższy, tak jak poprzednio, w obwodzie czernihowskim, jednak wynosił on wówczas 11,0%. Zgodnie ze stopą bezrobocia rejestrowanego w 2011 roku było ono najniższe w obwodach: odeskim i donieckim na poziomie 1,2%, a najwyższe – w obwodach: żytomierskim i połtawskim, gdzie wskaźnik ten osiągnął 3,1%. W roku 2012 najniższa stopa bezrobocia rejestrowanego wystąpiła w obwodzie odeskim – 1,0%, a najwyższa – w obwodzie czerkaskim – 3,0%.

Szczególne znaczenie pod względem wskaźników zatrudnienia i bezrobocia ma młodzież. To właśnie ona jest najważniejszą siłą napędową współczesnego świata. Znajduje się ona w centrum międzynarodowych wydarzeń gospodar-

czych, politycznych i społecznych. Dzięki wysokiemu potencjałowi intelektualnemu, mobilności i elastyczności młodzi ludzie mają możliwość wpływać na postęp społeczny, kształtując przyszłość społeczeństwa, państwa i społeczności międzynarodowej. Jednym z perspektywicznych kierunków włączania młodzieży w procesy społeczne państwa jest zapewnienie jej miejsc pracy.

2. Problemy związane z zatrudnieniem młodzieży i sposoby ich rozwiązania

Zgodnie z ustawą Ukrainy *O wspomaganiu społecznego kształtowania i rozwoju młodzieży na Ukrainie* począwszy od 2004 roku do młodzieży zaliczają się obywatele Ukrainy w wielu od 14 do 35 lat (do 2004 roku wiek młodzieży był ograniczony do 28 lat).

Według oficjalnych danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy, w I połowie 2012 roku poziom zatrudnienia wśród osób w wieku 25-29 lat przekraczał średnią wartość tego wskaźnika na Ukrainie i wynosił 74,1%. Wśród osób w wieku 15-24 lat wskaźnik ten wynosił zaledwie 33,4%. Niski poziom zatrudnienia wśród takich osób jest uwarunkowany tym, że młodzież w tym wieku jeszcze się uczy i dlatego nie jest długoterminowo konkurencyjna na rynku pracy.

Tab. 3. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-70, 15-24 i 25-29 lat w latach 2008-2011i I połowie lat 2011-2012 w % ludności należącej do odpowiednich grup wiekowych (średnia danego okresu)

Wskaźniki	2008	2009	2010	2011	I połowa 2011 roku	I połowa 2012 roku
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-70 lat	59,3	57,7	58,5	59,2	59,0	59,6
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-24 lata	37,3	34,5	33,5	33,9	33,0	33,4
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 25-29 lat	76,4	72,2	72,0	72,4	72,0	74,1

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Zgodnie z wyliczeniami według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy stopa bezrobocia na Ukrainie wśród młodzieży w wieku 25-29 lat zmniejszyła się do 9,4% w I połowie 2012 roku, podczas gdy w analogicznym okresie 2011 roku wynosiła 9,7%, jednakże przekraczała średni poziom bezrobocia na Ukrainie (7,8%).

Tab. 4. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-70, 15-14 i 25-29 lat w latach 2008-2011i I połowie lat 2011-2012 w % ludności aktywnej zawodowo należącej do odpowiednich grup wiekowych (średnio w danym okresie)

Wskaźniki	2008	2009	2010	2011	I połowa 2011 roku	I połowa 2012 roku
Bezrobocie wśród osób w wieku 15-70 lat	6,4	8,8	8,1	7,9	8,2	7,8
Bezrobocie wśród osób w wieku 15-24 lata	13,3	17,8	17,4	18,6	19,4	17,3
Bezrobocie wśród osób w wieku 25-29 lat	7,0	10,4	9,9	9,2	9,7	9,4

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Na Ukrainie, podobnie jak w innych państwach świata, z powodu bezrobocia najbardziej cierpią młodzi ludzie w wieku od 15 do 24 lat. Stopa bezrobocia wśród takich osób spadła z 19,4% w I połowie 2011 roku do 17,3% w I połowie 2012 roku, mimo że w tej grupie wiekowej była ona najwyższa. Wysoki poziom bezrobocia jest uwarunkowany tym, że znaczna część młodych ludzi nie ma niezbędnych profesjonalnych nawyków i doświadczenia w pracy.

W 2012 roku w Państwowej Służbie Zatrudnienia było zarejestrowanych 887,9 tys. niezatrudnionych obywateli w wieku do 35 lat (czyli 48,6% ogólnej liczby osób zarejestrowanych), w tym 52,9 tys. absolwentów uczelni wyższych, 33,5 tys. absolwentów techników, 6,3 tys. absolwentów średnich szkół ogólnokształcących[4].

Wśród niezatrudnionych obywateli w wieku do 35 lat, zarejestrowanych według stanu na koniec 2012 roku i mających doświadczenie zawodowe, 21,8% osób pracowało wcześniej w rolnictwie, 20,3% – w handlu i usługach remontowych, 18,5% – w przemyśle przetwórczym.

[4] *Молодь на ринку праці*. Аналітична записка Державної служби зайнятості України

Tab. 5. Liczebność niezatrudnionych obywateli w wieku do 35 lat, zarejestrowanych w Państwowej Służbie Zatrudnienia według stanu na koniec 2012 roku, którzy zgłosili się do Służby przed upływem roku od czasu utraty pracy

Rodzaje działalności gospodarczej, w której byli wcześniej zatrudnieni obecni bezrobotni	**Ogółem (osób)**	**Struktura liczebności młodzieży zarejestrowanej jako bezrobotni w %**
1. Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	35 560	21,8
2. Rybactwo	220	0,1
3. Przemysł wydobywczy	2 232	1,4
4. Przemysł przetwórczy	30 250	18,5
5. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	2 694	1,7
6. Budownictwo	6 222	3,8
7. Handel; naprawa samochodów, sprzętów gospodarstwa domowego i przedmiotów osobistego użytku	33 182	20,3
8. Działalność hoteli i restauracji	4 171	2,6
9. Transport i łączność	6 925	4,2
10. Działalność finansowa	7 926	4,8
11. Obsługa rynku nieruchomości, wynajem, inżynieria i usługi dla przedsiębiorców	6 231	3,8
12. Administracja państwowa	11 945	7,3
13. Edukacja	5 870	3,6
14. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	6 560	4,0
15. Usługi komunalne i indywidualne; działalność kulturalna oraz sportowa i inne	3 438	2,1
Ogółem	163 426	100,0

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Państwowa Służba Zatrudnienia rokrocznie realizuje Program Orientacji Zawodowej Młodzieży na lata 2008-2013, który jest ukierunkowany na zakrojoną na szeroką skalę kampanię informacyjną w społeczeństwie, organizację kompleksowej pracy w zakresie orientacji zawodowej młodzieży, a także zapewnienie ścisłego dialogu z pracodawcami odnośnie objaśniania zalet zapewnienia pracownikom godnych warunków pracy i wynagrodzenia. Do podstawowych zadań programu należy[5]:

1. podwyższenie jakości usług orientacji zawodowej dla młodzieży w urzędach pracy Ukrainy;
2. rozwój społecznego partnerstwa Państwowej Służby Zatrudnienia z organami władzy wykonawczej i podlegającymi im instytucjami w sferze edukacji i nauki oraz polityki młodzieżowej, pracodawcami, organizacjami społecznymi, środkami masowego przekazu itp.;
3. rozwój infrastruktury orientacji zawodowej młodzieży.

W ramach skierowań Państwowej Służby Zatrudnienia w 2012 roku pracę dostało 375,8 tys. takich osób. Przy tym w robotach publicznych wzięło udział 116,8

[5] *Програма державної служби зайнятості на 2008-2013 роки щодо професійної орієнтації молоді*. Додаток до постанови правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 19.12.2007 р. № 8

tys. osób w wieku do 35 lat, czyli o 1,8 tys. osób więcej, niż w 2011 roku. Liczba młodych ludzi, którzy przeszli szkolenia zawodowe, w 2012 roku wzrosła i wyniosła 99,0 tys. osób.

Tab. 6. Liczba niezatrudnionych obywateli w wieku do 35 lat, którzy zostali zarejestrowani i objęci programami polityki zatrudnienia w 2012 r.

Regiony Ukrainy	Zarejestrowani ogółem	Dostali pracę	Odbyli szkolenia zawodowe	Uczestniczyli w płatnych robotach publicznych
Ukraina	**887 853**	**375 764**	**99 010**	**116 821**
Autonomiczna Republika Krymu	32 626	14 134	3 935	2 264
Obwód charkowski	52 311	25 091	6 751	7 304
Obwód chersoński	20 264	8 873	2 994	2 622
Obwód chmielnicki	31 543	15 216	3 908	3 355
Obwód czerkaski	36 378	15 562	4 017	8 193
Obwód czernihowski	23 026	9 007	2 139	2 436
Obwód czerniowiecki	14 323	3 708	1 803	2 194
Obwód dniepropietrowski	63 267	27 370	6 002	5 510
Obwód doniecki	58 699	23 158	6 325	12 706
Obwód iwano-frankowski	37 189	18 000	4 536	4 897
Obwód kijowski	28 036	10 640	2 664	4 085
Obwód kirowogradzki	28 071	11 723	4 019	4 895
Obwód lwowski	52 192	20 803	5 477	5 787
Obwód ługański	36 294	16 770	3 828	6 823
Obwód mikołajowski	28 239	11 385	2 816	3 789
Obwód odeski	25 662	10 704	3 358	2 244
Obwód połtawski	40 466	17 614	3 880	8 220
Obwód rówieński	36 431	15 888	5 404	3 291
Obwód sumski	26 051	10 350	3 186	2 083
Obwód tarnopolski	29 365	10 693	2 774	2 700
Obwód winnicki	37 680	15 111	3 365	2 656
Obwód wołyński	29 644	13 820	3 057	3 868
Obwód zakarpacki	23 943	10 717	2 217	1 875
Obwód zaporoski	41 308	19 342	4 736	8 560
Obwód żytomierski	36 461	13 314	2 385	2 930

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy.

Problem zatrudnienia wśród młodzieży jest bardzo ostry. Stosunkowo niskie zapotrzebowanie na siłę roboczą młodzieży wynika z niskiego stopnia przygotowania zawodowego i niewielkiego doświadczenia zawodowego. Młodzież tworzy szczególny segment rynku pracy, który znacznie odróżnia się od innych części składowych rynku. Z jednej strony młody wiek sprzyja dużej mobilności, otwartości, gotowości do zmian i poszukiwania pracy, a z drugiej strony - młodzieży brakuje odpowiedniego doświadczenia niezbędnego do konkurencyjności na rynku pracy.

Niestety dziś kwestia zatrudnienia młodzieży spoczywa przede wszystkim na niej samej, stymulując absolwentów techników i szkół wyższych do aktywnych

działań na ukształtowanym już rynku pracy. Głównymi źródłami poszukiwania pracy przez młodzież są:

1. poszukiwanie informacji na stoiskach z ofertami pracy w regionalnych urzędach pracy;
2. udział w spotkaniach informacyjnych przeprowadzanych przez pracowników Państwowej Służby Zatrudnienia, który umożliwia zapoznanie się z sytuacją na rynku pracy i sposobami jej poszukiwania;
3. wykorzystanie możliwości Internetu, przede wszystkim informacji z portali internetowych Państwowej Służby Zatrudnienia;
4. wykorzystanie drukowanych środków masowego przekazu. Absolwentom zaleca się stale przeglądać czasopisma z ogłoszeniami o pracy, zwracać szczególną uwagę na publikacje o przedsiębiorstwach, które rozszerzają swoje możliwości, otwierają nowe oddziały i w przyszłości będą potrzebować pracowników;
5. udział w masowych wydarzeniach o charakterze informacyjnym – targach pracy, dniach kariery, prezentacjach przedsiębiorstw i innych spotkaniach z udziałem pracodawców;
6. wykorzystanie bezpłatnej mobilnej usługi Państwowej Służby Zatrudnienia o nazwie „Poszukiwanie pracy" w celu otrzymywania wiadomości SMS z ofertami pracy;
7. skorzystanie z usług agencji pracy, które nie dają wprawdzie gwarancji co do czasu poszukiwania pracy i zatrudnienia, jednakże mogą zaproponować ciekawe oferty;
8. wykorzystanie osobistych kontaktów (przyjaciół, krewnych, znajomych) itd.

Według danych Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy w 2012 roku dysponowała ona informacjami o 92640 zarejestrowanych osobach, z których 33478 było absolwentami techników, a 52884 – szkół wyższych (tabela 7). Ogółem przewaga liczebna absolwentów szkół wyższych nad absolwentami techników jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ wiadomo, że im wyższy potencjał intelektualny społeczeństwa, tym silniejszy kraj i jego gospodarka. Jednakże z punktu widzenia wzrastającej liczby bezrobotnych wśród absolwentów szkół wyższych sytuacja jest bardzo zła. Z kolei wśród bezrobotnych absolwentów poziom zatrudnienia uzyskanego dzięki działaniom Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy jest bardziej optymistyczny dla absolwentów szkół wyższych, niż dla absolwentów techników (w 2012 roku zatrudniono prawie 1,5 raza więcej absolwentów z dyplomami szkół wyższych, niż z dyplomami techników – różnica ta wyrażona w liczbach absolutnych wynosi 5154 osoby). W tej sytuacji ocenia się pozytywnie niemal jednakowe zapotrzebowanie na dodatkowe szkolenia zawodowe zarówno wśród absolwentów szkół wyższych, jak i wśród absolwentów techników, spowodowane brakiem możliwości dalszego zatrudnienia w zawodzie wyuczonym absolwenta: w 2012 roku w dodatkowych szkoleniach

zawodowych uczestniczyło 4008 absolwentów techników i 4717 absolwentów szkół wyższych.

Jedną z przyczyn wzrostu bezrobocia wśród absolwentów szkół o poziomie akredytacji I-IV może być niezgodność wyuczonego zawodu z aktualnymi potrzebami rynku pracy. W takich przypadkach Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy proponuje:

- odbyć powtórne robotnicze przygotowanie zawodowe zarówno w grupowej, jak i w indywidualnej formie zajęć, w tym z wykorzystaniem współczesnych innowacyjnych technologii;
- podwyższyć posiadane kwalifikacje jako robotnik lub specjalista, w tym odbyć staż bezpośrednio na produkcji;
- podwyższyć kategorię swoich kwalifikacji;
- odbyć kurs specjalistyczny w celu zdobycia nowej wiedzy;
- rozpocząć własną działalność gospodarczą.

Jednakże mało kto zwraca uwagę na ważną kwestię dopasowania wyszkolonych specjalistów do wymogów rynku pracy. Wszak stopień zatrudnienia absolwentów zależy także od popytu na ich wyuczony zawód.

Tab. 7. Liczba absolwentów zarejestrowanych i objętych opieką społeczną w 2012 roku (liczba osób)

Regiony Ukrainy	Zarejestrowani			Dostali pracę			Odbyli szkolenia zawodowe		
	Ogółem absolwenci	w tym:		Ogółem absolwenci	w tym:		Ogółem absolwenci	w tym:	
		absolwenci techników	absolwenci szkół wyższych		absolwenci techników	absolwenci szkół wyższych		absolwenci techników	absolwenci szkół wyższych
Ukraina	92 640	33 478	52 884	29 104	11 072	16 226	11 300	4 008	4 717
Autonomiczna Republika Krymu	2 332	813	1 273	795	281	444	350	145	138
Obwód charkowski	2 975	1 190	1 688	1 025	360	608	403	128	245
Obwód chersoński	1 297	564	590	485	203	219	185	66	60
Obwód chmielnicki	4 048	1 388	2 510	1 297	464	762	525	259	161
Obwód czerkaski	2 688	826	1 676	1 029	371	575	361	135	148
Obwód czernihowski	2 239	906	1 277	752	340	389	187	91	86
Obwód czerniowiecki	2 320	688	992	440	114	261	395	72	72
Obwód dniepropietrowski	4 775	1 579	2 971	1 708	649	964	505	169	283
Obwód doniecki	5 374	1 985	3 186	1 838	726	1 031	612	235	350
Obwód iwano-frankowski	6 150	1 597	4 372	1 944	589	1 244	812	250	469
Obwód kijowski	2 554	680	1 568	723	210	454	285	83	125
Obwód kirowogradzki	2 334	898	1 339	892	400	462	363	165	157
Obwód lwowski	8 827	3 321	5 432	2 441	882	1 516	776	288	469
Obwód ługański	3 136	1 555	1 537	1 214	696	492	346	173	168
Obwód mikołajowski	2 369	1 088	1 183	669	299	330	177	59	81
Obwód odeski	2 004	752	986	691	309	289	436	143	106
Obwód połtawski	3 253	1 289	1 840	1 274	565	667	290	158	102
Obwód rówieński	6 025	2 264	3 187	1 825	664	981	1 107	357	345
Obwód sumski	2 139	982	1 062	695	329	339	285	147	88
Obwód tarnopolski	5 728	2 283	3 275	1 424	478	900	455	199	182
Obwód winnicki	3 517	1 314	2 076	1 059	364	656	249	75	141
Obwód wołyński	4 747	1 187	2 713	1 438	455	845	736	167	164
Obwód zakarpacki	2 466	769	1 158	755	249	337	431	82	88
Obwód zaporoski	3 185	1 467	1 578	1 137	550	526	379	194	138
Obwód żytomierski	5 108	1 974	2 536	1 301	491	725	448	154	187

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy

Według danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy zapotrzebowanie na siłę roboczą według stanu na koniec roku w porównaniu z liczbą specjalistów, którzy zdobyli wykształcenie w odpowiednim roku, jest nieduże. Dla absolwentów pesymistyczne jest to, że zasilają oni szeregi bezrobotnych obywateli, którzy już funkcjonują na rynku pracy (tabela 8). Do negatywnej dynamiki należy też to, że całkowita liczba absolwentów z roku na rok znacznie rośnie, podczas gdy zapotrzebowanie na siłę roboczą począwszy od 2005 roku stale spada. Wskutek tego w 2012 roku na jedno wolne miejsce pracy przypadało 11 niezatrudnionych osób.

Tab. 8. Główne wskaźniki rynku pracy Ukrainy

Rok	Liczba niezatrudnionych obywateli, którzy skorzystali z usług Państwowej Służby Zatrudnienia, ogółem za rok w tys. osób	Specjaliści – absolwenci w tys. osób		Zapotrzebowanie na siłę roboczą według stanu na koniec roku w tys. osób	Liczba niezatrudnionych obywateli przypadających na jedno wolne miejsce pracy / stanowisko według stanu na koniec roku (liczba osób)
		I-II poziomu akredytacji	III-IV poziomu akredytacji		
2000	2 744,10	156	240,3	68,2	17
2001	2 760,20	148,6	273,6	96,9	11
2002	2 799,20	147,5	312,8	123,9	9
2003	2 835,20	155,5	356,7	138,8	7
2004	2 900,60	162,8	416,6	166,5	6
2005	2 887,70	148,2	316,2	186,6	5
2006	2 700,40	142,7	372,4	170,5	5
2007	2 419,70	137,9	413,6	169,7	4
2008	2 500,70	134,3	468,4	91,1	10
2009	2 143,30	118,1	505,2	65,8	8
2010	1 847,40	114,8	527,3	63,9	9
2011	1 855,00	111	543,7	59,3	8
2012	1 826,1	96,7	529,8	48,6	11

Źródło: Opracowano na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy.

Do znacznych punktów ujemnych należy także zaliczyć fakt, że liczba absolwentów z wyższym wykształceniem w porównaniu z liczbą absolwentów kierunków zawodowych zdecydowanie rośnie: w 2000 roku zanotowano przewagę absolwentów III-IV poziomów akredytacji nad absolwentami I-II poziomów akredytacji w wielkości 1,5, podczas gdy w 2012 roku wskaźnik ten wykazał przewagę 5,5 raza.

Porównanie zapotrzebowania na specjalistów w ciągu każdego kolejnego roku z liczbą niezatrudnionych obywateli niezależnie od zgodności zdobytego przez nich wykształcenia z zapotrzebowaniem na rynku wykazuje, że co roku liczba niezatrudnionych obywateli przewyższa liczbę wolnych miejsc pracy (tabela. 9). Oczywiście w takiej sytuacji w kwestii zatrudnienia absolwentów wystąpią problemy.

Tab. 8. Dynamika liczby wolnych miejsc pracy i liczby niezatrudnionych obywateli na Ukrainie

Rok	Liczba wolnych miejsc pracy (miejsca)	Liczba niezatrudnionych obywateli (osoby)	Nadwyżka liczby niezatrudnionych obywateli nad liczbą wolnych miejsc pracy
2006	2 255 325	2 700 381	445 056
2007	2 207 582	2 419 657	212 075
2008	2 118 956	2 500 733	381 777
2009	1 196 079	2 143 348	947 269
2010	1 175 986	1 847 410	671 424
2011	1 226 458	1 854 981	628 523
2012	1 177 311	1 826 075	648 764

Źródło: Opracowano na podstawie danych Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy.

Z kolei państwo także stara się poprawić sytuację absolwentów na rynku pracy. W 2010 roku rząd Ukrainy wydał rozporządzenie *O podwyższeniu poziomu zatrudnienia absolwentów szkół wyższych*, w którym zapisano, że Ministerstwo Edukacji i Nauki Ukrainy wraz z innymi centralnymi organami władzy wykonawczej, w których kompetencji znajdują się szkoły wyższe, do 1 stycznia 2011 roku powinno podjąć działania w celu stworzenia w ramach szkół wyższych działów wsparcia zatrudnienia studentów i absolwentów szkół wyższych. Do ich głównych zadań należy[6]:

- prowadzenie stałej analizy rynku pracy pod względem popytu i podaży specjalistów, przygotowywanych przez szkoły wyższe;
- nawiązywanie współpracy z Państwową Służbą Zatrudnienia, przedsiębiorstwami, instytucjami i organizacjami niezależnie od formy własności, które mogą być potencjalnymi pracodawcami dla absolwentów i studentów;
- informowanie absolwentów i studentów uczelni wyższych o wolnych miejscach pracy w przedsiębiorstwach, instytucjach i organizacjach, odpowiadających ich przygotowaniu zawodowemu (specjalności);
- dostarczanie do właściwego urzędu pracy według miejsca zamieszkania absolwenta, któremu nie udało się znaleźć pracy, informacji o nim i współdziałanie z Państwową Służbą Zatrudnienia w zakresie poszukiwania dlań pierwszej pracy.

Państwowe wsparcie dla młodzieży odzwierciedla także ustawa Ukrainy *O wspomaganiu społecznego kształtowania i rozwoju młodzieży na Ukrainie*, w której wyznaczono dodatkowe gwarancje dla młodzieży, w tym:

- zapewnienie pierwszej pracy;
- poszukiwanie właściwej pracy i pomoc w zatrudnieniu;
- kształcenie w zakresie nowych zawodów, przekwalifikowywanie i podwyższenie kwalifikacji zgodnie z zapotrzebowaniem rynku pracy;
- udział w płatnych robotach publicznych;

[6] Розпорядження Кабінету Міністрів України «*Про підвищення рівня працевлаштування випускників вищих навчальних закладів*» від 27 серпня 2010 р. N 1726-р.

- współdziałanie z Państwową Służbą Zatrudnienia przy rozpoczynaniu własnej działalności.

Niestety analiza działań podejmowanych przez państwo w celu wspierania młodzieży na rynku pracy wskazuje, że większość prac w dużym stopniu ogranicza się do zapewnienia pomocy informacyjno-konsultacyjnej i przeszkolenia specjalistów, co tylko częściowo może pomóc absolwentowi w znalezieniu pracy. Dziś przede wszystkim należy zwracać uwagę na zapewnienie równowagi popytu i podaży siły roboczej. Jak wynika z międzynarodowego doświadczenia, obecnie należy skłaniać przedstawicieli pracodawców do opracowywania i korygowania planów i programów nauczania zgodnie z zapotrzebowaniem w regionie. Ponadto do aktywizacji zawodowej młodzieży niezbędne jest opracowanie na szczeblu państwowym systemu motywacji dla pracodawców w postaci ulg podatkowych, który sprzyjałby znalezieniu pracy przez takich specjalistów.

Bibliografia

1. *Сучасні економічні теорії:підручник* / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко; за ред. А. А. Чухна. – К.: Знання, 2007. – 514 с.
2. Дімітрієва С.Д., Зінов'єв Ф.В. *Конкурентоспроможність випускників ВНЗ та їх затребуваність на ринку праці* // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (Економічні науки), №2 (18), Том 2, 2012, С. 91 – 97.
3. Сторощук М. І., Ковальська Е. М. *Ринок праці в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку*, http://www.rusnauka.com.
4. Статистичний збірник „Ринок праці України – 2012" – Державна служба зайнятості України.
5. Статистична інформація – Державна служба статистики України, http://www.ukrstat.gov.ua.
6. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 № 2998-XII.
7. Молодь на ринку праці. Аналітична записка Державної служби зайнятості України, http://www.dcz.gov.ua.
8. Програма державної служби зайнятості на 2008-2013 роки щодо професійної орієнтації молоді. Додаток до постанови правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 19.12.2007 р. № 8.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підвищення рівня працевлаштування випускників вищих навчальних закладів» від 27 серпня 2010 р. N 1726-р.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 225-239

Теоретичні основи формування системи управління доходами та видатками домогосподарств України

Teoretyczne podstawy kształtowania systemu zarządu dochodami i wydatkami gospodarstw domowych Ukrainy

Любов Ліпич, Сергій Мостенець
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

Анотація
У статті авторами досліджено сутність домогосподарств, їх доходи та витрати. Дано визначення системи управління доходами та видатками домогосподарств. Визначено структурні компоненти даної системи. Обґрунтовано необхідність ведення бюджету сімейними господарствами України. Метою даного дослідження є вивчення теоретико-методологічних засад формування системи доходів і видатків домогосподарств України.

Streszczenie
W artykule autorami zbadano istotnosc gospodarstw domowych, ich dochody i wydatki. Dano wyznaczenie systemu zarządu dochodami i wydatkami gospodarstw domowych. Określono strukturalne składniki danego systemu. Uzasadniono konieczność prowadzenia budżetu rodzinnymi gospodarstwami Ukrainy. Celem danego badania jest studiowanie teoretycznych i metodologiach zasad kształtowania systemu dochodów i wydatków gospodarstw domowych Ukrainy.

Ключові слова: домашнє господарство домогосподарство, доходи, витрати, бюджет, управління, система

Słowa kluczowe: gospodarstwo domowe, dochody, wydatki, budżet, zarząd, system

Актуальність дослідження

Однією із найважливіших проблем, що постали перед українським суспільством в умовах трансформаційних перетворень, є необхідність перегляду та зміни стратегічних підходів щодо взаємодії держави і громадян, адже саме ці відносини визначають ступінь розвитку країни, рівень її демократизації та добробуту. Діалектика взаємовідносин держави і людини – це одвічна проблема, яка на кожному історичному етапі розвитку цивілізації та у кожній країні вирішується досить специфічно і неоднозначно.

З переходом економіки України до ринкових засад господарювання необхідно вирішити багато гострих проблем, які стосуються статистичного спостереження домогосподарств, в тому числі дослідження їх доходів і видатків. Домашні господарства в процесі своєї економічної діяльності отримують певні доходи, які слугують важливим підґрунтям для характеристики рівня життя населення в Україні. Статистичне дослідження витрат домашніх господарств дає можливість оцінити напрями раціоналізації витрат споживчого і неспоживчого характеру в умовах економічної нестабільності, та відповідно відшукати додаткові резерви фінансових ресурсів. Витрати домогосподарств неможливо аналізувати без дослідження сутності, мотивів та форм заощаджень останніх.

1. Трактування сутності домогосподарств

Домогосподарство як унікальне соціально-економічне утворення в якому сконцентровані найрізноманітніші аспекти людського буття, є основою життєдіяльності будь-якого суспільства. Саме домогосподарствам належить провідна і надзвичайно важлива роль у системі економічних відносин, що зумовлено низкою причин. По-перше домогосподарства беруть активну участь в економічному кругообігу ресурсів, як самостійні та незалежні суб'єкти господарювання, що мають власні потреби та інтереси. Володіючи основними факторами виробництва (працею, капіталом, землею, підприємницьким хистом), вони передають їх у користування суб'єктам господарювання, котрі здійснюють подальше ефективне використання цих ресурсів. По-друге, попит домогосподарств на різні товари та послуги є одним із головних компонентів сукупного попиту на кінцеві споживчі блага. По-третє, частина доходу, що не використовується членами домогосподарства упродовж поточного періоду, трансформується у заощадження і за сприятливих умов може стати потужним джерелом економічного зростання країни.

Домогосподарство є первинною економічною одиницею функціонування економіки. Важливість досліджень поведінки домашніх господарств під-

креслюється зростанням до неї уваги як вітчизняних так і зарубіжних дослідників.

Необхідно з'ясувати природу походження поняття «домашнє господарство», оскільки воно є унікальним соціально-економічним утворенням, у якому сконцентровані всі аспекти людського життя: біологічні, соціальні, економічні.

Вперше поняття «домогосподарство» було розкрите у трактаті Ксенофонта (435–354 рр. до н.е.) «Домоустрій» [1], у якому домашнє господарство розглядалось як сукупність традиційних домашніх робіт і ведення натурального господарства. Слід зауважити, що і в наші дні це поняття у вузькому розумінні означає обслуговування членів сім'ї, ведення підсобного господарства, натуральне виробництво.

В економічні літературі можна зустріти різні тлумачення сутності поняття домогосподарство, проте найбільш вживаним, вважають сукупність фізичних одиниць–резидентів, що мають спільні економічні інтереси, функції, побут і джерела фінансування.

При розкритті поняття «домогосподарство» ті чи інші автори, а також законодавець спираються в основному на функції, які виконує домогосподарство.

Так, наприклад законодавець здійснюючи Всеукраїнський перепис населення 2001 року, у Законі України «Про Всеукраїнський перепис населення» від 19 жовтня 2000 р. закріпив наступне його визначення «…- сукупність осіб (або однієї особи), які спільно поживають в одному житловому приміщенні (його частині), ведуть спільне господарство (мають спільні витрати на утримання житла, харчування тощо), повністю або частково об'єднують та витрачають кошти. Ці особи можуть перебувати в родинних стосунках або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких із цих стосунків або бути і в тих, і в інших стосунках» [2].

Демографічний енциклопедичний словник визначає домогосподарство як «сукупність учасників, котрі є членами соціально-економічного осередку, який об'єднує людей відносинами, що виникають під час організації їх сумісного побуту (введені загального домашнього господарства, спільному проживанні тощо)» [3]. Як бачимо дане визначення має багато спільного з тим яке подане у Законі України «Про всеукраїнський перепис населення 2001 р.». зазначимо, що дане визначення розкриває сутність домогосподарство з боку поведінки осіб які проживають разом, однак не розкривається його роль у економічних процесах. Як зазначає Т. О. Кізима, перш за все це пояснюється тим, що за умов адміністративно-командної економіки не було жодних форм власності, крім загальнодержавної, тому мова про підприємницьку чи аналогічні види діяльності членів домогосподарств взагалі не велася [4].

В. Г. Федоренко у підручнику «Політична економія» наводить два окремі визначення домогосподарства. Згідно з першим, домогосподарством є «економічний суб'єкт, який складається з одного і більшої кількості індивідів, що спільно здійснюються господарську діяльність і мають спільний бюджет». За другим визначенням, «домашні господарства країни – це сукупність усіх приватних господарств, діяльність яких спрямована на задоволення власних потреб» [5].

Автори підручника "Економічна теорія: політична економія" за редакцією С. І. Юрія подають визначення «домашніх господарств» більш об'ємним і деталізованим. Згідно їхнього трактування домашнє господарство складається з економічної одиниці, в яку входять одна або більше осіб, яка володіє ресурсами, постачає ними економіку та використовує отримані за це доходи для купівлі товарів і надання послуг, які задовольняють матеріальні потреби його членів. Автори в цьому визначенні виокремлюють найважливіші функції домогосподарства (постачальницька, споживча) та визначено основну мету його діяльності (задоволення потреб усіх членів). Проте у цій дефініції, знову-таки, не наголошено на спільності побуту, що, на нашу думку, є важливою характеристикою домогосподарства як економічної одиниці [6].

А. М. Олейник трактує домогосподарство як групу людей, об'єднаних спільним завданням відтворення людського капіталу, місцем проживання, бюджетом і сімейно-родинними зв'язками. В основі ведення домашнього господарства знаходяться відносини власності, котрі передбачають, що права контролю за спільною економічною діяльністю належать одному з його членів – главі сім'ї, при цьому основна роль у домогосподарстві відводиться рутині та передбачуваності дій [7].

З погляду системи національних рахунків, домогосподарства є одним із п'яти інституційних секторів національної економіки (поряд з нефінансовими та фінансовими корпораціями, сектором загального державного управління та некомерційними організаціями). Система національних рахунків використовує визначення домогосподарства як невеликої групи людей, що проживають в одному помешканні, повністю або частково об'єднують свої доходи і майно, спільно споживають певні види товарів і послуг.

Відповідно до системи національних рахунків ООН, до домашніх господарств зараховують також домашню прислугу та населення, яке перебуває в різних колективах: вихованців будинків дитини та інтернатів, військовослужбовців строкової служби, інвалідів у будинках інвалідів та ін. Належними до цієї інституційної одиниці також вважають осіб, які постійно або упродовж тривалого часу живуть у різноманітних установах і закладах: члени релігійних конфесій (у товариствах, монастирях); пацієнти лікарень; особи, які утримуються в пенітенціарних установах; особи, які постійно проживають у геріатричних установах, дитячих будинках та ін. [8]. Проте зарахову-

вати таких осіб до складу домашнього господарства можна лише за умови об'єднання та спільного споживання ресурсів упродовж тривалого періоду часу (обслуговуючий персонал та інші особи, які виконують певні господарські функції за винагороду, до складу цього домогосподарства не входять).

Отже, підсумовуючи викладене вище та беручи до уваги фрагменти окремих напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених, а також рекомендації відповідних міжнародних організацій, подамо власне визначення терміна «домогосподарство», яке, на нашу думку, повніше розкриватиме суть цього поняття. Вважаємо, що домогосподарство – це одна або кілька осіб, які проживають окремо в одному приміщенні, спільно введуть побут та спільно споживають продукти власного виробництва, приймають економічно обґрунтовані рішення для ведення домашнього господарства.

2. Специфічні ознаки домогосподарств

Функціонуванню сучасного домогосподарства як важливого інституту ринкової економіки притаманна низка специфічних ознак:

- **по-перше, особливістю домашнього господарства є наявність як фор**мальних, так і неформальних відносин. Неформальні відносини залишаються домінуючими у сучасних економічних відносинах;
- **по-друге, діяльність домашнього господарства, характеризується пев**ною консервативністю, що пов'язане з психологічною схильністю людини до створення навколо себе стабільного середовища, яке покликане протистояти неминучим стресам, спровокованим економічною та політичною нестабільністю. Саме консервативність домогосподарства забезпечує передбачуваність їхньої поведінки за будь-якої економічної системи. Більше того, саме завдяки такій «рутинності» цей інститут схильний до самоліквідації навіть вкрай несприятливих умовах. Водночас консервативність домогосподарства зумовлює і повільність (інерційність) їх пристосування до комплексу інституційних реформ, що супроводжують процеси ринкових перетворень;
- по-третє, важливою ознакою діяльності домогосподарства в умовах ринку є орієнтація на максимальну диверсифікацію джерел доходів. За нерегулярного отримання доходів людина прагне одночасно охопити всі можливі сфери і варіанти;

3. Система управління доходами та витратами домогосподарств

В ринковій економіці важливу роль відіграє управління витратами та доходами домогосподарств оскільки це дає можливість систематизувати найважливіші аспекти домогосподарства.

У найзагальнішому вигляді «управляти» означає «спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [1]. Енциклопедичні видання термін «управління» трактують як «свідомий цілеспрямований вплив суб'єктів (економічних, соціальних, політичних та ін. відносин) на окремих людей, трудові колективи та більш широкі спільноти, а також на економічні об'єкти з метою досягнення цими суб'єктами цілей і надання стабільності та динамічності розвитку керованим об'єктам» [3].

Таким чином, управління доходами та видатками домогосподарств – це процес управління формуванням і використанням фондів фінансових ресурсів домогосподарств за допомогою специфічних прийомів і методів.

Для домашніх господарств об'єктами управління є сукупні доходи та сукупні витрати (видатки) домогосподарств. Зазначимо, що необхідно чітко розділяти терміни «дохід» і «багатство». І перше, і друге поняття визначають купівельну спроможність домашнього господарства. Однак, якщо дохід показує, наскільки зросла купівельна спроможність домашнього господарства за визначений період часу, то багатство визначає обсяг купівельної спроможності на певний фіксований момент. Тобто в термінах «запаси – потоки» багатство є запасом, а дохід – потоком. Сукупне багатство домашнього господарства може набувати трьох основних форм: фізичне багатство (до якого належать земля, будинок, квартира, машина, меблі, твори мистецтва, коштовності та інші споживчі блага); фінансове багатство (яке набуває матеріального втілення в акціях, облігаціях, коштах на рахунках у банківських установах, наявних готівкових грошах тощо); людський капітал (тобто багатство, «уречевлене» в самій людині у результаті її виховання, освіти і досвіду (так зване набуте благо), а також благо, отримане від природи (талант, пам'ять, реакція, фізична сила тощо)). Кожен із перелічених видів багатства є для власника джерелом певного доходу, причому впродовж життєвого циклу індивіда частки фізичних і фінансових активів та людського капіталу в сукупному багатстві мають різну динаміку.

Суб'єктами управління є члени домашнього господарства, які здійснюють загальне управління його коштами, а також держава в особі відповідних фінансових органів, які опосередковано впливають на процеси формування доходів і здійснення витрат домашніми господарствами.

4. Необхідність та завдання управління доходами та видатками домашнього господарства

До основних завдань з управління доходами та видатками домашнього господарства відносять [4]:

- реалізація та поступове підвищення економічного потенціалу домогосподарства;
- забезпеченні максимізації дохідності його активів;
- раціональне здійснення поточних витрат;
- ефективне формування заощаджень та подальша їх трансформація в інвестиції;
- забезпечення мінімізації економічних ризиків.

5. Стратегічні цілі та вироблення стратегії управління доходами та видатками домашнього господарства

Досягнення мети та завдань домогосподарств у сфері управління доходами і видатками допоможе вироблення стратегії. Стратегічне управління передбачає прогнозування напрямів економічної діяльності та моделювання параметрів економічного розвитку домогосподарства на перспективу з урахуванням змін факторів зовнішнього середовища та кон'юнктури фінансового ринку. Для формування стратегічних цілей домогосподарству необхідно узгодити можливості досягнення та окреслити умови реалізації поставленої мети (визначити обсяг, оптимальну структуру та ефективне використання наявних активів та оцінити допустимий рівень економічних ризиків).

Забезпечення стратегічних цілей в управлінні доходами і витратами домогосподарства повинна забезпечувати тактичне управління або вироблення тактичних цілей. Основним тактичним завданням є вибір найбільш оптимального фінансового рішення та найбільш доцільних у конкретній ситуації інструментів управління доходами та видатками домашнього господарства. Тактичне управління, як правило, охоплює оперативне управління наявною готівкою, спрямоване на забезпечення і підтримання постійної платоспроможності домашнього господарства та ефективне використання грошових коштів.

Розроблення відповідної стратегії та тактики в управління доходами і витратами домогосподарства вимагає з'ясування основних їх особливостей.

Так, на конкретних етапах життєвого циклу індивіда є специфіка управління його особистими фінансами, що, безумовно, впливатиме на процес управління доходами та видатками домашнього господарства загалом. Скажімо, на першому етапі життєвого циклу формується людський капітал конкретної особи завдяки здобуттю освіти і початкових професійних навичок, тому основним завданням управління на цьому етапі є мобілізація грошових ресурсів, як правило, для оплати послуг освіти. Управління на другому етапі життєвого циклу, пов'язаного з трудовою діяльністю, полягає у максимізації дохідності грошового капіталу, формуванні заощаджень і ефективному управлінні інвестиційним портфелем. Управління на третьому етапі життєвого циклу полягає в максимізації дохідності за умов реалізації раніше накопичених активів з метою підтримання поточного споживання у передпенсійний та пенсійний період.

6. Методи управління доходами та видатками домогосподарств

До основних методів управління доходами та видатками домашніх господарств з позиції мікрорівня, серед найважливішими є облік, планування, аналіз та контроль членів домашнього господарства за поточними доходами і витратами, а також формуванням заощаджень.

Кожен з перелічених методів реалізується на практиці за допомогою конкретних інструментів. Скажімо, інструментом обліку може бути розроблення і ведення плану рахунків доходів, витрат, майна, інвестицій, кредитів, відсоткових платежів тощо (потрібно пам'ятати, що чим деталізованішими будуть плани рахунків, тим точнішу інформацію можна отримати для аналізу).

Планування у домогосподарств доцільно здійснювати передусім за допомогою таких інструментів, як план-прогноз реалізації економічних цілей і бюджет домашнього господарства.

Основними інструментами економічного аналізу у сфері управління доходами та видатками домогосподарств можуть бути: визначення коефіцієнта заборгованості та коефіцієнта ліквідності, розрахунок споживчого індексу домогосподарства та його зіставлення з індексом споживчих цін, а також порівняння альтернативних форм отримання кредитів та укладання договорів страхування, зіставлення найоптимальніших та найприбутковіших варіантів вкладення тимчасово вільних коштів тощо.

Вважаємо, що процес управління доходами та видатками домогосподарств доцільно починати з розроблення та ведення плану рахунків доходів, витрат, майна та інвестицій. Основними обліковими статтями у цій сфері

можуть бути поточні доходи (за окремими підстаттями: заробітна плата, доходи від особистого підсобного господарства, доходи від здавання майна в оренду, доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості, доходи від цінних паперів, вкладів у банківських установах тощо) і поточні витрати (за окремими підстаттями: харчування, оплата житлово-комунальних послуг, придбання одягу та взуття, транспортні витрати, сплата страхових внесків тощо), а також кошти на рахунках у кредитних установах, вкладення у цінні папери, нерухомість, страхові поліси, отримані кредити тощо. Для раціонального ведення домашнього господарства, на нашу думку, потрібно також обов'язково здійснювати облік наявного рухомого і нерухомого майна.

Центральне місце в системі управління доходами та видатками домашніх господарств посідають планування, складання і виконання сімейного бюджету, а також постійний контроль за його виконанням.

У сучасних економічних реаліях планування сімейного бюджету надзвичайно необхідне, особливо для тих домогосподарств, котрі бажають не просто "плисти за течією", а свідомо впливати на численні фактори, що визначають якість їхнього життя. В економічно розвинутих країнах світу особисте економічне планування стало невід'ємним атрибутом сучасного життя (над плануванням бюджету і управлінням власними грошима у цих країнах регулярно замислюються 60-70 % громадян). У цивілізованому суспільстві прийнято замислюватися над оптимізацією доходів і витрат, обговорювати можливості заощаджень та інвестицій, обмінюватися досвідом раціоналізації споживчих витрат [9].

У країнах, що розвиваються, ситуація суттєво різниться. Так, в Росії «третина громадян взагалі не планує сімейний бюджет, ще 37 % якщо й планують, то на місяць і менше. Тобто більше двох третин населення взагалі не замислюються над плануванням особистого бюджету. Лише 20 % думають на кілька місяців уперед. А кількість людей, які задумуються над управлінням особистими грошима в межах півріччя (8 %), року (4 %) і більше року (3 %) наближається до статистичної похибки»[10].

Емпіричні спостереження доводять, що в Україні важливість економічного планування усвідомлює також доволі незначна частина населення, хоч у недалекому майбутньому ситуація, вважаємо, буде кардинально змінюватися на краще. Для того, аби приступити до складання бюджету домашнього господарства, на нашу думку, доцільно спершу розробити план-прогноз реалізації економічних цілей як інструменту середньострокового планування у сфері управління доходами та видатками домашніх господарств (табл. 1). Головним призначенням плану-прогнозу є розподіл у часі значних економічних витрат, що дасть можливість забезпечувати ефективне використання власних ресурсів і оптимізувати залучення зовнішніх джерел [56].

Табл. 1. План-прогноз реалізації економічних цілей домашнього господарства на трирічний період

Цілі	Роки		
	перший	другий	третій
Погашення раніше отриманого банківського кредиту на купівлю меблів	X		
Відпочинок	X		
Купівля автомобіля		X	
Облаштування дачного будинку		X	
Оплата навчання дітей у вищих навчальних закладах			X
Ремонт квартири			X

Джерело: [4]

7. Складання бюджету домогосподарства

Проте найважливішим етапом управління доходами та видатками є складання бюджету домашнього господарства на плановий період у формі таблиці, в якій члени домогосподарства групують і розподіляють свої доходи і витрати та виводять різницю (залишок) (див. табл. 2).

Головною метою складання бюджету є деталізація доходів і витрат домашнього господарства для забезпечення контролю за надходженням коштів та їх ефективним витрачанням. Це дасть можливість уникати тимчасової нестачі коштів внаслідок великих витрат і затримки дохідних надходжень. Причому, як не парадоксально, але чим меншою сумою коштів володіє домогосподарство, тим важливішим для нього є складання деталізованого бюджету.

Табл. 2. Бюджет домашнього господарства

Доходи	Витрати
• оплата праці; • доходи від підприємницької діяльності; • доходи від самозайнятості; • доходи від продажу сільськогосподарської продукції; • доходи від продажу особистого і домашнього майна; • доходи від продажу нерухомості; • доходи від здавання внайми нерухомості; • пенсії; • стипендії; • соціальні допомоги • та компенсаційні виплати; • відсотки за вкладами; • дивіденди на акції; • доходи від інших цінних паперів; • доходи від продажу цінних паперів; • допомога від родичів; • інші доходи	*Відносно постійні:* • витрати на харчування; • оплата житлово-комунальних послуг; • оплата послуг зв'язку; • оплата проїзду на транспорті; • сплата страхових внесків; • сплата відсотків за кредит; • утримання і експлуатація автомобіля. *Змінні*: • придбання одягу, взуття, інших товарів; • медичне обслуговування; • витрати на відпочинок; • купівля подарунків; • особисті витрати; • допомога родичам. Інвестиційні: • придбання акцій і облігацій; • купівля нерухомості; • вклади до банків • інші витрати
Профіцит/Дефіцит	

Джерело: [9]

У бюджеті домогосподарства акумулюються індивідуальні надходження працюючих членів сім'ї, а також інші доходи, за рахунок яких покриваються як загальні потреби домогосподарства, так і особисті потреби всіх його членів. Іншими словами, всередині бюджету домашнього господарства відбувається перерозподіл доходів між усіма членами сім'ї, незалежно від того, хто є основним постачальником грошових коштів. Тому, на нашу думку, розглядаючи бюджет домашнього господарства, коректніше говорити про систему бюджетів у межах єдиного сімейного бюджету, оскільки кожен із членів домогосподарства може вести індивідуальний облік своїх доходів і витрат незалежно від того, яка модель управління фінансами характерна для цього домашнього господарства.

Дослідники домогосподарств загалом виокремлюють три найбільш поширені інструменти управління доходами та видатками в домашньому господарстві: загальний сімейний бюджет, особисті бюджети подружжя і три бюджети (загальний сімейний та два особисті бюджети подружжя).

Так, Р. Бламберг і М. Колеман, зробивши висновок про те, що в процесі управління доходами та видатками основним фактором розподілу економічних ролей у домашньому господарстві є величина отримуваних його членами доходів, виокремлюють [4]:

- домінуючі доходи чоловіка;
- співвідношення доходів подружжя;
- незалежні один від одного бюджети.

Ж. Пал і К. Воглер, досліджуючи механізм здійснення контролю над грошовими ресурсами у домашньому господарстві та вплив грошей на поділ влади всередині домогосподарства, виокремлюють п'ять основних способів контролю над грошовими ресурсами сім'ї [4]:

- головним розпорядником коштів є дружина;
- головним розпорядником коштів є чоловік;
- усі гроші перебувають у спільному розпорядженні подружжя;
- частина грошей вноситься в сімейний бюджет, а рештою кожен із подружжя розпоряджається самостійно;
- подружжя має повністю відокремлені бюджети.

Залежно від мети управління та масштабів майна члени домашнього господарства можуть складати місячні, квартальні та річні бюджети. Під час складання бюджету домашнього господарства до розділу «Доходи» зараховують усі надходження, які члени домогосподарства очікують отримати у плановому періоді (заробітну плату, премії, відсотки за вкладами, доходи від здавання рухомого чи нерухомого майна в оренду, пенсії, стипендії тощо). Якщо доходи є непостійними і непередбачуваними (наприклад, періодичні гонорари), то доцільно обрахувати частоту таких надходжень за останні місяці і вивести середнє значення.

Розділ «Витрати» варто розбити на декілька груп, причому для кожного виду витрат створити окрему комірку в таблиці. Скажімо, до першої групи («Невідкладні витрати») можна віднести витрати на харчування, придбання засобів гігієни, побутової хімії, оплату житлово-комунальних послуг, квартплату, плату за навчання, відвідування дитячого садка, сплату відсотків за кредит тощо. До другої групи («Витрати, які можна відкласти») доцільно зараховувати витрати на придбання одягу, взуття, шкіргалантереї тощо. Третя група («Витрати, які формують стиль життя») передбачатиме витрати на оплату послуг стільникового зв'язку, Інтернету, утримання автомобіля, харчування поза домом, відвідування салонів тощо. Можна також виділяти окремим рядком групу витрат «Відпочинок і розваги», до якої зарахувати витрати на організацію свят і дозвілля у вихідні дні, на походи в кіно, театр, на придбання книг, дисків улюблених виконавців тощо.

Важливим є виокремлення у бюджеті домашнього господарства своєрідного резервного фонду, з якого можна фінансувати видатки, що вимагають попередніх накопичень (скажімо, здійснення ремонту, проведення відпустки поза домом, купівля меблів, побутової техніки, організація сімейних свят тощо). Оптимальна величина резервного

фонду може коливатися у межах тримісячного обсягу витрат домашнього господарства. Створювані домогосподарством резерви передусім повинні бути високоліквідними, тобто мати здатність якомога швидше перетворюватися на реальні гроші.

Зрозуміло, що найбільш ліквідним резервом є готівкові гроші, які можуть зберігатися вдома або у банківському сейфі. Свої резерви корисно розподіляти за різними валютами (скажімо, гривні 40 %, долари – 30 і євро – 30 %), що сприятиме зменшенню ризику втрат у разі різких коливань курсів.

До високоліквідних активів можна зарахувати і гроші на кредитних картках (звичайно, у надійному банку). Головне, щоб на картці завжди був мінімальний залишок, який у будь-який момент можна використати, знявши готівку через банкомат або розплатившись безпосередньо карткою.

Наступний за ліквідністю резерв – банківські депозити (бажано короткострокові) у максимально надійному банку, які також доцільно розподіляти за різними валютами. Певною мірою до резервів можна зарахувати і невеликі вироби дорогоцінних металів, які за необхідності можуть бути реалізовані і перетворені на готівку (проте потрібно пам'ятати, що на ціну і ліквідність ювелірних виробів суттєво впливає такий фактор, як мода). Більш серйозним резервом вважають золото у зливках.

Загалом склад та структура статей доходів і витрат бюджетів домашніх господарств залежать від віку та чисельності членів домогосподарств. Скажімо, у доходах домогосподарств, які складаються, в основному, з осіб молодого віку, як правило, основною дохідною статтею є заробітна плата, а у сукупних витратах велику частку мають витрати на навчання та розваги. У доходах домогосподарств, які складаються переважно з осіб середнього і похилого віку, значну частку становлять доходи від власності у вигляді дивідендів, відсотків за банківськими вкладами чи плати за здане в оренду майно, а у витратній частині бюджету суттєвими є витрати на рекреаційні цілі. З віком збільшується також частка коштів, спрямовуваних членами домашнього господарства на заощадження (у тому числі на випадок непередбачуваних обставин).

Під час складання бюджету витрати домашнього господарства слід поділяти на постійні і змінні, що забезпечуватиме точний облік таких витрат і полегшуватиме пошук резервів для їх можливої економії та раціоналізації.

Разом з тим зазначимо, що навіть якщо члени домогосподарства будуть обліковувати й аналізувати свої витрати не систематично, а лише впродовж обмеженого періоду часу (наприклад, одного чи кількох місяців), то і тоді це буде надзвичайно корисно, адже такий облік дасть можливість виявити багато резервів для скорочення витрат, на які раніше не звертали уваги, а отримана інформація допоможе більш раціонально здійснювати витрати навіть тоді, коли облік вестися не буде.

Завершальним етапом бюджетного процесу на рівні домогоподарства є контроль надходження запланованих доходів та здійснення запланованих витрат. Важливий елемент такого контролю управління наявною готівкою, яке включає регулювання потоків грошових коштів, що перебувають на банківських рахунках і на рахунках в інших кредитних установах, а також у вигляді грошових залишків (кишенькові гроші). Внутрішні та зовнішні грошові потоки характеризують ступінь економічної стійкості домогосподарства та його економічний потенціал. Брак мінімально необхідного запасу грошових коштів є індикатором економічних негараздів домогосподарства, а їх надмірний надлишок може бути свідченням втраченої можливості ефективного вкладення коштів. Тому важливою складовою управління доходами та видатками домашніх господарств вважаємо також управління наявними готівковими коштами, головними завданнями якого є [4]:

- підтримання мінімально необхідного запасу наявних грошей, які не приносять відсоткового доходу;
- забезпечення високої ліквідності тієї частини грошових коштів, яка може знадобитися для здійснення витрат на непередбачені цілі;
- розміщення вільних грошових коштів на умовах оптимізації співвідношення «ризик - дохідність».

Зазначимо, що без детального розпису бюджету домогосподарства та його ретельного аналізу обійтися, звичайно, можна. Проте без чіткої картини власного фінансового стану дуже важко вишукати резерви для економії, яка стала надзвичайно актуальною для багатьох вітчизняних домогосподарств в умовах сучасної фінансової кризи. І хоча, на перший погляд, ці резерви не такі вже й суттєві, проте постійне їх використання дасть змогу зекономити значні кошти для сімейного бюджету.

А резерви для економії і справді є (скажімо, можна замінити в квартирі звичайні лампочки на економні, поставити лічильники гарячої та холодної води, замінити стоканальний пакет кабельного телебачення на менший і дешевший, перейти на безлімітний пакет мобільного зв'язку, відмовитися від купівлі сурогатів їжі та напівфабрикатів, купувати одяг і взуття під час зимових і літніх розпродажів, не робити спонтанних покупок, книги брати у бібліотеці, дисками обмінюватися, під час відпустки познайомитися з мальовничими пейзажами та історичними місцями власної країни тощо).

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що управління доходами та видатками домашніх господарств є надзвичайно важливим і водночас доволі складним та громіздким процесом, який вимагає від членів

домогосподарства неабиякої компетенції, скрупульозності й значною мірою креативного підходу до вирішення основних господарських завдань.

В Україні, на жаль, практично не сформувалися будь-які досвід чи традиції навчання громадян управлінню особистими доходами та видатками. У сім'ях як первинних осередках, де діти вперше пізнають науку життя, мало хто з батьків (котрі виховувалися, в основному, за часів суцільного соціалістичного дефіциту) має успішний досвід управління власними доходами та видатками.

Бібліографія

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. Та СД)/ уклад. і голов. Ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2007. – С. 305.
2. Про всеукраїнський перепис населення: Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2058-III// Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №51-52. – С. 446.
3. Демографический энциклопедический словарь/ гл. ред. Д. И. Валентей. – М.: Сов. Энцикл., 1985. – С. 89.
4. Кізима Т. О. Фінанси домогосподарств: сучасна парадигма та домінанти розвитку/ Т. О. Кізима; [вступне слово С. І. Юрія]. – К.: Знання, 2010. – 431 с.
5. Федоренко В. Г. Політична економія: підручник / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський, О. Ф. Іткін ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В.Г. Федоренка. – К.: Алерта, 2008. – С. 158.
6. Фінанси : підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – С. 419.
7. Олейник А. Н. Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие / А. Н. Олейник // Вопр. зкономики. – 1999. – № 12. – С. 127.
8. Інституційні сектори економіки: метод, матеріал для вивчення Дисциплін "Фінанси підприємств" і "Фінансова діяльність суб'єктів господарювання" / уклад. І. Зятковський. – Т.: ТДЕУ, 2006. – С. 6.
9. Кізима Т. О. Бюджет домогосподарства: теоретичні основи та прагматизм формування в сучасних умовах/ Т. О. Кізима // Вісник Криворізького економічного інституту КНЕУ: зб. наук. пр. – 2008. – № 3 (15). С. 123-129.
10. Пятенко С. В. Экономический кризис и личные финансы/ С. В. Пятенко, Т. Ю. Сапрыкина. – М.: КНОРУС, 2009. – С. 150-151.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 241-259

Вплив інвестиційних процесів на економічний розвиток регіону

The influence of investment processes on economic development of region

Олена Івашко
Східноєвропейський національний університету імені Лесі Українки

Анотація
У статті висвітлено вплив інвестиційних процесів на економічний розвиток України в цілому та Волинського регіону зокрема. Розглянуто чинники інвестиційного клімату України та умови його покращення. Подано теоретичні засади функціонування вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку; мету їх запровадження. Визначено основні позитивні та негативні аспекти функціонування ТПР Волинської області. Обґрунтовано пропозиції щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні; запропоновано шляхи активізації інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку з врахуванням змін ринкового середовища та нормативно-правової бази в Україні.

Summary
In the article influence of investment processes is reflected on economic development of Ukraine on the whole and the Volyn region in particular. The factors of investment climate of Ukraine and condition of his improvement are considered. Theoretical principles of functioning of economic free economic zones and the territories of priority development are given; purpose their introduction. Certainly basic positive and negative aspects of functioning of TPD of the Volyn region. Suggestions are grounded in relation to the improvement of investment climate in Ukraine; the ways of activation of investment activity are offered on territories of priority development taking into account the changes of market environment and normatively legal bases in Ukraine.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційний потенціал, інвестиційна діяльність, інвестиційна активність, спеціальні режими інвестиційної діяльності, територія пріоритетного розвитку, вільна економічна зона

Keywords: investments, investment potential, investment activity, investment activity, dedicated modes of investment activity, the territories of priority development, free economic zones

Вступ

Добробут будь-якої країни залежить від ефективності функціонування підприємств, організацій, установ, підприємців, добробуту кожного домогосподарства. Держава отримує свої доходи шляхом оподаткування юридичних і фізичних осіб як прямими, так і непрямими податками. Інвестиції слід розглядати як фактор економічного зростання, а відтак – чинник зростання надходжень обов'язкових платежів до бюджету, зміцнення фінансової системи держави.

В Україні через падіння виробництва, неефективну систему оподаткування (із її надмірним тиском на доходи товаровиробника) та недосконалу амортизаційну політику впродовж ряду минулих років не зростали відповідно до потреб обсяги прибутку підприємства й амортизаційних відрахувань, що мають бути основними джерелами власних інвестиційних ресурсів підприємств.

Пошук шляхів виходу із кризової ситуації в державі в цілому та її регіонах передбачає досягнення збалансованості найважливішої народногосподарської пропорції: інвестиційний фонд - фонд накопичення - фонд споживання. Інакше кажучи, органам виконавчої влади необхідно сконцентрувати увагу на таких трьох напрямках своєї роботи: залученні інвестицій, сприянні зростанню виробництва та цільовому реінвестуванні зароблених коштів.

1. Макроекономічні показники інвестиційного розвитку України

Варто зазначити, що Україна перебуває у досить складній борговій ситуації. До кінця 2013 р. Україна має не тільки повернути МВФ понад 3 мільярди доларів, але й вже у червні виплатити російському Внєшторгбанку 2 мільярди доларів, позичених два роки тому на покриття бюджетного дефіциту. Загалом, лише у червні Україна має витратити на обслуговування зовнішніх боргів понад 23 мільярди грн. Разом з цим, для здійснення таких виплат валютні резерви НБУ є недостатніми: їх офіційний розмір близько 31 мільярда доларів, але із них 12 мільярдів доларів – це валютні кошти, решта – цінні папери та інші активи. Якщо у найближчі 12 місяців на погашення боргів доведеться витратити понад 8 мільярдів доларів, ситуація з валютними резервами може скластися доволі негативною, оскільки у бюджет 2013 р. український уряд заклав зростання ВВП на 3,9%, а міжнародні фінансові організації та рейтингові агентства передбачають, що цього року українська економіка зросте лише на 1-2,5% у порівнянні із 5,2% минулого року. Як наслідок, погашення боргів перед МВФ за

рахунок валютних резервів, може призвести до чергового витка валютної нестабільності, що послабить інвестиційну безпеку України.

Табл. 1. Макроекономічний прогноз для української економіки

	2011	2012	2013
Реальне зростання ВВП, %, р/р	5,2	3,0	4,0
Баланс сектора держу правління, % ВВП	-4,3	-3,5	-2,5
Споживчі інфляція, % на кінець року	4,6	9,0	8,0
Сальдо рахунка поточних операцій, % ВВП	-5,5	-4,9	-4,7
Міжнародні резерви НБУ, млрд. дол.	31,8	26,5	26,0
Борг держсектору, % ВВП	36,0	34,5	34,0
Зовнішній борг, % ВВП	76,6	69,0	65,0

Джерело: [6]

Також головним чинником що впливає на інвестиційні процеси є інвестиційний клімат. Він в Україні був доволі несприятливим, особливо для іноземних інвесторів. Певне „потепління ”в цьому плані спостерігалося від 2008 р. коли Україна почала провадити політику по вступу до СОТ та можливого членства в ЄС.

2. Чинники, що погіршували інвестиційний клімат України

Слід зазначити, що основними чинниками які погіршували інвестиційний клімат в Україні, були:

- нестабільна політична ситуація та відсутність суспільного консенсусу щодо збільшення якості та глибини реформ;
- вузькість внутрішнього ринку, низький платоспроможний попит підприємств і населення;
- низька прибутковість більшості підприємств в усіх сферах господарської діяльності, що робить більш вигідним імпорт у порівнянні з залученням іноземних інвестицій та розширенням виробництва;
- високий рівень та спотворена структура витрат на виробництво; недосконале корпоративне та інвестиційне законодавство, незадовільний захист прав дрібних акціонерів;
- надмірний податковий тиск на легальну економіку при одночасній “тінізації” майже половини національного виробництва;
- деформований грошовий обіг, платіжна криза, домінування низьколіквідних грошових сурогатів;
- високий рівень корупції та організованої злочинності;
- низька ділова культура та небажання впровадження сучасних технологій ведення бізнесу;

- нерозвиненість ринкової інфраструктури тощо.

Саме дією перелічених чинників пояснюється легальний і нелегальний відтік капіталів з України, обсяг якого за десять останніх років за оцінками експертів складає понад 20 млрд .дол. США. Щорічно з країни незаконно виводиться 3-5 млрд. дол. США., насамперед в офшори, а також на Кіпр, який згідно з українським законодавством не є офшорною зоною.

Слід зазначити, що структура за формами залучення іноземного капіталу в Україну за період 2002-2012 рр. значно змінилася. Так, у 2001-2004 рр. внески у вигляді рухомого і нерухомого майна займали від 28 до 36 %. На сьогодні в структурі акціонерного капіталу нерезидентів домінують вкладення в грошових внесках.

Характеризуючи сучасний стан інвестицій в Україні, слід зазначити, що за даними Держкомстату в січні – вересні 2012 року в вітчизняну економіку іноземними інвесторами було вкладено 4,3 млрд.дол.США прямих іноземних інвестицій, що становить 91,07 % до відповідного періоду 2011 року [4].

Рис. 1. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Україну

Джерело [4]

Обсяг унесених з початку інвестування в економіку України прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) станом на 1 жовтня 2012 р. становив 52673,8 млн.дол. США, що на 5,2 % більше обсягів інвестицій на початок 2012 р., та в розрахунку на одну особу населення складає 1157,0 дол. США.

3. Необхідність та умови запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні

Відтак, для поліпшення фінансового становища вищі органи державної влади систематично здійснювали спроби державного регулювання інвестиційного процесу в Україні. Досить дієвим механізмом на регіональному рівні є використання переваг вільних економічних зон (ВЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР). Світова практика підтверджує позитивний вплив ВЕЗ та ТПР на розвиток регіонів. На початок XXI ст. у промислово розвинених країнах світу функціонувало від 800 до 1200 ВЕЗ, які охопили майже 27 млн. працівників.

Створення в Україні спочатку спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ), а згодом територій пріоритетного розвитку (ТПР) було зумовлено необхідністю активізації залучення іноземних інвестицій і сприяння їм; стимулювання розвитку виробництва та активізації спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг; зростання валютних надходжень; поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції і послуг; залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку ринкової інфраструктури; покращення використання природних і трудових ресурсів; прискорення локального соціально-економічного розвитку та України загалом.

Разом з тим, уже перші спроби їх створення наштовхнулись на протидію з боку різних політичних сил, а відсутність відповідної правової бази та фінансового механізму їх функціонування створювали неабиякі перешкоди їх функціонуванню. В Україні було створено одинадцять СЕЗ і в дев'яти регіонах були запроваджені спеціальні режими інвестиційної діяльності.

Відповідно до Закону України від 13.10.1992 р. №2673-XII "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" спеціальна (вільна) економічна зона є частиною території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

У трактуванні сутності поняття „територія пріоритетного розвитку" можна виокремити три підходи до його визначення: згідно з чинним законодавством, з суспільно-психологічного рівня та з точки зору інвестора.

На суспільно-психологічному рівні ТПР розглядається як територія, що запроваджується з метою вирішення проблем депресивних регіонів держави, на яких відбувається занепад виробничої інфраструктури і панує повне безробіття.

Однак з позицій нормативно-правового регулювання територія пріоритетного розвитку трактується як територія, на якій склалися

несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, незадовільний стан зайнятості населення і на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць.

Якщо ж розглядати розуміння сутності ТПР із точки зору інвестора, то ТПР трактується ним як територія, де встановлені пільгові умови оподаткування з метою залучення інвестиційних ресурсів у визначені державою пріоритетні види діяльності й галузі народного господарства.

Отож, спільним у СЕЗ і ТПР є спеціальний режим інвестиційної діяльності, який вітчизняний законодавець визначає як правовий режим, що передбачає введення податкових, митних та інших пільг для суб'єктів підприємницької діяльності, які реалізують інвестиційні проекти, затверджені відповідним органом господарського розвитку.

4. Мета запровадження спеціальних режимів інвестування в Україні

Метою запровадження спеціального режиму інвестування було залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності для вирішення соціально-економічних проблем депресивних територій, економіка яких зазнала суттєвих втрат за структурних змін, у першу чергу вугільних регіонів, міст з високою питомою вагою підприємств військово-промислового комплексу, а також регіонів, населення яких найбільш постраждало від техногенних та екологічних катастроф.

Тобто і ВЕЗ і ТПР в Україні створювалися з однаковою метою – вирішення проблем зайнятості, активізації зовнішньої торгівлі, залучення іноземних інвестицій, пожвавлення науково-технічного обміну, досягнення нової інноваційної якості економіки, розширення експортної бази або розвитку імпортозаміщення.

Однак, разом із наявними позитивними результатами функціонування СЕЗ і ТПР існує низка проблем, які не дозволяють використовувати ці режими з максимальною ефективністю для стимулювання економічного розвитку України. Отож, якщо ще сім років тому в Україні гостро дискутувались проблеми доцільності створення СЕЗ і ТПР, то вже сьогодні маємо справу ще з одним процесом — тимчасовим призупиненням діяльності СЕЗ і ТПР в Україні та неперспективними прогнозами й ідеями щодо їх ліквідації.

Необхідно зазначити, що Законами України „Про Державний бюджет України на 2004-2009 рр." було запроваджено мораторій на створення нових і розширення діючих спеціальних (вільних) економічних зон та спеціальних режимів інвестиційної діяльності на нових територіях. Також установлено

мораторій на розгляд і схвалення (затвердження) нових інвестиційних проектів у СЕЗ та на ТПР.

Спільною рисою більшості українських ТПР була вимога значних за обсягом інвестицій для отримання пільг з оподаткування (у багатьох випадках – від 250 тис. до одного млн. дол. США і більше). Гранична межа мінімального вкладення інвестицій свідчить про те, що інвестиційні проекти, які реалізувалися, були призначені, перш за все, для великого бізнесу. Зробивши таким чином ставку на великих інвесторів законодавці пройшли повз 99% вітчизняних підприємців.

5. Негативи функціонування ВЕЗ і ТПР в Україні

Відповідно до вище висвітленого, виділимо наступні головні застереження щодо економічної доцільності запровадження спеціальних режимів інвестування в Україні:

- по-перше, запровадження великої кількості спеціальних режимів інвестування створює можливості для безмитного імпорту товарів;
- по-друге, надання пільг окремим підприємствам обертається додатковим податковим тягарем для всіх інших;
- по-третє, суб'єкти ТПР не сплачують податків, що у кінцевому результаті позначається на фіскальній достатності бюджету.

Низький рівень інвестиційної привабливості, а отже, неефективність діяльності певної частини проголошених ТПР зумовлюється недосконалою урядовою політикою, зокрема нестабільністю та непрозорістю законодавчого регулювання, що може призвести до розвитку корупції та зловживання пільгами. Втім, практичний досвід свідчить, що для потенційних інвесторів головне не пільги, а державні гарантії загальної законодавчої стабільності. Якщо порівняти досвід сусідньої держави Польщі, то такі територіальні утворення на її території створені терміном на 20 років (в Україні ж термін коливається в межах від 15 до 60 років). Ліквідувати спеціальні режими інвестиційної діяльності уряд Польщі планує у 2016 році по закінченні строків існування ВЕЗ і ТПР. Даний приклад свідчить про наявність державних гарантій з боку уряду сусідньої держави і дає можливість підприємствам-суб'єктам ВЕЗ і ТПР успішно функціонувати, отримувати пільги по сплаті певних податків до закінчення угоди з державою. Натомість в нашій державі такі гарантії відсутні, оскільки діяльність ВЕЗ і ТПР призупинили вже через 5 років з початку їх діяльності.

Українські ТПР були непривабливими для інвесторів також через відсутність ефективного менеджменту на етапі формування та неякісне їх пла-

нування, а саме: невдалий вибір місця для ТПР (територія із слаборозвинутою інфраструктурою, недостатньою кількістю природних та трудових ресурсів, не досить містким ринком) та нераціонально визначений розмір зони, що потребує чималих початкових капіталовкладень на створення інфраструктури.

Разом з тим, поряд із наявними негативними рисами у створенні й функціонування ТПР, спостерігався і ряд переваг. А саме через ТПР залучалася значна частка іноземного капіталу у економіку країни, що в призвело до наповнення бюджету значними обсягами податкових ресурсів і, як наслідок, зріс соціально-економічний стан держави в цілому і регіонів зокрема.

Запроваджуючи ТПР в Україні, передбачалося створення матеріальної та інвестиційної бази для піднесення пріоритетних галузей економіки, а також забезпечення зайнятості та зростання доходів населення. Саме це повинно було стати метою діяльності ТПР на другому етапі їх розвитку (2007-2010рр.). Ліквідація таких зон доцільна лише за умови, що не було досягнуто вагомих результатів на першому етапі їх функціонування. Як засвідчує досвід інших країн, ТПР за відповідного впливу держави є каталізаторами формування ефективно функціонуючої відкритої економіки.

6. Результати функціонування ТПР Волинської області

Прикладом створення спеціального режиму інвестування була Волинська область, де 1 січня 2000 р. був запроваджений спеціальний режим інвестиційної діяльності щодо реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних видах діяльності строком на 30 років. Спеціальний режим інвестиційної діяльності запроваджувався з метою залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва та працевлаштування працівників, які вивільнялися у зв'язку із закриттям, реструктуризацією та перепрофілюванням гірничодобувних й інших підприємств у Волинській області; для впровадження новітніх технологій; розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; збільшення обсягів виробництва високоякісних товарів та надання послуг; створення сучасної виробничої, транспортної й ринкової інфраструктури; ефективного використання природних ресурсів.

Усього за період функціонування ТПР у Волинській області було зареєстровано 19 інвестиційних проектів загальною кошторисною вартістю 34521,6 тис. дол. США (19432,4 тис. дол. США – іноземний капітал). Найбільшими з них були:

- ТОВ „Алюглас" – „Створення комплексного сучасного віконного виробництва у м. Нововолинську", кошторисна вартість якого 413 тис. дол. США;

- ТзОВ „ОКА" – „Створення підприємства по виробництву рукавичок", кошторисна вартість якого 602 тис. дол. США;
- ДП „Нововолинський цех ВАТ Луцьк-Фудз" – „Організація виробництва м'яких маргаринів", кошторисна вартість якого 4352,7 тис. дол. США;
- ТОВ „Новоплит" – „Організація виробництва дерев'яних панелей" кошторисною вартістю 2800 тис. дол. США;
- ДП НВ цех ВАТ „Луцьк-Фудз" – „Організація виробництва білої рафінованої дезодорованої олії", кошторисна вартість якого 3931 тис. дол. США;
- ТОВ „Метал-Юніон" – „Організація виробництва виробів з металу" кошторисною вартістю 250 тис. дол. США/

Загальний обсяг залучених інвестицій за період функціонування ТПР у Волинській області складав 36,2 млн. дол. США. Створено 3000 робочих місць, що, у свою чергу, дало змогу зберегти інфраструктуру будівельних, транспортних та інших галузей. Упродовж 2006 р. на ТПР у Волинській області, а саме по м. Нововолинську, надійшло інвестицій на суму 373 млн. грн. Із них 109,7 млн. грн. – із державного бюджету на створення нових робочих місць, 3,3 млн. грн. – з міського бюджету, та 258 млн. грн. – залучені (у тому числі підприємствами ТПР 134 млн. грн.) (рис. 1).

Рис. 2. Структура джерел інвестиційних ресурсів на ТПР у Волинській області станом на 01.01.2007 р.[1]

Отож, провідне місце серед джерел інвестиційних ресурсів належало залученим коштам, а також власним коштам суб'єктів господарювання. Разом із тим уже у 2008 р. в область було залучено 848,2 тис. дол. США іноземних інвестицій, у м. Нововолинськ, де розміщена ТПР, – залучено

[1] Складено автором за даними Звіту про основні показники діяльності ТПР у Волинській області станом на 01.01.2007 рр.

33 тис. дол. США інвестицій, причому іноземні інвестори вкладень не робили у зв'язку з відміною пільг з оподаткування.

Табл. 2. Динаміка інвестиційних ресурсів на ТПР у Волинській області

Рік	Залучено інвестицій за рік (тис. дол. США)		Залучено інвестицій із початку функціонування ТПР (тис. дол. США)	
	всього	з них іноземних	всього	з них іноземних
2001	1135,9	271,4	2088,7	374,5
2002	3575,12	2084,1	4561,82	2458,8
2003	7835,0	7516,9	12546,4	9913,3
2004	13618,9	-	26267,4	-
2005	10052,2	4093,2	32300	-
2006	33000	1406,4	65300	11319,7
2007	4528	-	192535,2	73332,4
2008	6162,7	-	191902,9	72803,4

Складено автором за даними Звіту про основні показники діяльності ТПР у Волинській області станом на 01.01.2002–01.01.2009 рр.

Дані таблиці 2 свідчать, що обсяги іноземних інвестицій до 2006 р. зростали. Це найкраще простежується у 2003 р., де частка вкладених іноземних інвестицій у загальній сумі становила 95,9 %.

Рис. 3. Динаміка кількості інвестиційних проектів на ТПР Волинської області у 2000-2008 рр.[2]

У зв'язку з відміною пільг на ТПР підприємства почали згортати свою діяльність і станом на 01.01.2009 р. на ТПР у Волинській області функціонувало лише сім підприємств-суб'єктів ТПР.

[2] Складено автором за даними Звіту про основні показники діяльності ТПР у Волинській області станом на 01.01.2001–01.01.2009 рр.

За період функціонування ТПР у Волинській області основна сума інвестицій залучена в такі галузі промисловості, як харчова промисловість – 4,3 млн. дол. США (13,4 %), інше виробництво не віднесене до інших угрупувань (виробництво меблів) – 23,5 млн. дол. США (72,6 %), целюлозно-паперова промисловість – 786 тис. дол. США (2,4 %), деревообробна промисловість – 1,07 млн. дол. США (3,3 %), виробництво гумових та пластмасових виробів – 631 тис. дол. США (2 %), машинобудування – 1,43 млн. дол. США (4,4 %)

Рис. 4. Структура інвестицій на ТПР Волинської області за видами діяльності у 2008 р.

Складено автором за даними Звіту про роботу виконавчої дирекції Ради з питань ТПР у Волинській області за 2008 р.

У процесі реалізації інвестиційних проектів суб'єктами господарювання на ТПР у Волинській області було освоєно інвестицій на суму 7,9 млн. дол. США. Так, освоєний обсяг реальних інвестицій на ТПР у Волинській області у 2001 р. склав 11110,6 тис. грн., у 2002 р. – 24322,3 тис. грн., у 2003 р. – 65673,3 тис. грн., у 2004 р. – 137732,1 тис. грн. Інвестиції вкладалися в обладнання, сировину, кошти та інші об'єкти (табл. 4).

За даними таблиці 4 можна судити про те, що суб'єкти господарювання все більше мобілізували свої ресурси в обладнання, кошти та інші об'єкти та все менше освоювали інвестицій у сировині.

Табл. 4. Динаміка та структура освоєних інвестицій на ТПР у Волинській області за 2001-2004 рр.

Напрям інвестицій	2001		2002		2003		2004	
	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%	тис. грн.	%
Обладнання	7423,8	66,8	8925,5	36,7	13067,6	20,0	58847,3	42,7
Сировина	1441,7	12,9	214,9	0,9	261,5	0,5	31386,2	22,8
Кошти	2155,9	19,4	13600,7	56,0	50831,0	77,1	41123,6	29,8
Інше	89,2	0,9	1581,2	6,4	1513,2	2,4	6375,0	4,7
Усього	**11110,6**	**100**	**24322,3**	**100**	**65673,3**	**100**	**137732,1**	**100**

Складено автором за даними Звіту про роботу виконавчої дирекції Ради з питань ТПР у Волинській області за 2001-2004 рр.

Тобто реалізуючи інвестиційний проект, інвестор хотів мати стовідсоткову впевненість, що вкладені ним кошти будуть повернені якнайшвидше. А тому кошти були найбільш ліквідним активом для інвестора.

Табл. 5. Динаміка освоєних інвестицій на ТПР у Волинській області за 2005-2006 рр.

Показник	У регіон		У СЕЗ та ТПР		% СЕЗ/ТПР до регіону 2005	% СЕЗ/ТПР до регіону 2006.
	2005	2006	2005	2006		
Інвестиції в основний капітал, млн. грн.	1185,6	1071,8	52,0	7,2	4,4 %	0,7 %

Так, у 2005 р. основна частка інвестицій освоєна в коштах склала 77,3 % від загальної суми освоєних інвестицій, в обладнанні – 20 %, в сировині – 0,4 %, в інші об'єкти – 2,3 %

Обсяги реалізації продукції суб'єктами ТПР постійно зростали. Так, у 2006 р. порівняно з 2005, ріст склав 20,1 %, а частка реалізованої суб'єктами ТПР продукції до всієї реалізованої в області продукції склала у 2006 р. 1,9 % проти 4,5 % у 2005 р.

Спостерігався постійний ріст обсягів промислової продукції, виробленої на ТПР, зокрема у 2006 р. порівняно з 2005 р. обсяги виробництва зросли на 60,4 млн. грн., проте її частка в загальнообласних обсягах знизилась на 1,1 %.

Станом на 01.01.2007 р.: реалізовано продукції на суму 255,2 млн. грн. (із них у 2006 р. – 109 млн. грн.); залучено інвестицій на суму 24 млн. дол. США. У загальному обсязі інвестицій іноземні становлять – 36,6 %, реінвестиції – 61,6 %

Таким чином, важливою передумовою економічного розвитку регіону є структурний перерозподіл інвестиційних ресурсів за галузями економіки та пошук додаткових резервів підвищення реалізації інвестиційних проектів на ТПР у Волинській області.

Табл. 6. Динаміка прямих іноземних інвестицій по Волинській області та ТПР м. Нововолинська у 2000-2008 рр.

	Прямі іноземні інвестиції, млн. дол. США								
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
По Волинській області в цілому	38,5	49	48,9	53,6	86,3	97,4	113,4	272,4	397
По ТПР м. Нововолинська	0,953	1,136	3,575	7,835	11,136	12,571	1,406	0,852	0,848

Складено автором за даними Статистичного бюлетеня Головного управління статистики у Волинській області за 2000-2008 рр.

За даними таблиці 6 простежувалася тенденція до зростання обсягів прямих іноземних інвестицій по Волинській області в цілому та по ТПР м. Нововолинська до 2005 р. включно. Проте у 2006 р. темпи приросту інвестицій почали знижуватись у зв'язку з призупиненням діяльності ТПР.

Соціально-економічний ефект від створення та функціонування ТПР полягає у створенні нових і збереженні існуючих робочих місць, підвищенні добробуту населення, кількості виробленої на ТПР продукції та її експорту, зниження рівня безробіття. Від створення ТПР у Волинській області очікувалося створити й зберегти близько 20 тис. робочих місць (табл. 7).

Табл. 7. Динаміка кількості створених робочих місць у Волинській області у 2000-2008 рр.

	Кількість створених робочих місць, чол.								
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
По Волинській області	5750	5196	5179	6625	5649	8819	7510	6147	5638
По м. Нововолинську	252	237	763	1307	869	1952	2318	2228	1996
По ТПР м. Нововолинська	102	308	2080	2685	304	222	191	133	71

Складено автором за даними Статистичного бюлетеня Головного управління статистики у Волинській області за 2000-2008 рр.

У зв'язку з відміною пільгового оподаткування у 2006 р. порівняно з 2005 р. знизилася кількість нововостворених робочих місць (із 222 у 2005 р. до 191 у 2006 р.), але їх частка у регіоні залишилася незмінною – 1 %.

Рис. 5. Динаміка кількості створених робочих місць у Волинській області та ТПР м. Нововолинська у 2000-2008 рр.

Складено автором за даними Статистичного бюлетеня Головного управління статистики у Волинській області за 2000-2008 рр.

Середньомісячна заробітна плата на підприємствах-учасниках ТПР у 2005 р. суттєво зростала й становила 664,7 грн., по місту Нововолинську – 749,8 грн., по області – 718 грн.

Рис. 6. Динаміка середньомісячної заробітної плати по Волинській області та ТПР м. Нововолинська у 2000-2008 рр.

Складено автором за даними Статистичного бюлетеня Головного управління статистики у Волинській області за 2000-2008 рр.

Простежувався значний позитивний вплив результатів роботи в режимі ТПР на соціальне життя населення й загальний добробут міста, а саме знизився рівень безробіття. Станом на 01.01.2000 р. він становив 9,6 %, на 01.01.2001 р. – 7,7 %, на 01.01.2002 р. – 6,7 %, на 01.01.2003 р. – 4,5 %, на 01.01.2004 р. – 4 %, на 01.01.2005 р. – 2,8 %, на 01.01.2006 р. – 2,5 %.

Рис. 7. Динаміка рівня безробіття по Волинській області та ТПР м. Нововолинська за 2000-2008 рр.

Складено автором за даними Статистичного бюлетеня Головного управління статистики у Волинській області за 2000-2008 рр.

За статистичними даними, на одного жителя міста припадало інвестицій на 01.01.2006 р. 271,2 дол. США, по області – 107,6 дол. США. Станом на 01.01.2005 р. цей показник відповідно становив 210 та 103 дол. США. 96 % іноземних інвестицій внесені інвесторами з Польщі.

Таким чином, проведений нами комплексний аналіз соціально-економічного розвитку та інвестиційної діяльності на ТПР у Волинській області дав змогу виявити як позитивні, так і негативні наслідки їх функціонування. Серед позитивних наслідків функціонування ТПР можна виділити, по-перше, поступове збільшення надходжень до бюджетів від реалізації інвестиційних проектів. Основний податок, сплачений підприємствами, це податок на додану вартість.

По-друге, зростав обсяг інвестицій на одного жителя ТПР.

По-третє, диференціювалася галузева структура залучених інвестицій. Основна частка інвестицій залучена в такі галузі промисловості, як харчова промисловість, інше виробництво не віднесене до інших угрупувань, хімічне виробництво, деревообробна промисловість.

По-четверте, покращився якісний склад освоєних реальних інвестицій на ТПР.

По-п'яте, спостерігався значний позитивний вплив результатів роботи в режимі ТПР на соціальне життя населення й загальний добробут міста. А саме знизився рівень безробіття.

Однак нами було встановлено низьку бюджетну ефективність проектів, що реалізувалися в умовах спеціального режиму інвестування. Обсяги наданих пільг зростали швидше, ніж надходження до бюджету в результаті функціонування суб'єктів вільних зон. Це можна пояснити невиправданим обсягом наданих пільг, а також значними обсягами пільг із ввізного мита на сировину та матеріали, що ввозяться по імпорту суб'єктами СЕЗ і ТПР для потреб власного виробництва.

Стосовно функціонування недосконалої системи надання пільг та проблеми залучення інвестицій переважно в міста з розвинутою інфраструктурою слід відзначити, що вітчизняне законодавство не давало змоги використовувати диференційований підхід щодо надання пільг, виходячи з інвестиційного рейтингу територій. У зв'язку з цим виключалася можливість вирівнювання потоку інвестицій шляхом введення пільгових коефіцієнтів для прогресивних районів та міст, що зумовлювало нерівномірність розміщення інвестицій на різні території. Проблема зумовлена як специфікою подібних регіонів, так і негнучкою регламентацією нормативних положень, що забезпечують залучення інвестицій.

7. Перспективи функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні

Виходячи з цього, вирішення питання подальшого функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні потребує реалізації таких заходів:

По-перше, необхідно затвердити комплекс заходів щодо визначення результатів діяльності СЕЗ і ТПР, їх потенціалу, невикористаних резервів та вплив на економічний чи соціальний розвиток держави або певного регіону. При цьому важливою є методологічна некоректність існуючої практики оцінки результатів їх функціонування винятково за показником сальдо отриманих пільг та надходжень до бюджетів. Одним із найбільш показових

критеріїв оцінки результатів діяльності СЕЗ та ТПР є співвідношення бюджетної й соціально-економічної ефективності.

Слід відзначити, що податкова стимуляція у СЕЗ і і на ТПР є важливою задля модернізації та зниження енергоємності всієї економіки країни. Однак стимулювати потрібно не весь регіон чи окрему територію, а віднайти декілька галузей, розвиток яких здатен суттєво вплинути на економічне зростання в певному регіоні. Так, інвестиційно-привабливими в Україні стали такі види економічної діяльності, як харчова промисловість та переробка сільськогосподарських продуктів, оптова торгівля й посередництво в торгівлі, фінансова діяльність, машинобудування, хімічна та нафтохімічна промисловість, металургія й обробка металу, виробництво коксу, продуктів нафтопереробки та ядерного палива, науково-технологічна й інноваційна діяльність, туризм (розвиток готельної інфраструктури) [3,109].

Із метою створення сприятливих умов інвестиційної діяльності та зростання обсягів залучення інвестицій в економіку України, до Податкового кодексу були включені розділи та статті з питання застосування спеціальних режимів оподаткування у СЕЗ і на ТПР. Проте зазначені норми викликали неоднозначне сприйняття як платниками податків, так і зацікавленими центральними органами влади, оскільки на сьогодні не набрали чинності спеціальні закони України з питань створення й функціонування СЕЗ та ТПР. Через відсутність нині законодавчої бази для застосування спеціальних режимів оподаткування у СЕЗ і на ТПР не сформовано чіткий фінансовий механізм практичного застосування та реалізації таких режимів інвестування та не визначено коло суб'єктів, які будуть його використовувати. Це може спричинити до використання окремими суб'єктами господарювання, що здійснюють інвестиційну діяльність на вказаних територіях, різноманітних схем ухилення від оподаткування й мінімізації ними податкових зобов'язань. Тому, з метою вирішення вказаних проблем прикінцевими положеннями Податкового кодексу передбачено, що підрозділи 4 та 5 розділу XVII „Спеціальні податкові режими" наберуть чинності з дня набрання чинності спеціальними законами України з питань створення й функціонування СЕЗ і ТПР та стимулювання розвитку регіонів.

По-друге, для стимулювання тих невеликих областей, які будуть згодні на об'єднання в межах адміністративно-територіальної реформи, було б доцільним створити або відновити в них ВЕЗ (або ТПР). В якості пілотного проекту можна було б розглянути питання про об'єднання в 2013 р. Волинської та Рівненської областей, кожна з яких нараховує трохи більше 1 млн. жителів. Для зняття суперечок про центр нової області можна було б обласну адміністрацію зосередити в Луцьку, а обласну раду – в Рівному (чи навпаки) [4].

З усього вище викладеного випливає, що проблематика функціонування спеціальних режимів інвестиційної діяльності, лежить не в площині їх існування як таких, а часто-густо в неефективному керівництві й неналежному контролі за ними, неправильному визначенні пріоритетів та стратегічних орієнтирів окремих регіонів; і загалом у зловживанні національними інтересами на користь окремих структур. Відтак, питання активізації інвестиційної діяльності на них, їх стратегічного розвитку зміщуються в площину забезпечення національної інвестиційної безпеки.

8. Напрямки покращення інвестиційного клімату в Україні

Отже, проаналізувавши причини негативного інвестиційного клімату в Україні можна зробити висновки, що для його покращення потрібно:

1. Забезпечити інвестиційну безпеку шляхом здійснення виробничих нагромаджень і капітальних вкладень на рівні, що забезпечує необхідні темпи розширеного відтворення, реструктуризацію й технологічне переозброєння економіки.
2. Інвестиційна безпека України повинна передбачати також дотримання оптимального співвідношення національних та іноземних інвестицій.
3. Забезпечити належне фінансування науково-технічної сфери.
4. Удосконалити нормативно-правову бази з питань регулювання фінансового сектору економіки у тому числі з питань вдосконалення захисту прав інвесторів.
5. Проводити політику активного державного захисту позицій національного капіталу, а також стимулювання не лише кількісного зростання прямих іноземних інвестицій, а й їх якісних параметрів.

Висновки

Отже, сьогодні, поза сумнівом, Україні потрібні певні перетворення для поліпшення внутрішніх і зовнішніх інвестиційних процесів. Вдале поєднання загальнодержавної та регіональної інвестиційної політики забезпечить необхідні умови для сприятливого функціонування інвестиційного ринку України. Наявні позитивні зрушення і тенденції на інвестиційному ринку треба підтримувати й розвивати, а це неможливо зробити без певного інструментарію прийняття правильних рішень. Будь-які управлінські рішення слід обґрунтовувати на підставі наукових підходів, систем прогнозування, моделювання певних умов та ситуацій. Тому саме розробка й використання сучасних моделей інвестиційного ринку

України дасть змогу забезпечити належний рівень стійкості регіональних інвестиційних процесів, а це, у свою чергу, приведе до поліпшення інвестиційного клімату в країні та її регіонах, пожвавить загальнодержавну інвестиційну активність, зміцнить позиції України у світових рейтингах інвестиційно-привабливих країн.

Бібліографія

1. Івашко О. А. Фінансові домінанти інвестиційної безпеки держави / О. А. Івашко, Л. Г. Ліпич // Моделювання регіональної економіки. Збірник наукових праць Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – 2011. – № 2 (18). – С.165-173.
2. Івашко О. А. Проблеми функціонування фінансового ринку та інвестиційна безпека України // О. А. Івашко, М. І. Карлін // Банківська справа. – № 3. – 2012. – С.54-65.
3. Івашко О. А. Фінансовий механізм реалізації спеціальних режимів інвестиційної діяльності в Україні: [монографія] / О. А. Івашко. – Луцьк: Волинська мистецька агенція "Терен", 2011 – 220с.
4. Інвестиційний клімат України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.me.gov.ua/.../invest_klimat%2004_12.
5. Карлін М. І. Інноваційні підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в областях Західного Полісся/ М. І. Карлін // Економіст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonomist/2011_1/6-9.pdf.
6. Щодо тенденцій розвитку економіки України у 2013-2014 роках". Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/639/.

C. Gospodarka Lubelszczyzny – perspektywa historyczna i badania bieżące

Economy of Lublin province – a historical perspective and current research

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 263-288

Gospodarka Lubelszczyzny w drugiej połowie wieku XVII i w czasach saskich

Economy of Lublin province during the second half of the seventeenth century and in Saxon times

Zdzisław Szymański
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie
Lubelszczyzna stanowiąca po unii Polski z Litwą centrum rozległej monarchii jagiellońskiej przeżywała okres pomyślnego rozwoju do połowy XVII wieku. Wojny jakie przetoczyły się w połowie XVII wieku na obszarze całego kraju, a zwłaszcza „potop" szwedzki, doprowadziły do ogromnych zniszczeń materialnych i wyludnienia. Rozmiary zniszczeń w województwie lubelskim były najwyższe spośród województw historycznej Małopolski. Degradacji uległa również rola Lublina, uprzednio ważnego emporium handlowego.
Dokonująca się powoli za panowania Jana III Sobieskiego odbudowa gospodarcza i niewielka progresja demograficzna zostały zniweczone przez kolejną falę zniszczeń spowodowanych wojną północną i walkami toczonymi przez konfederację tarnogrodzką z wojskimi saskimi Augusta II. Doprowadziło to do wyraźnej degradacji regionu lubelskiego i jego marginalizacji w obrębie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. W przeciwieństwie do innych obszarów Polski, np. Wielkopolski, symptomy ożywienia gospodarczego w końcowym okresie czasów saskich były tu bardzo słabe i odnosiły się w zasadzie tylko do gospodarki miejskiej.

Summary
The Lublin province representing, after the Polish-Lithuanian Union, the centre of vast Jagiellonian monarchy enjoyed a period of prosperity until the mid-seventeenth century. Wars that in the mid-seventeenth century swept the entire country, and especially the Swedish" deluge", led to massive destruction to property and depopulation.
The size of damage in the Lublin province was the highest among the provinces of historical Lesser Poland. The degradation also affected the role of Lublin, formerly an important trade emporium. During the reign of King John III Sobieski there was a slow economic recovery and slight population progression but they were again undermined by a new wave of destruction caused by the northern war and fights between the Tarnogród Confederation and Saxon army of Augustus II. This led to a clear degradation of the Lublin province and its marginalization within the Polish-Lithuanian Commonwealth. Unlike other Polish regions, such as Greater Poland, signs of economic recovery in the final period of Saxon times were very weak and generally related only to the urban economy.

Słowa kluczowe: regres gospodarczy, stagnacja gospodarcza, krąg ubóstwa, depresja demograficzna

Keywords: economic decline, economic stagnation, circle of poverty, low population

1. Rozmiary zniszczeń wojennych w połowie wieku XVII i w początkach XVIII

1.1. Wprowadzenie

Lubelszczyzna w dzisiejszym tego słowa znaczeniu w czasach I Rzeczpospolitej obejmowała ziemie wchodzące w skład różnych jednostek administracyjnych. Utworzone w 1474 roku województwo lubelskie objęło większość najdalej w tej części Królestwa Polskiego wysuniętych ziem etnicznie polskich, a więc ziemię lubelską (powiaty lubelski i urzędowski) oraz ziemię łukowską. W obręb województwa lubelskiego nie weszła ziemia chełmska z Chełmem, Krasnymstawem i Szczebrzeszynem, będąca częścią województwa ruskiego ze stolicą we Lwowie, ani też ziemia bełska z której później utworzono województwo bełskie. W skład województwa lubelskiego nie wchodziła również Biała (obecnie Biała Podlaska), aż do czasów rozbiorów pozostająca integralną częścią Wielkiego Księstwa Litewskiego. Województwo lubelskie stanowiło więc zwarty i jednolity obszar miedzy Wisłą, Sanem, Wieprzem i Liwcem (lewobrzeżnym dopływem Bugu)[1].

Po przyłączeniu do Polski przez Kazimierza Wielkiego Rusi Halicko-Włodzimierskiej i unii z Litwą w r. 1385, Lubelszczyzna znalazła się w centrum rozległej monarchii jagiellońskiej. Sprzyjało to rozwojowi gospodarczemu, nasileniu akcji osadniczej i tym samym wzrostowi liczby ludności. W połowie wieku XVI Lubelszczyzna dorównała poziomem zaawansowania cywilizacyjnego pozostałym ziemiom polskim. Jej pozycja uległa dalszemu wzmocnieniu po unii lubelskiej w 1569 roku, w wyniku przyłączenia do Korony Podlasia, Wołynia, Kijowszczyzny i Bracławszczyzny. Na okres po unii lubelskiej do wojen połowy XVII wieku przypada apogeum rozwoju całej Lubelszczyzny i jej roli w Rzeczypospolitej Obojga Narodów, czego zewnętrznym wyrazem było umiejscowienie w Lublinie w 1578 roku Trybunału Koronnego. Do dziejów ojczystych, w tym okresie, Lubelszczyzna wniosła olbrzymi, niepodważalny wkład. Jej rola w wielu dziedzinach życia gospodarczego, politycznego i kulturalnego była przodująca[2].

Wojny jakie toczyła Rzeczpospolita w połowie XVII wieku miały decydujący wpływ na upadek gospodarczy całego kraju, w tym również województwa lubelskiego i ziem sąsiednich. W przypadku Lubelszczyzny nastąpiła jej marginalizacja w obrębie Rzeczypospolitej, mimo że aż do I rozbioru Polski pozostawała ona w centrum rozległego terytorialnie państwa. W przeciwieństwie do Małopolski zachodniej Lubelszczyzna doznała już znaczących zniszczeń wojennych w r. 1648

---

1 Z. Szymański, *W centrum monarchii polsko-litewskiej. Rozwój gospodarczy Lubelszczyzny od XV do połowy XVII wieku*, „Zeszyty Naukowe WSEI", seria: Ekonomia, 5/2/2012/, Lublin 2012, s. 298-299.

2 S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, T. Mencel (red.), Warszawa 1974, s. 251.

w związku z wybuchem powstania na Ukrainie pod wodzą Bohdana Chmielnickiego. W listopadzie tegoż roku zniszczenia takie miały miejsce na terenie ziemi chełmskiej i województwa bełskiego oraz południowej części województwa lubelskiego w związku z oblężeniem Zamościa przez wojska kozackie Chmielnickiego i Tatarów pod wodzą Tuhajbeja.

Wymieniony wyżej okres w dziejach Lubelszczyzny cechujący się regresem gospodarczym i kulturalnym doczekał się już wielu opracowań naukowych[3]. Z bardziej znanych o charakterze syntetycznym wymienić należy „Dzieje Lublina", pracę zbiorową pod redakcją Józefa Mazurkiewicza, która ukazała się w r. 1965 w związku z przypadającą w 1967 roku 650 rocznicą nadania Lublinowi praw miejskich. Opracowaniem dotyczącym dziejów całego regionu, będącym podsumowaniem wcześniejszych badań są „Dzieje Lubelszczyzny", których tom I pod redakcją Tadeusza Mencla ukazał się w roku 1974 w pięćsetną rocznicę utworzenia województwa lubelskiego. Praca ta zwiera całościowy obraz dziejów Lubelszczyzny.

1.2. Przebieg działań wojennych w połowie XVII wieku i ich skutki ekonomiczne

Jak już wyżej wzmiankowano działania wojenne które w szóstym dziesięcioleciu XVII wieku przetoczyły się na obszarze ziem całej Rzeczpospolitej dużą część Lubelszczyzny dotknęły już w końcu 1648 roku. W okresie powstania Chmielnickiego Lubelszczyzna była swego rodzaju buforem Rzeczpospolitej, ostatnią kurtyną za którą znajdowała się stolica i dwór królewski. Z drugiej strony region ten był punktem zbornym i wyjściowym dla akcji militarnych podejmowanych przeciwko Kozakom i ich sojusznikom Tatarom. Z tego też względu stanowiła bazę zaopatrzeniową dla armii, miejsce popasu i koncentracji wojska[4]. Rzecz jasna było to uciążliwe dla miejscowej ludności.

W latach „potopu" szwedzkiego obszar między środkową Wisłą i Bugiem stał się areną bezustannych działań wojennych w wyniku czego został zrujnowany gospodarczo i poniósł dotkliwe straty ludnościowe. W październiku 1655 roku wojska kozacko-moskiewskie opanowały na kilkanaście dni Lublin. Po otrzymaniu wysokiego okupu opuściły one Lublin, kierując się ku Puławom, Kazimierzowi, a następnie na południowy wschód. Zagony kozackie docierały jeszcze pod Lublin przez cały następny miesiąc. 21 lutego 1656 roku Lublin zajął Karol X Gustaw

---

3 Por. J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów Polski*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, M. Stefański (red.), Lublin 2011, s. 195.

4 E. A. Mierzwa, S. Tworek, *W okresie wojen i konfederacji 1648-1696*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 362.

z armią szwedzką, po czym w kwietniu tegoż roku po zaciekłym oporze Szwedów miasto zostało wyzwolone przez wojska litewskie Pawła Sapiehy[5].

W latach 1655-1657 Lubelszczyzna była terenem zarówno operacji wojskowych, jak i miejscem gdzie podejmowano ważne decyzje polityczne, odnoszące się do całego kraju. Po wkroczeniu Karola Gustawa do centralnej Polski szlachta lubelska, chełmska, bełska oraz miasto Lublin za przykładem Wielkopolski poddały się pod protektorat króla szwedzkiego 26 listopada 1655 r. Bez wątpienia poważny udział w akcie poddańczym miała szlachta i mieszczaństwo wyznania protestanckiego, udzielając Szwedom poparcia w imię wspólnoty religijnej. W miesiąc później 29 grudnia 1655 r. w Tyszowcach w ziemi chełmskiej szlachta, wojska dowodzone przez hetmanów Potockiego i Lanckorońskiego oraz część wojsk litewskich zawiązały konfederację, wypowiadając posłuszeństwo Karolowi X Gustawowi i deklarując swą wolę walki z najeźdźcą[6].

Od połowy lutego 1656 roku Lubelszczyzna była terenem wojny „szarpanej" między wojskami szwedzkimi a chorągwiami Stefana Czarneckiego. Karol X Gustaw bezskutecznie przez trzy dni oblegał Zamość po czym przez pewien czas osaczony został w widłach Wisły i Sanu. Od połowy kwietnia tegoż roku województwo lubelskie było wolne od wojsk szwedzkich, stając się ponownie zapleczem dalszych działań wojennych. Po przegranej przez wojska polskie bitwie pod Warszawą Lublin w końcu lipca 1656 roku przejął na kilka tygodni rolę stolicy. Przebywał tu król Jan Kazimierz wraz z dworem. Znalazła się tu również większość dostojników państwowych, wśród nich hetmani. Przez cały sierpień i pierwsze dni września Lublin był też miejscem obrad senatu. Tu opracowywano dokładnie dalszy plan kampanii przeciwko Szwedom[7].

W następnym 1657 roku województwo lubelskie, zwłaszcza południowa i południowo-zachodnia jego część stało się terenem operacji wojsk szwedzkich i siedmiogrodzkich. W początkach 1657 roku podjazdy siedmiogrodzkie Rakoczego II docierały pod Zamość. Po przeprawieniu się głównych sił Siedmiogrodzian i Szwedów na prawy brzeg Wisły Lubelszczyzna stała się na krótki czas centralnym terenem działań wojennych. Wojska najeźdźców dwukrotnie zagrażały zajęciem Lublina. W latach następnych (od 1658 r.), kiedy działania wojenne toczyły się głownie w Wielkopolsce i na Pomorzu województwo lubelskie, wraz z pozostałą częścią Małopolski, pełniło rolę zaplecza wojennego. Dotkliwe straty poniosło w r. 1659 w okresie działań konfederacji wojskowych zawiązywanych

---

5 M. Stankowa, *Zmierzch znaczenia Lublina. Upadek (1648-1764)*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, J. Mazurkiewicz (red.), Lublin 1965, s. 127-128. J. R. Szaflik, *Powiat urzędowski w okresie wojen z połowy XVII wieku (1648-1660)*, [w:] *Z dziejów powiatu kraśnickiego. Materiały z sesji naukowej*, pod red. K. Myślińskiego i J. R. Szaflika, Lublin 1964, s. 121.

6 E. A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 363.

7 Tamże, s. 364-365. A. Kersten, *Rola polityczna Lublina w latach „potopu" (1648-1660)*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s. 156-157.

przez żołnierzy, którzy upominali się o zaległy żołd[8]. Działaniom wojennym, przemarszom wojsk obcych i własnych towarzyszyły epidemie chorób zakaźnych. Szczególne spustoszenie, pogłębiające stan wyludnienia, spowodowały epidemie i głody jakie przeszły przez ziemie polskie w latach 1659-1663[9].

W wyniku wojen z lat 1648-1660, a zwłaszcza „potopu" szwedzkiego, najcięższe straty poniosła wieś, o czym świadczy ogromna ilość tzw. pustek odnotowanych przez rejestry zniszczeń i lustracje. Przechodzące wojska rabowały i łupiły bez litości bezbronnych mieszkańców. Zniszczeniu ulegały zarówno gospodarstwa chłopskie jak i folwarki szlacheckie. Ofiarą grabieży padał nie tylko inwentarz żywy i zapasy zboża oraz żywności, ale również narzędzia, zwłaszcza żelazne, odzież i w ogóle wszystko, co posiadało jakąkolwiek wartość. Rabował przy tym nie tylko nieprzyjaciel; również wojska krajowe zaopatrywały się same wybierając tzw. stacje wojskowe. Było tu wprost nieograniczone pole do nadużyć. Wprawdzie uchwały sejmowe ustaliły normy żywności i odzieży przypadające na poszczególne gospodarstwa, ale w czasie wojny nikt ich nie przestrzegał. Ogołoceni z inwentarza, narzędzi i ziarna pod zasiew, chłopi nie byli w stanie sprzątnąć plonów z pola ani też zaorać i obsiać pustych zagonów. Stąd też w pierwszych latach powojennych ogromne obszary gruntów leżały odłogiem, z obsianych zaś pól zbierano znacznie niższe plony[10].

Na skutek działań wojennych i epidemii na początku lat 70-tych XVII wieku liczba ludności Polski zmalała o 1/3 w stosunku do stanu z początku tego wieku i zapewne wynosiła 6 do 7 milionów. Rozmiary zniszczeń w województwie lubelskim były najwyższe spośród województw Małopolski. W liczbach względnych opartych na rejestrach podymnego z lat 1629 i 1661 sięgały 62,2%, podczas gdy dla całości tej dzielnicy wynosiły one 38,8% (odnośne odsetki dla województwa krakowskiego sięgały 22,9%, Księstwa Zatorskiego i Oświęcimskiego 61,3%, województwa sandomierskiego 40,6%). Bardziej dotkliwe straty aniżeli województwo lubelskie poniosły ludniejsze województwa centralnej i zachodniej Polski. W Wielkopolsce, jako dzielnicy pod wieloma względami „frontowej" (walki ze Szwedami i wspomagającymi ich Brandenburczykami trwały tam dłużej aniżeli

---

8 E. A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 365-367. A. Kersten, dz. cyt., s. 157-158. W późniejszym okresie pustoszący charakter miały najazdy na Lubelszczyznę zagonów tatarskich np. w 1667 roku. W czasie oblężenia i zdobycia przez Turcję w 1672 roku Kamieńca Podolskiego czambuły tatarskie wtargnęły ponownie w granice Lubelszczyzny. Region lubelski wyznaczony został wówczas na punkt zborny pospolitego ruszenia szlachty i organizowanej pospiesznie armii, co wiązało się ze znacznymi stratami materialnymi. E. A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 368 i 371.

9 J. Duda, R. Orłowski, *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 roku)*, Lublin 1999, s. 66.

10 W. Rusiński, *Rozwój gospodarczy ziem polskich w zarysie*, Warszawa 1973, s. 117-118.

na Lubelszczyźnie) liczba chłopów w dobrach królewskich zmniejszyła się o 51%, zaś w Prusach Królewskich, gdzie działania wojenne trwały najdłużej aż o 60%[11].

W województwie lubelskim, podobnie jak na innych obszarach Polski, największe straty odnotowano we wsiach wchodzących w skład dóbr królewskich w których aż 86% gospodarstw łanowych w stosunku do roku 1626 zostało opuszczonych. Największym zniszczeniom, podobnie jak w królewszczyznach, ulegały gospodarstwa chłopów zamożniejszych, głownie łanowe i półłanowe[12]. Oznaczało to bardzo wydatne zmniejszenie rynku zbytu dla wyrobów rzemiosła miejskiego, których nabywcami byli w dużej mierze zamożni chłopi.

Wojny pozostawiły także duże zniszczenia w miastach województwa lubelskiego i ziem sąsiednich. Poza Lublinem, Chełmem, a przede wszystkim Zamościem pozostałe miasta Lubelszczyzny miały przeważnie drewniane budowle, pokryte gontem lub słomą. Budynki murowane należały tam do rzadkości i były nimi głównie świątynie i rezydencje możnych. Wiele z nich, stanowiących prawdziwą ozdobę grodów, legło w gruzach w czasie działań wojennych i licznych pożarów[13], zniszczenia w budynkach mieszkalnych w miastach południowo-wschodniej Lubelszczyzny objętych działaniami wojennymi już w roku 1648 wyniosły: w Grabowcu 42,3%, w Horodle 52,8%, w Tomaszowie 34,3%, w Tyszowcach 77,4%. Przedmieścia Zamościa zostały spalone przez obrońców jeszcze przed oblężeniem przez wojska Chmielnickiego, celem odsłonięcia przedpola twierdzy. Kraśnik i Urzędów zostały spalone przez wojska kozacko-tatarskie w 1648 r. Kazimierz był palony przez Tatarów w 1648 r., następnie niemal doszczętnie spalili go Szwedzi 22 kwietnia 1657 r., a tego samego roku miasto zostało podpalone przez wojska siedmiogrodzkie[14].

Stosunkowo najmniej widoczne były zniszczenia w Lublinie. Szkód w zabudowie miasta w obrębie murów nie było. Prace remontowe na szerszą skalę rozpoczęto w r. 1679, kilka lat wcześniej rada miejska przystąpiła do odbudowy fortyfikacji miejskich. W 1670 roku Lublin dysponował już 46 sklepami, dynamicznie rozwijał się handel winem, rybami, woskiem, wełną, skórami i towarami kolonialnymi. Wzrastała także produkcja cechowa. Jednakże i w Lublinie widoczny był regres gospodarczy i demograficzny. Straciły na znaczeniu lubelskie jarmarki

---

[11] J. A. Gierowski, *Rzeczpospolita w dobie złotej wolności (1648-1763),* Wielka Historia Polski, t. 5, Kraków 2004, s. 76-77. W literaturze przedmiotu można spotkać się z tezą, że odnośnie Wielkopolski ocena ubytku ludności wiejskiej na 50%, a miejskiej nawet 60/70% stanu przedwojennego nie wydaje się wygórowana. Dzieje Wielkopolski, t. I do 1793, J. Topolski (red.), Poznań 1969, s. 706-707.

[12] E. A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 374-375.

[13] R. Orłowski, *Blaski i cienie Lubelszczyzny w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Lubelszczyzna w tysiącleciu Polski*, Lublin 1966, s. 60-61.

[14] E. A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 376, A. A. Witusik, *Oblężenie i obrona Zamościa w 1648 r.,* [w:] *Zamość i Zamojszczyzna w dziejach i kulturze polskiej*, Zamość 1969, s. 195.

przyciągające kupców zagranicznych; ich liczba zmalała przy tym z czterech do trzech rocznie[15].

Pomyślnie rozwijały się, mimo uprzednich zniszczeń wojennych, Zamość – siedziba wielkiego kompleksu dóbr jakim była Ordynacja Zamojska i Kazimierz – ważny port na Wiśle, czerpiący znaczne korzyści z pośrednictwa w handlu zbożem. Znacznie wolniej przebiegała odbudowa pozostałych miast i miasteczek. Wiele z nich do końca XVII wieku nie podniosła się z upadku, jaki spowodowały wojny w połowie XVII wieku[16].

1.3. Zniszczenia wojenne i dalsza degradacja Lubelszczyzny po wojnie północnej

Nową falę zniszczeń wojennych i związany z tym regres gospodarczy Rzeczypospolitej przyniosła wojna północna, określana niekiedy mianem „Wielkiej Wojny Północnej". Obrany na króla Polski w 1697 roku elektor saski Fryderyk August Wettin jako August II wplątał Rzeczpospolitą w wojnę ze Szwecją u boku Rosji, Danii i Saksonii. Rzeczpospolita formalnie w tej niemalże dwudziestoletniej wojnie udziału nie brała, wyniszczyła ona jednak Polskę bardziej niż jakakolwiek inna w XVII i XVIII wieku[17].

W 1702 roku król szwedzki Karol XII po rozbiciu wojsk rosyjskich pod Narwą wkroczył na terytorium Rzeczpospolitej. Na jego żądanie w 1704 r. obwołany został królem wojewoda poznański Stanisław Leszczyński. W tym samym roku w obronie Augusta II jako króla zawiązana została konfederacja sandomierska, która zwróciła się do Rosji o udzielenie pomocy przeciwko Szwedom. Rzeczpospolita stała się terenem starć zbrojnych wojsk szwedzkich z wojskami saskimi, rosyjskimi i konfederatami sandomierskimi. Po zajęciu przez Karola XII Saksonii August II zmuszony został do rezygnacji z korony polskiej[18].

Klęska Karola XII w 1709 w bitwie pod Połtawą z wojskami cara Piotra I zmieniła układ sił w Europie Środkowo-Wschodniej. August II powrócił na tron polski, sama zaś Rzeczpospolita w jeszcze większym stopniu uzależniona została od Rosji. Polityka Augusta II wyraźnie zmierzającego do wzmocnienia swej władzy w Polsce, ku czemu miały służyć stacjonujące w niej wojska saskie, wywołała sprzeciw szlachty. 26 listopada 1715 roku zawiązała ona konfederację generalną w Tarnogrodzie pod laską marszałka Stanisława Ledóchowskiego. W toku walk z wojskami saskimi, które objęły cały kraj, konfederaci zwrócili się z prośba do Piotra I o mediację. Efektem podjętych rokowań było podpisanie tzw. traktatu warszawskiego przez przedstawicieli króla, konfederacji oraz posła Piotra I Do-

---

15 M. Stankowa, dz. cyt., s. 131-136. Z. Froehliowa, *Z dziejów organizacji władz miejskich m. Lublina do końca XVIII wieku*, „Pamiętnik Lubelski", t. I, 1930, s. 92.

16 E.A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 377-378.

17 J. A. Gierowski, dz. cyt., s. 290.

18 Tamże, s. 248-264.

łgorukiego. Traktat ten został zatwierdzony na jednodniowym posiedzeniu Sejmu zwanym „niemym" 1 lutego 1717 roku. Rzeczpospolita, której komput wojska ustalono na 24 tys. porcji żołnierskich dostała się pod kuratelę Rosji[19].

Lubelszczyzna, ze względu na swe położenie geograficzne w centrum Rzeczpospolitej Obojga Narodów, była terenem permanentnych przemarszów i postojów wszystkich wojsk biorących udział w wojnie północnej: szwedzkich, saskich i polskich. Ustalone tu od wieków drogi pochodu ze wschodu do środkowej Polski powodowały, ze pierwsze fale inwazji z większą ostrością aniżeli na innych terenach jak lawina spadały na wsie i miasta położone na szlaku pochodu wojsk. Ponadto charakter działań w tej wojnie – „taniec goniony" wojsk powodował, że tu częściej aniżeli na innych terenach koncentrowano wojska i organizowano tzw. leża zimowe[20].

Działania wojenne nie miały na terenie województwa lubelskiego i ziem położonych między Wieprzem i Bugiem charakteru ściśle militarnego; nie było większych bitew, tym niemniej szlakami wiodącymi przez Lubelszczyznę szły i zapuszczały zagony siedem razy wojska szwedzkie w latach 1702-1704, 1706 i 1709 i dwukrotnie zatrzymały się na dłuższe postoje. Wojska koronne przebywały trzykrotnie na kilkumiesięcznych leżach zimowych w latach 1703-1708, wojska rosyjskie od 1704 do 1711 roku. Stąd kierowały się głównie uderzenia wosk szwedzkich i koalicji antyszwedzkiej w latach 1706- i 1708/09 r. Na Lubelszczyźnie odbyły się trzykrotne koncentracje i przeglądy wojsk rosyjskich, saskich i koronnych: dwukrotnie w 1706 r. i 25 sierpnia 1709 r. z udziałem cara Piotra I[21].

W dziesięcioleciu jakie nastąpiło po klęsce Karola XII pod Połtawą oddziały wojsk obcych i polskich ponownie wkroczyły na Lubelszczyznę. W 1713 r. August II wprowadził tu wojska saskie. W pościgu za gromadzącymi się między Sanem i Wieprzem wojskami przeciwników Augusta II wojska saskie zajęły Zamość. W styczniu 1716 r. pod Kockiem i pod Kraśnikiem miały miejsce starcia zbrojne między konfederatami tarnogrodzkimi a wojskami saskimi. W tymże roku w Łęcznej doszło do koncentracji sił zbrojnych konfederacji tarnogrodzkiej

---

[19] Tamże, s. 268-286. Znaczne, choć nie tak wielkie jak podczas wojny północnej, zniszczenia miały miejsce w okresie bezkrólewia po śmierci Augusta II. Doszło wówczas do walk zbrojnych między popierającymi Augusta III wojskiem saskim i rosyjskim a zwolennikami Stanisława Leszczyńskiego, którzy zawiązali w 1734 r. konfederację w Dzikowie. Zwyciężyła przewaga oręża interwentów. Tamże, s. 338-346. W wojnach jakie toczyły miedzy sobą w połowie XVIII wieku państwa ościenne Rzeczpospolita formalnie nie brała udziału, niektóre jej ziemie były jednak pustoszone przez przemarsze obcych wojsk.

[20] G. Hyczko, S. Tworek, *W dobie upadku saskiego*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 412. „Taniec goniony" – jak go nazywali współcześni – przejawiał się w tym, że całymi miesiącami i latami przetaczały się armie i korpusy szwedzkie, saskie, polskie, a z czasem i rosyjskie po całej Rzeczypospolitej nie przynosząc żadnych definitywnych rozstrzygnięć. Utrwalało to wewnętrzne podziały, uzależniało kraj w niespotykanym poprzednio stopniu od nacisków i interwencji zewnętrznych, prowadząc Polskę na dno upadku. J. A. Gierowski, dz. cyt., s. 251-252.

[21] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 412-413.

i litewskiej. W późniejszym okresie w Lublinie i Kazimierzu pod osłoną wojsk odbywały się rokowania między królem a konfederatami w obecności posła rosyjskiego księcia Dołgorukiego. W następnych latach na terenie Lubelszczyzny prawie stale przebywały wojska rosyjskie[22].

Wojna północna zachwiała równowagę gospodarczą jaką osiągnęła Polska pod koniec XVII wieku, choć ustaliła się ona na poziomie o wiele niższym niż w pierwszej połowie tego stulecia. Katastrofalne zniszczenia wojenne były następstwem zarówno ruchów wojsk jak i dokonywanych z premedytacją działań traktowanych jako środek represji skierowany wobec przeciwników politycznych. W ślad za wojną nadciągały klęski zarazy i głodu. Straszliwa epidemia z lat 1705-1713, prawdopodobnie dżuma, spowodowała na wielu terenach zmniejszenie liczby ludności o około 33%. Dotknęło to zwłaszcza miasta; niektóre z nich zostały doszczętnie wyludnione. Podobne skutki pociągały za sobą spowodowane nieurodzajem klęski głodu, szczególnie dotkliwe w latach 1709-1710 na Litwie oraz 1714-1715 w Małopolsce. Tak więc gdy w tym czasie w Europie Zachodniej nastąpiło przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego Rzeczpospolita znalazła się w strefie regresu wojenno-koniunkturalnego. Oznaczało to, że u progu XVIII wieku powstał dystans w ekonomicznym rozwoju ziem polskich i krajów zachodnioeuropejskich[23].

Na Lubelszczyźnie, podobnie jak na większości obszaru ziem Rzeczypospolitej, przemarsze i postoje wojsk spowodowały bardzo poważne straty materialne. Szczególnie dotkliwe były kontrybucje i rekwizycje wojsk obciążające wszystkich mieszkańców miast i wsi. Poza tym przechodzące i stacjonujące wojska oprócz kosztów utrzymania wymuszały na mieszkańcach dodatkowe świadczenia, ściągane najczęściej przemocą. Rekwizycje połączone z rabunkami najczęściej dokonywały wojska koronne (ok. 54%) i sojusznicze, to jest saskie i rosyjskie (ok. 35%). Mniej dokuczliwe były w początkach wojny rekwizycje szwedzkie. Karol XII starał się pozyskać szlachtę przeciwko Augustowi II i dlatego wojska szwedzkie nie wymuszały od ludności na wsi żywności i pieniędzy ponad ustaloną przez kontrybucję normę[24].

Rekwizycje obejmowały żywność (chleb, suchary, mąkę, piwo itp.) oraz sprzężaj, tj. konie i woły. Stacjonujące i przechodzące wojska uzupełniały w ten sposób swój ekwipunek i zapasy żywności. Najbardziej dokuczliwe dla mieszkańców wsi były rekwizycje sprzężaju. Ilość ich wzrastała w latach wzmożonych ruchów wojska. Nie ustały one po zakończeniu działań wojennych ze Szwecją. Ponowne nasilenie ich przypada na lata 1713-1717 w związku ze ściąganiem kontrybucji sa-

---

22 Tamże, s. 413. R. Orłowski, *Miejsce Zamościa i okolic w gospodarce Lubelszczyzny w XVII i XVIII stuleciu*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość 2011, s. 18-19.

23 J. A. Gierowski, dz. cyt., s. 291-192. J. Duda, R. Orłowski, dz. cyt., s. 67.

24 G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 413-414.

skiej, postojami i przemarszami wojsk rosyjskich oraz sił zbrojnych konfederacji tarnogrodzkiej, a następnie w latach wojny sukcesyjnej po śmierci Augusta II[25].

Poważne straty powodowały także rabunki dokonywane zarówno przez oddziały wojskowe jak i pojedyncze osoby. Rabowano pieniądze, produkty żywnościowe, narzędzia służące do uprawy roli oraz przedmioty codziennego użytku, a nawet książki, w szczególności te, które traktowały o hodowli koni. Inspiracją do dokonywania zniszczeń była także pogłębiająca się anarchia wewnętrzna, która sprzyjała dochodzeniu do osobistych porachunków miedzy szlachtą w formie zajazdów. Miarę nieszczęść dopełniały pożary wzniecane jako represje ekonomiczne stosowane wobec mieszkańców przez przechodzące wojska, szczególnie szwedzkie, za niezapłacone kontrybucje. Tak na przykład w latach 1702-1709 w jednym tylko powiecie lubelskim uległo zniszczeniu wskutek podpalenia około 2% wsi[26].

Dokonywane w toku działań wojennych zniszczenia materialne pogłębiały klęski elementarne, które splotły się z latami wojny. Lubelszczyznę, podobnie jak całą Polskę, nawiedziły na przemian występujące susze i ulewne deszcze, których następstwem był nieurodzaj, a w konsekwencji głód. Wśród wygłodzonej ludności obfite żniwo zbierały szerzące się epidemie. „Morowe powietrze", prawdopodobnie dżuma, przywleczone przez wojska szwedzkie objęło swym zasięgiem Lubelszczyznę w 1708 roku. Ponownie, znacznie poważniejszy, nawrót dżumy nastąpił w połowie 1710 r., by osiągnąć punkt kulminacyjny w 1711 r. Na Lubelszczyźnie objął pięć miast: Lublin, Łuków, Kazimierz, Biskupice i Łęczną oraz osiem wsi położonych w pobliży Lublina, to jest około 5% miejscowości[27].

W latach 1713-1715 na wielką skalę wystąpiła na Lubelszczyźnie klęska głodu, spowodowana nieurodzajem wywołanym długotrwałymi suszami, ulewami, powodzią i gradem. Stan klęski głodu pogłębiły ściągane przez wojska saskie wysokie kontrybucje i rekwizycje, które ogołociły ludność z żywności. Wygłodzona ludność padła ponownie ofiarą szerzących się chorób zakaźnych. Straty w zaludnieniu w tych latach wynosiły około 15% w stosunku do pierwszego dziesiątka lat XVIII wieku[28].

W przeciwieństwie do zniszczeń wojennych z połowy XVII wieku, których rozmiary zostały dość szczegółowo ukazane w opracowaniach historycznych, odnośnie do stanu gospodarki polskiej z pierwszych dziesięcioleci XVIII wieku, nie przeprowadzono dotychczas systematycznych badań, które dostarczyłyby całościowych danych pozwalających odtworzyć pełny obraz stanu w jakim znalazły się miasta i wsie w tym okresie[29]. W przypadku Lubelszczyzny zniszczenia wojenne tak z połowy wieku XVII jak i zwłaszcza pierwszych dwóch dziesięciole-

[25] Tamże, s. 414.
[26] Tamże, s. 414-415.
[27] Obok epidemii wyniszczającej ludzi szerzył się pomór na bydło. W 1711 r. masowy pomór bydła zanotowano we wsiach starostwa lubelskiego. Tamże, s. 415-416.
[28] Tamże, s. 416-417.
[29] J. A. Gierowski, dz. cyt., s. 292.

cia wieku XVIII miały istotny wpływ na wyraźną degradację tego regionu, jego marginalizację w ramach Rzeczypospolitej Obojga Narodów w porównaniu do czasów po unii lubelskiej, a więc końca wieku XVI i pierwszej połowy wieku XVII.

2. Czynniki petryfikujące stan stagnacji gospodarczej Lubelszczyzny

2.1. Istota zaklętego kręgu ubóstwa

Po wojnach XVII i początków XVIII stulecia splot wielorakich czynników natury egzogenicznej jak i endogenicznej utrzymywał Lubelszczyznę w stanie zapaści ekonomicznej i utrudniał przezwyciężenie zastoju gospodarczego. Region ten znalazł się w zaklętym kręgu ubóstwa, a więc w sytuacji w której istnieje okrężny układ sił mających tendencję do takiego wzajemnego oddziaływania na siebie, przy którym ubogi kraj, czy tez region, utrzymuje się w stanie pauperyzacji. We współczesnych teoriach rozwoju krajów zacofanych podkreśla się, że celem przerwania tychże procesów kumulacyjnych utrwalających stan zapaści i niedorozwoju gospodarczego, konieczna jest aktywna ingerencja państwa, a więc czynnika egzogenicznego. Myśl taka wyraźnie występuje w pracy dwudziestowiecznego ekonomisty amerykańskiego pochodzenia estońskiego Ragnara Nurkse w jego pracy „Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych".

Koncepcję Nurksego, którą można lapidarnie ująć w stwierdzeniu „kraj jest biedny, ponieważ jest biedny" rozwinął ekonomista szwedzki Gunnar Myrdal w ogólną zasadę „kumulatywnej i okrężnej przyczynowości". Głosi ona, że w kraju słabo rozwiniętym procesy kumulacyjne przebiegają w jednym, już zainicjowanym kierunku, a więc działają na rzecz petryfikacji stanu zacofania gospodarczego. Przerwanie tych procesów, sprawienie by zaczęły one działać w kierunku przeciwnym, wymaga oddziaływania na gospodarkę czynników zewnętrznych spośród których najbardziej realnym jest działalność państwa[30].

W przypadku Lubelszczyzny ze względu na słabość władzy królewskiej państwo nie mogło odegrać roli czynnika pobudzającego rozwój. Nie spełniały jej również – o czym niżej – czynniki zewnętrzne w stosunku do regionu. Wyjście

[30] R. Nurkse, *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*, Warszawa 1962, s. 26. G. Myrdal, *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, Warszawa 1958, s. 30-33. Por. również J. Górski, W. Sierpiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej (1870-1950),* Warszawa 1972, s. 459-460. Nurkse był przekonany, że państwo winno w pierwszej kolejności rozwijać infrastrukturę techniczną, jako podstawę do stworzenia i rozwoju przemysłu, zgodnie z poglądem wyrażonym u zarania ekonomii klasycznej przez Adama Smitha. Inwestycje w infrastrukturę mają zbyt małą efektywność, aby zainteresowali się nimi przedsiębiorcy, których zresztą w krajach zacofanych właściwie nie ma. Dopiero później, na bazie infrastruktury, jest możliwe wspieranie rodzimej przedsiębiorczości. R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2003, s. 279.

ze stanu katastrofalnych zniszczeń wojennych oparte być musiało na czynnikach endogenicznych. Stąd bardzo powoli dokonująca się odbudowa miast i wsi, stąd utrzymująca się do końca istnienia I Rzeczypospolitej marginalizacja Lubelszczyzny w obrębie państwa polsko-litewskiego. A oto bliższa charakterystyka czynników utrwalających stan zapóźnienia gospodarczego regionu lubelskiego w badanym okresie.

2.2. Niedoludnienie Lubelszczyzny

Czynnikiem endogenicznego rozwoju Lubelszczyzny, umożliwiającym jej wyjście ze stanu depresji gospodarczej, nie mogła stać się odpowiednia gęstość zaludnienia. Cała ówczesna Europa odczuwała brak dostatecznej liczby ludności, stąd pisarze merkantylistyczni i kameralistyczni w XVII i XVIII wieku w licznej ludności upatrywali podstawową przesłankę rozwoju gospodarczego. Taki punkt widzenia reprezentował tez merkantylista polski z epoki saskiej Stefan Garczyński, wojewoda poznański, autor „Anatomii Rzeczypospolitej Polskiej" napisanej w 1733 roku, a wydanej dopiero w 1749 r.). Garczyński, podobnie jak kameralista niemiecki J.J. Becher, w dużej gęstości zaludnienia upatrywał czynnik pobudzający życie gospodarcze. Wyludnienie Polski – pisał – jest wielką szkodą dla jej gospodarki i siły militarnej[31]. Również pisarze epoki Oświecenia, a także ekonomiści czasów Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego (przede wszystkim Fryderyk Skarbek) za jedną z barier rozwoju gospodarczego uznawali niedoludnienie ziem polskich.[32]

Województwo lubelskie, czyli terytorium położone między środkową Wisłą i Wieprzem, aż do czasów rozbiorów należało do obszarów słabo zaludnionych mimo, iż unia z Litwą uczyniła zeń centrum rozległej monarchii. Szacuje się, że w ósmym dziesięcioleciu XVI wieku, a więc tuż po unii lubelskiej, liczba ludności zamieszkującej ziemie etniczne Korony (Wielkopolska, Małopolska, Mazowsze, Prusy Królewskie) wynosiła 3400 tys.; dawało to średnią gęstość zaludnienia 20,6 osób na 1 km^2 [33]. Największe zagęszczenie ludności posiadało województwo płockie: ponad 30 mieszkańców na 1 km^2; znacznie słabiej zaludnione było województwo lubelskie z niespełna 11 mieszkańców na 1 km^2. W następnym siedemdziesięcioleciu (1580-1650) zaznacza się – wedle wszelkiego prawdopodobieństwa – dalszy przyrost ludności, choć nieco słabszy. W wymienionych trzech

[31] R. Lipiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, Warszawa 1968, s. 215-216.

[32] J. Górski, *Polska myśl ekonomiczna a rozwój gospodarczy 1807-1830. Studia nad początkami teorii zacofania gospodarczego*, Warszawa 1963, s. 140-141.

[33] Danych o podobnej ścisłości brak dla Rusi Czerwonej, Ukrainy i Wielkiego Księstwa Litewskiego. Przyjmuje się, że przeciętna dla Litwy wynosiła około 6 mieszkańców na 1 km2, przy czym najgęściej zaludniona była Litwa właściwa i zachodnia Białoruś. B. Zientara, A. Mączak, I. Ihnatowicz, Z. Landau, *Dzieje gospodarcze Polski do roku 1939*, Warszawa 1988, s. 138.

dzielnicach Korony (bez Prus Królewskich) liczba mieszkańców wzrosła w tym okresie o około 700 tys. (do 3800 tys.)[34].

Wojny połowy XVII wieku spowodowały w Lubelskiem, tak jak w całej Rzeczypospolitej regresję demograficzną. Liczba ludności spadła tu o około 30% w stosunku do połowy wieku XVI, co spowodowało, że województwo lubelskie znajdowało się w rzędzie najmniej zaludnionych regionów. O ile w pozostałych województwach Małopolski na 1 km^2 przypadało 12 mieszkańców, to w Lubelskiem 9. Jeszcze mniej korzystnie przedstawiała się pozycja województwa lubelskiego na tle sąsiedniego Podlasia czy województw Wielkopolski[35].

Nieznaczny przyrost ludności jaki miał miejsce w okresie panowania Jana III Sobieskiego został zniwelowany, po czym nastąpił dalszy spadek zaludnienia w czasie wojny północnej w wyniku ruchów wojsk, epidemii i powtarzających się klęsk głodu. Według niektórych obliczeń pod koniec drugiej dekady XVIII wieku w czterech dekanatach: lubelskim, lubartowskim, puławskim i janowskim ludność katolicka stanowiła niewiele więcej niż połowę (to jest 57%) stanu z połowy wieku XVII. Depresja demograficzna utrzymywała się przez następnych lat dwadzieścia. Spowodowały ją nowe klęski elementarne w czwartym dziesięcioleciu: ulewy i powodzie (1734-1735), nieurodzaj i głód i ponowny atak epidemii w latach 1736-1737 (prawdopodobnie tyfusu), które zaznaczyły się bardzo wyraźnym, bo trzykrotnym wzrostem zgonów w stosunku do drugiego dziesięciolecia. Dopiero od lat czterdziestych rozpoczął się szybki wzrost ludności, który niekiedy przyjmował postać eksplozji demograficznej[36].

Znacznie szybciej i z lepszymi rezultatami wkroczyła na tory odbudowy gospodarczej Wielkopolska (województwa poznańskie i kaliskie) mimo że dzielnica ta została jeszcze bardziej spustoszona w czasie wojen połowy XVII wieku aniżeli Lubelszczyzna. Wraz z początkiem drugiej ćwierci XVIII wieku (lata 1720-1730) Wielkopolska wstąpiła w stadium wzrostu gospodarczego, co prawda przerywanego (wojna siedmioletnia, konfederacja barska, I rozbiór Polski), ale odznaczającego się dużą dynamiką. Czynnikiem sprzyjającym ożywieniu gospodarczemu był rozwój osadnictwa, zwłaszcza wiejskiego, w którym szczególna rola przypadła tzw. osadnictwu „olęderskiemu" (nazwa wywodzi się od pierwszych osadników Holendrów); jego nasilenie przypadło na wiek XVIII. Ożywienie gospodarcze prowadziło do wzrostu zaludnienia. Według szacunkowych obliczeń po zakończeniu wojny północnej Wielkopolska liczyła około 560 tys. mieszkańców, co dawało gęstość zaludnienia 17 osób na 1 km^2. Do 1793 r. ludność Wielkopolski (włączając ziemie zabrane w pierwszym rozbiorze) wzrosła do około 800 tys. Dało to

[34] Tamże, s. 138-139. W latach 1626-1629 Prusy Królewskie mocno ucierpiały w trakcie trwania wojny polsko-szwedzkiej spowodowanej najazdem Gustawa Adolfa. Jedna trzecia wsi została zniszczona, a ludność zdziesiątkowana. S. Grzybowski, *Dzieje Polski i Litwy (1506-1648)*, *Wielka Historia Polski*, t. 4, Kraków 2000, s. 345-348.

[35] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt. 395-396.

[36] Tamże, s. 417.

w efekcie gęstość zaludnienia 24 osoby na 1 km^2. Tym niemniej stan zaludnienia sprzed wojen połowy XVII wieku nie został w pełni osiągnięty[37].

2.3. Ruina miast i upadek rolnictwa

Równolegle z ukazaniem się „Bogactwa narodów" Adama Smitha w myśli ekonomicznej sformułowana zastała teza o potrzebie wszechstronnego rozwoju wszystkich działów produkcji jako warunku pomyślnego rozwoju gospodarczego. Znany filozof francuski, fizjokrata Etienne Bonnot de Condillac, autor pracy o zagadnieniach ekonomicznych „Handel a państwo, ich stosunki wzajemne" (1776 r.) konstatuje, że wszystkie zajęcia przetwarzające materię są produkcyjne, a nie tylko rolnictwo. Istnieje więc wzajemna zależność rzemieślników i rolników. Stąd też wszystkimi działami wytwórczości należy się jednakowo opiekować. Kraj czysto rolniczy byłby krajem ubogim i zależnym od innych; również biedny i zależny byłby kraj mający tylko rzemiosło lub tylko handel[38].

Myśli te rozwija jeden z głównych luminarzy polskiego Oświecenia Stanisław Staszic. Według niego konieczną przesłanką wszechstronnego rozwoju produkcji rolnej jest rozwój miast i zawodów miejskich. W „Przestrogach dla Polski" pisze co następuje: „Wsie są miast matkami, trzeba, aby w kraju pierwej rolnictwo stanęło w pewnym stopniu, dopiero miasta powstać mogą. Nawzajem trzeba, aby miasta były do pewnego stopnia zaludnione, handlowe i bogate, dopiero rolnictwo doskonalić się może. Wsie dały początek miastom. Miasta dają obfitość wsiom. Rolnictwo stwarza przemysł, wzrost przemysłu doskonali rolnictwo"[39].

Obserwacja Staszica o istnieniu sprzężenia zwrotnego miedzy kondycją miast i wsi sformułowane w końcu XVIII stulecia można z powodzeniem odnieść do sytuacji zaistniałej w Polsce po wojnach wieku XVII i początków XVIII. Już działania wojenne z okresu „potopu" prowadząc do zniszczenia zarówno miast jak i wsi wytworzyły stan prowadzący do petryfikacji zastoju gospodarczego. Pogłębiły bowiem na terytorium całej Rzeczypospolitej, w tym również na Lubelszczyźnie, przewagę ilościową i ludnościową wsi minimalizując procentowy udział w populacji ludności miejskiej. Według spisu miejscowości województwa lubelskiego w 1683 r. w dwóch powiatach: lubelskim i urzędowskim – miasta stanowiły około 4,5% ogólnej liczby osad, w których mieszkało około 24% ludności. Jeszcze niższy stopień urbanizacji miała ziemia łukowska (ok. 1,5%) i ziemia chełmska, gdzie przewaga wsi była dominująca. Poza Lublinem nieliczne tylko miasta w powiecie lubelskim i urzędowskim miały powyżej 500 mieszkańców, w pozostałych zazwyczaj mieszkało kilkadziesiąt osób. Niski stopień urbanizacji, niedorozwój przemysłu i rzemiosła charakteryzowały Lubelszczyznę także w następnych stuleciach. Rzutowało to niekorzystnie na stan rolnictwa, które nie miało dostatecz-

[37] *Dzieje Wielkopolski*, t. I do roku 1793, J. Topolski (red.), Poznań 1969, s. 715, 795, 811-812.
[38] E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, Lublin 1991, t. I, s. 57-58.
[39] S. Staszic, *Pisma filozoficzne i społeczne*, t. I, Warszawa 1954, s. 293.

nych impulsów do intensywnego rozwoju. Pod względem struktury zatrudnienia miasta Lubelszczyzny, poza Lublinem, upodabniały się do wsi. Ten postępujący proces agraryzacji miast ograniczał ich rozwój i oddziaływał hamująco na rozwój gospodarczo-społeczny całego obszaru między Wisła i Bugiem[40].

Jeszcze większe spustoszenie spowodowały działania wojenne, głód i epidemie w czasie wojny północnej. Źródła informują o ogromnym ubytku ludności np. w Łęcznej, w Kraśniku. W Kazimierzu jeszcze w 1723 r. większość domów i kamienic stało pustką. Uniwersał wydany w tymże roku dla miasta Kazimierza wzywał ludność kryjącą się na przedmieściach do osiedlania się w mieście. Podobny stan odzwierciedlały uniwersały wydane przez dziedziców Bełżyc, Czemiernik, Opola, Markuszowa, Końskowoli i innych miejscowości[41].

W nienajlepszym stanie znajdował się również Lublin - stolica województwa i największe miasto regionu. Jako centrum handlu dalekosiężnego w poprzednich wiekach, rolę tę utracił bezpowrotnie. Korzyści osiągane uprzednio z pośrednictwa handlowego nie przełożyły się na trwałe zmiany w strukturze gospodarczej regionu. Przeniesienie stałej siedziby królewskiej z Krakowa do Warszawy przez Zygmunta III spowodowało jeszcze przed wojnami połowy XVII stulecia stopniowy spadek znaczenia traktu królewskiego Kraków–Lublin–Wilno, będącego zarazem ważnym szlakiem handlowym, a zarazem drogą wymiany kulturowej pomiędzy cywilizacjami łacińską i bizantyjską[42].

Wojny z czasów panowania Jana Kazimierza spowodowały znaczny ubytek ludności miasta Lublina[43]. Jeszcze większe straty spowodowała wojna północna. Lublin został wówczas dwukrotnie strawiony pożarem w 1702 i 1710 r., zdziesiątkowany głodem i epidemią w latach 1708-1709, 1711-1712, 1715 i 1736-1737, opustoszał i przez wiele lat nie mógł nadrobić strat w zaludnieniu. Kontrybucje, obciążenie kosztami przechodzących i stacjonujących wojsk doprowadziły miasto do ruiny. Przestały istnieć dawne zakłady przemysłowe, jak blech, szlifiernia czy postrzygalnia, inne oddano w arendę. Miasto zostało tez pozbawione zakładów użyteczności publicznej: wodociągów, łaźni; remontu wodociągu zaniechano prawdopodobnie w końcu XVII wieku. Nie podźwignęło miasto z upadku krótkotrwałe ożywienie handlu związane z wydarzeniami politycznymi jak dwukrotne zwołanie sejmu w 1703 i 1706 roku i zjazdy monarchów w latach 1704, 1707 i 1716. W Lublinie przebywali bowiem August II prowadzący rozmowy z wysłannikami cara Dołgorukowem i Mienszykowem i z samym Piotrem I; przebywał

40 G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 396.

41 Tamże, s. 417-418.

42 J. Kopaczek, *Zarys dziejów królewskiego traktu Kraków-Lublin-Wilno i jego przywrócenie jako „Via Jagiellonica"*, [w:] *Związki Lublina i Wilna. Studia i materiały*, t. I T., Rodziewicz (red.), Lublin 2011, s. 99-101.

43 Według rejestru kontrybucji subsydium charitativum z 1673 roku ludność terenów podległych władzy miejskiej Lublina dochodziła do 4718 osób, a przedmieść i wszystkich folwarków do 1922 co stanowiło razem 6640. Liczba ta nie obejmowała jednak Żydów. M. Stankowa, dz. cyt., s. 130.

także Karol XII i jego protegowany Stanisław Leszczyński. Bytność każdego z tych dostojników zaznaczała się jednak ściąganiem kontrybucji i obowiązkiem utrzymywania ich wraz ze świtą i wojskiem[44].

W stanie upadku pozostawały także inne, mniejsze miasta Lubelszczyzny. Od rozpoczęcia działań wojennych w związku z wybuchem wojny północnej aż do lat dwudziestych XVIII stulecia zamarło w nich prawie całkowicie życie miejskie. Wyjątek stanowił Zamość, główny ośrodek rozległych dóbr – Ordynacji Zamojskiej i siedziba Akademii Zamojskiej, który stosunkowo najmniej ucierpiał w czasie wojny. Upadek gospodarczy Lubelskiego, a szczególnie Lublina, spowodował osłabienie więzi terytorialnej. Północne części województwa ciążyć zaczęły ku stołecznej Warszawie, stając się dostawcami żywności, surowców i półfabrykatów dla stolicy[45].

Podupadle miasta nie mogła ożywić słaba więź handlowa z mieszkańcami wsi, zubożałymi na skutek strat spowodowanych zniszczeniami wojennymi. Bez względu na typ własności straty materialne na wsi wpłynęły na obniżenie kultury rolnej, co uwidoczniło się w spadku produkcji zbożowej.

Występujący w całej Rzeczypospolitej regres w technice rolnej przejawiał się w zwiększeniu stanu liczebnego narzędzi drewnianych, w posługiwaniu się na większą skalę sochą i żarnami. Chłop przygnieciony ciężarem pańszczyzny miał coraz mniej czasu na zajęcie się własnym gospodarstwem, brakowało mu też środków do nabycia lepszych narzędzi. Ponadto świadczenie renty odrobkowej absorbowało sprzężaj oraz siłę roboczą gospodarstw chłopskich, co sprawiało, że nie mogły być one wykorzystane do staranniejszej uprawy własnych gruntów lub podjęcia innych zajęć zarobkowych[46].

Na Lubelszczyźnie niewystarczająca już na początku XVIII wieku ilość siły pociągowej zwierząt obniżyła się w wyniku wojny północnej o około 40-50%. Stąd powszechnym zjawiskiem było sprzęganie inwentarza pociągowego z dwóch gospodarstw chłopskich półłanowych do wykonywania podstawowych prac polowych tj. orki i bronowania. Zmniejszenie się liczby inwentarza pociągowego i pogłowia bydła prowadziło z kolei do wyjałowienia gleby z powodu niedostatecznego nawożenia obornikiem. Stąd też znaczna część gruntów uprawnych leżała odłogiem. Ubytek inwentarza sprzężajnego narzucał wielu gospodarstwom dwupolowy system uprawy ziemi z przewagą przymusowego ugurowania, w innych ograniczał bardzo poważnie trójpolówkę ugorowo-zbożową[47].

Niski poziom techniki rolnej oddziaływał na strukturę zasiewów i wydajność plonów. W strukturze zasiewów przeważały rośliny zbożowe – drugie miejsce zajmowały rośliny kaszowe (tatarka i proso), następnie strąkowe (groch), pastewne, a ostatnie miejsce – przemysłowe (len, konopie, chmiel). Spośród roślin

---

44 Tamże, s. 138-139 i 141. G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 418.

45 G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 418. T. Mencel, *Wstęp* [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 13.

46 J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa–Łódź 2000, s. 76, 78.

47 G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 420.

zbożowych największy obszar zasiewów zajmowało żyto (ok. 50-70%) – drugie rośliny kaszowe – tatarka (ok. 10-20%), po niej – owies (10-15%) i jęczmień (8-10%). Najmniejszy obszar w ogólnej strukturze upraw zajmowała pszenica – ok. 2-4% pomimo lepszych na Lubelszczyźnie warunków glebowych w porównaniu z glebami w województwach zachodnich i na Pomorzu. Intensyfikacyjna uprawa żyta – monokultura zbożowa – oraz uprawa tatarki, pogłębiały wyjałowienie gleby i prowadziły do obniżenia plonów, które w latach wojny północnej znacznie odbiegały in minus od wysokości przeciętnej plonów w tym okresie w Polsce[48].

Czynnikiem pogłębiającym negatywne procesy w rolnictwie Lubelszczyzny od połowy wieku XVII do połowy następnego stulecia były też dokonujące się podówczas niekorzystne zmiany w strukturze własności dóbr ziemskich oraz w strukturze gospodarstw chłopskich.

2.4. Zmiany w strukturze własności dóbr ziemskich i marginalizacja politycznej roli Lubelszczyzny

Na Lubelszczyźnie u schyłku XVII wieku dobra prywatne szlachty stanowiły 82,2% ogólnej liczby osad w stosunku do pozostałych dóbr: królewskich – ok. 10% i własności zrzeszeń, jak kościołów i zakonów – 7,8%. Dobra państwowe, zwane królewszczyznami (ok 10% wsi i 24,4% miast), w porównaniu z innymi województwami Małopolski, nie zajmowały zbyt wielkiego obszaru[49], ustępowały również sąsiadującemu Podlasiu, gdzie wsie królewskie stanowiły blisko 20% ogółu wsi[50]. Analogicznie jak w innych regionach kraju królewszczyzny uległy na Lubelszczyźnie w czasie wojen szczególnemu zniszczeniu; podobny los spotkał dobra duchowne.

W dobrach prywatnych szlachty przeważała wielka i drobna własność. Postępujący w XVII wieku proces koncentracji latyfundialnej zaznaczył się w końcu tego stulecia powstaniem nowych fortun magnackich. W miejsce dziesięciu wielkich posiadłości w ciągu XVII wieku powstało sześć możnowładczych majętności, które zajmowały około 34% ogólnej liczby osad, to jest około 4% więcej w porównaniu z drugą połową XVI wieku. Zasób ziemi pozostający we władaniu magnatów powiększały ponadto oddawane im w dożywotnią lub dziedziczną dzierżawę królewszczyzny. Właścicielami tych fortun stały się rody, których fundament magnackiej potęgi znajdował się poza województwem. Byli to Sieniawscy, Lubomirscy, Sobiescy, Zamoyscy, Prażmowscy i Tarłowie. Posiadłości tychże rodów na obszarze województwa lubelskiego były to typowe dobra magnackie z rozpowszechnionym system dzierżaw i poddzierżaw. Zazwyczaj co kilka lat dzier-

48 Tamże, s. 421.

49 E. Trzyna, *Położenie ludności wiejskiej w królewszczyznach województwa krakowskiego w XVII w.*, Wrocław 1963, s. 31.

50 J. Topolski, *Wpływ wojen połowy XVII w. na sytuację ekonomiczną Podlasia*, [w:] *Studia Historica*. W 35-lecie pracy naukowej H. Łowmiańskiego, Warszawa 1958, s. 318.

żawcy zmieniali się, lub dobra te były zastawiane. Ich systematycznej eksploatacji towarzyszył jaskrawy częstokroć wyzysk mieszkańców miast, miasteczek i wsi[51].

Z przytoczonych uwag wynika, że po wojnach XVII wieku, a także z początków XVIII stulecia w województwie lubelskim wystąpiło zjawisko charakterystyczne dla regionów i krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, polegające na eksploatacji prowincji przez stolicę i ogólnie rzecz biorąc okręgi wielkomiejskie. Uzyskiwane rzez magnatów dochody z dóbr znajdujących się na terenie Lubelskiego ulegały transferowi i były konsumowane w głównych rezydencjach ich „mini-państewek", znajdujących się na innych obszarach Rzeczpospolitej, stwarzając tam dodatkowy popyt i zatrudnienie, choćby przy wznoszeniu pałaców i innych obiektów, służąc finansowaniu mecenatu artystycznego, utrzymywaniu załóg wojskowych i licznej służby. Województwo lubelskie mimo swego centralnego położenia w obrębie państwa polsko-litewskiego, stawało się w ten sposób peryferią w stosunku do głównych ośrodków latyfundiów magnackich.

Z degradacją ekonomiczną województwa lubelskiego wiązał się zanik jego roli politycznej. W przeciwieństwie do drugiej połowy wieku XVI po wojnach z czasów Jana Kazimierza i w latach późniejszych nie spotykamy na terenie Lubelszczyzny żadnej wybitnej postaci życia politycznego na skalę ogólnokrajową. Niewątpliwie wpływ na to miała sytuacja rodzinna właścicieli Ordynacji Zamojskiej. Bezpotomna śmierć Jana Zamoyskiego „Sobiepana" w 1665 roku, wnuka wielkiego kanclerza i założyciela Ordynacji, stała się powodem zatargów rodzinnych. Z pretensjami do Ordynacji wystąpiły dwie siostry zmarłego. Po długich, nader uciążliwych sporach i procesach, zarówno na sejmikach, jak i na sejmach drogę do urzędu ordynata utorował prawowitemu następcy król Jan III Sobieski. W r. 1674 Ordynację otrzymał Marcin Zamoyski, reprezentujący młodszą linię Zamoyskich. Zgodę na to wyraził także sejm w konstytucji z r. 1677[52]. Do czasów po I rozbiorze, kiedy to w r. 1778 Ordynacja przeszła w ręce Andrzeja Zamoyskiego, żaden z ordynatów nie odgrywał pierwszoplanowej roli w życiu politycznym Polski.

Oprócz posiadłości magnatów istotną rolę w strukturze agrarnej Lubelskiego odgrywały dobra bogatej szlachty (5-10 wsi) oraz własność drobnej szlachty. Uległa natomiast zanikowi własność jednowioskowa w wyniku podziałów rodzin-

[51] J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny…*, s. 208-209.

[52] W momencie śmierci swego założyciela Jana Zamoyskiego (1605 r.) Ordynacja Zamojska obejmowała obszar 3830,2 km2 na którym leżało 6 miast i 149 wsi. R. Orłowski, *Powstanie i rozwój Ordynacji Zamojskiej*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej…*, s. 26. R. Orłowski, *Dzieje Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej…*, s. 49-51. W okresie przedrozbiorowym dobra Ordynacji Zamojskiej usytuowane były z racji ówczesnego podziału administracyjnego w następujący sposób. W województwie lubelskim, w powiecie urzędowskim znajdowały się 3 miasta (Goraj, Janów i Kraśnik) i 32 wsie, w ziemi chełmskiej, w powiecie krasnostawskim 3 miasta (Zamość, Szczebrzeszyn, Turobin) i 67 wsi. W województwie bełskim, w powiecie grabowieckim były 2 miasta (Józefów i Tomaszów) oraz 24 wsie. W ziemi przemyskiej leżały 2 miasta (Krzeszów, Tarnogród) i 39 wsi. R. Orłowski, *Miejsce Zamościa i okolic…*, s. 14.

nych, albo wskutek wykupu przez innych posesjonatów ze stanu szlacheckiego. Było to zjawisko negatywne gdyż zaletą tego typu własności był osobisty nadzór szlachcica nad gospodarstwem folwarcznym, i jego związek z najbliższą okolicą[53]. Najliczniej występowała natomiast drobna własność którą tworzyły części wsi oraz gospodarstwa szlachty zagrodowej nie odbiegające swoja wielkością od gospodarstw chłopskich. W końcu wieku XVII szlachta zagrodowa uległa postępującej pauperyzacji[54]. Tak szlachta zagrodowa jak i szlachta nie posiadająca, czyli „gołota", w nikłym stopniu uczestniczyły w wymianie handlowej z miastem.

W warunkach gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej struktura własnościowa, cechująca się przewaga wielkiej i drobnej własności ziemskiej, rzutowała na całość życia ekonomicznego. Ze względu na skurczenie się rynku wewnętrznego, w wyniku zubożenia i wyludnienia miast, działalność ekonomiczna szlachty skierowała się na intensyfikację produkcji zbóż, przeznaczonych głównie na eksport. Odwracało to jej uwagę od odbudowy i rozwoju miast pozostających w jej posiadaniu i tym samym pogłębiało agraryzację Lubelszczyzny[55].

2.5. Zmiany w strukturze gospodarstw chłopskich

Na chłonności rynku wewnętrznego negatywnie odbiły się także zmiany w strukturze gospodarstw chłopskich. Wielkość tychże gospodarstw uzależniona od decyzji właściciela wsi – kierującego się aktualnymi potrzebami gospodarstwa folwarcznego, to jest siłą roboczą potrzebną do uprawy ziemi folwarcznej – uległa w początkach XVIII wieku niekorzystnym zmianom. Jeszcze w drugiej połowie XVII wieku we wsiach lubelskich przeważały gospodarstwa kmiecie – półłanowe liczące około 8 ha ziemi[56]. Tym niemniej w niektórych rejonach, jak np. w ziemi łukowskiej[57], a także i chełmskiej, dość częstym zjawiskiem były gospodarstwa „ćwierciowe" – ćwierćłanowe. Na początku XVIII w. decydującą przewagę miały gospodarstwa małorolne – ćwierćłanowe i mniejsze.

Wzmożenie dążeń właścicieli wsi w kierunku tworzenia małych gospodarstw chłopskich warunkowała ówczesna sytuacja gospodarcza chłopów. Zdewastowane w wyniku zniszczeń wojennych, osłabione na skutek depresji demograficznej gospodarstwa chłopskie nie miały środków finansowych do samodzielnej odbudowy i wymagały wsparcia materialnego. Właściciele wsi, kierując się swo-

---

53 Na walory własności średniej w rolnictwie obejmującej jeden folwark wskazywał w XIX wieku polski ekonomista Józef Supiński, autor „Szkoły polskiej gospodarstwa społecznego". Z szlachtą średnią, uważaną za „czoło narodu", wiązał on największe nadzieje na awans cywilizacyjny ziem polskich i możliwość odzyskania w przyszłości niepodległości. Z Szymański, *Józefa Supińskiego teoria rozwoju społeczno-gospodarczego*, Lublin 1999, s. 255 i 296.

54 J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski (do r. 1864)*, t. I, Poznań 1947, s. 226.

55 G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 399.

56 J. R. Szaflik, *Wieś lubelska w połowie XVII w. Problem zniszczeń i odbudowy*, Lublin 1963, s. 26.

57 J. R. Szaflik, *Stosunki gospodarczo-społeczne we wsiach starostwa łukowskiego*, [w:] *Z przeszłości Ziemi Łukowskiej*, Lublin 1965, s. 56.

imi potrzebami, odbudowywali mniejsze gospodarstwa, ponieważ te wymagały mniejszych nakładów w formie tzw. załogi – sprzężaju i narzędzi uprawy ziemi, a dawały więcej dni pracy pańszczyźnianej aniżeli gospodarstwa kmiecie[58].

Odbudowa małych gospodarstw chłopskich i udzielana forma zapomogi umożliwiała tym gospodarstwom przetrwanie okresu załamania, ale pogłębiała zależność materialną chłopów od dominium. Ponadto rozdrobnienie gospodarstw chłopskich dawało szlachcie możliwość wyłączenia z lokalnej wymiany towarowo-pieniężnej dotychczas wydajnych produkcyjnie zamożnych chłopów. Gospodarstwa małorolne o bardzo ograniczonej zdolności produkcyjnej, pozwalające zaledwie na wegetację ich użytkowników, nie stanowiły tej groźby i umożliwiały szlachcie zbyt nadwyżek eksportowych na rynku lokalnym[59].

2.6. Niedorozwój oświaty

Czynnikiem endogenicznego rozwoju Lubelszczyzny umożliwiającym jej wydobycie się ze stanu stagnacji w jakiej znalazła się po wojnach połowy XVII i początków XVIII wieku nie stała się podówczas oświata. Rozwijała się ona pomyślnie, i to na wszystkich szczeblach, w poprzednim okresie jaki nastąpił po unii lubelskiej 1569 roku. W r. 1595 Jan Zamoyski założył Akademię Zamojską mającą prawa uniwersyteckie w zakresie nadawania stopni akademickich i promowania nowych doktorów. W 1628 r. założona została w Białej Radziwiłłowskiej (Podlaskiej) szkoła, przyjęta w r. 1633 pod patronat i opiekę Akademii Krakowskiej jako jedna z jej wielu kolonii. W Lublinie szczególnym prestiżem cieszyło się otwarte w 1586 r. kolegium jezuickie. Liczba uczniów ciągle w nim wzrastała. W połowie XVII wieku kształciło się w nim już około 1000 uczniów[60].

Działania wojenne i towarzyszące im zniszczenia materialne doprowadziły do upadku szkolnictwa. Trudności przeżywało szkolnictwo parafialne w miastach i miasteczkach, zanikło niemalże na wsi. Kolegium jezuickie w Lublinie zachowało nadal ten sam zakres wykładanych przedmiotów, aczkolwiek i ono obniżyło swój poziom. Po wojnach szwedzkich liczba uczniów, z reguły pochodzenia szlacheckiego, zmniejszyła się i początkowo nie przekraczała 500, na co wpływ miało zubożenie rodzin szlacheckich i depresja demograficzna. Zubożała i obniżyła swój poziom kolonia Akademii Krakowskiej w Białej Radziwiłłowskiej. W programach nauczania oprócz łaciny pozostawiono jednak pewien margines dla nauki języka ojczystego, historii Polski i prawa. Ponadto starano się dawać uczniom również pewne wiadomości z nauk ścisłych, matematyki i geografii. Trudności materialne przeżywała Akademia Zamojska, szczególnie za życia Jana Zamoyskiego „Sobiepana", który pozostawił ją własnemu losowi. Z czasem akademia ta nabrała cha-

[58] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 400-401.
[59] Tamże, s. 401-402.
[60] Z. Szymański, *W centrum monarchii polsko-litewskiej, Rozwój gospodarczy Lubelszczyzny…*, s. 311.

rakteru zdecydowanie nieszlacheckiego, i to zarówno w gronie słuchaczy, jak i kadry nauczającej, w życiu naukowym ujawniły się zaś cechy skostnienia i zastoju[61].

Pewne symptomy poprawy w szkolnictwie ujawniły się w wieku XVIII. W całej Rzeczypospolitej po głębokim obniżeniu poziomu szkolnictwa i znacznemu zmniejszeniu liczby szkól parafialnych w drugiej połowie XVII stulecia, a co za tym idzie wzrostu analfabetyzmu wśród ludności, oznaki poprawy wystąpiły w drugiej ćwierci XVIII wieku. Nowsze badania wskazują, że np. w obszernej diecezji krakowskiej obejmującej terytorium całej średniowiecznej Małopolski, a więc również ówczesne województwo lubelskie, co najmniej 40% parafii posiadało szkoły, których razem miało być 375. Mimo to w porównaniu ze stanem z końca XVI wieku liczba szkól parafialnych była dwukrotnie mniejsza; nie odrobiono więc strat z poprzedniego stulecia. Te skromne osiągnięcia na polu szkolnictwa elementarnego spowodowane były spustoszeniami wojennymi i wyczerpaniem ekonomicznym kraju, jak i spadkiem zainteresowania Kościoła katolickiego po zwycięstwie nad reformacją[62].

Po zakończeniu wojny północnej wzrastać zaczęła również liczba kolegiów kształcących młodzież szlachecką. W połowie XVIII wieku w całej Rzeczpospolitej działało 67 kolegiów i rezydencji jezuickich oraz ponad 30 pijarskich. W próbach reform szkolnych przełomową rolę odegrała inicjatywa Stanisława Konarskiego, członka zakonu pijarów i założenie przez niego w 1740 roku nowego typu kolegium szlacheckiego – Collegium Nobilium w Warszawie. Do 1754 roku zostały zreformowane wszystkie pozostałe kolegia pijarskie, a wkrótce w ślad za nimi poszło i szkolnictwo jezuickie[63].

Na Lubelszczyźnie rolę szkół dla szlachty pełniły kolegia jezuickie w Lublinie i Krasnymstawie oraz kolegia pijarskie w Chełmie (od 1667 r.) i w Łukowie założone w 1701 roku. Końcowe lata XVII stulecia były dla kolegium jezuickiego w Lublinie na ogół korzystne. Dzięki licznym ofiarom i darowiznom rosła liczba uczniów, która po załamaniu się w latach „potopu" znów dochodziła do tysiąca. W okresie względnej stabilizacji jaki nastąpił po r. 1715 można było odnowić gmach zakładu i myśleć o rozbudowie kolegium[64].

W ślad za przykładem Collegium Nobilium Stanisława Konarskiego jezuici również zaczęli zakładać podobne placówki. Pierwsze trzy nowego typu kolegia szlacheckie (Collegium Nobilium) założone zostały pod koniec lat czterdziestych XVIII wieku we Lwowie, Wilnie i Warszawie. W r. 1752 jezuici uzyskali przywilej Augusta III na otworzenie takiego zakładu także w Lublinie. Konwikt uruchomio-

[61] E.A. Mierzwa, S. Tworek, dz. cyt., s. 382-383.

[62] J. A. Gierowski, dz. cyt., s. 375.

[63] Tamże, s. 375-376.

[64] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 430. R. Orłowski, J. R. Szaflik, *Dzieje miasta Łukowa*, Lublin 1962, s. 74. K. Poznański, *Czasy jezuickie – od humanizmu do oświecenia*, [w:] *Szkoła czterech wieków. Liceum Ogólnokształcące im. Stanisława Staszica w Lublinie*, K. Kucha (red.), Lublin 1992, s. 18.

ny został w r. 1753, w dwa lata później przekształcono go w Collegium Nobilium. Ze względu na mała liczbę uczniów lubelskie kolegium szlacheckie nie rozwinęło się w pełni samodzielny zakład. Jego wychowankowie chodzili na lekcje do istniejącego już od końca XVI wieku normalnego kolegium, a tylko niektóre przedmioty prowadzone mieli oddzielnie przez świeckich metrów i nauczycieli jak: jazda konna, szermierka, taniec, muzyka i nauka języków nowożytnych. Z tych względów Collegium Nobilium w Lublinie nie stanowiło tak ważnej dla polityki oświatowej zakonu jezuitów placówki, jak kolegia szlacheckie w centrach życia politycznego, jakimi były Warszawa i Wilno[65].

W początkach XVIII wieku kolonia Akademii Krakowskiej w Białej Radziwiłłowskiej starała się w dziedzinie programów nauczania w większym stopniu nadążyć za wymaganiami nowszych czasów. Natomiast w tym samym okresie Akademia Zamojska stała się szkołą regionalną, trwającą w swym skostnieniu. Starania ordynatów wokół reformy Akademii napotykały na opór profesorów. Wprowadzone w połowie XVIII wieku nader skromne reformy przedłużyły na pewien okres żywot Akademii[66].

3. Symptomy ożywienia gospodarczego u schyłku epoki saskiej

W miarę upływu czasu od zakończenia wojny północnej w Rzeczypospolitej jako całości dały się zauważyć oznaki ożywienia gospodarczego. W Wielkopolsce – o czym już wzmiankowano – nasiliło się osadnictwo zwane „olenderskim". W połowie XVIII stulecia widoczne też było podnoszenie się poziomu techniki i kultury rolnej co prowadziło do stopniowego utowarowienia gospodarki wiejskiej, a tym samym wzrostu znaczenia renty pieniężnej. Ożywiła się też gospodarka miejska oraz rzemiosło, powstawały pierwsze manufaktury. Te ostatnie były początkowo dziełem magnatów korzystających z pracy chłopów pańszczyźnianych, przy czym majstrów sprowadzano z zagranicy[67].

Na Lubelszczyźnie zarysowujące się niewielkie zmiany na lepsze obserwuje się w miastach magnackich już po zakończeniu działań wojennych, a wzmożenie ich przyniosły lata czterdzieste. Właściciele ich kierując się chęcią pomnożenia dochodów wydawali liczne przywileje zachęcające osadników różnych wyznań i narodowości do osiedlania się w miastach. Miasta, które utraciły prawa miejskie, otrzymały odnowienie tych praw, jak np. Lewartów (1744 r.), Michów (1747 r.) i Izbica (1760 r.). Celem podniesienia handlu właściciele miast, czy ich dzierżawcy, zabiegali o zatwierdzenie dawnych przywilejów targowych i nadanie nowych

[65] K. Poznański, dz. cyt., s. 18-19. K. Puchowski, *Jezuickie kolegia szlacheckie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Studium z dziejów edukacji elit*, Gdańsk 2007, s. 252 i 258.

[66] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 431-432.

[67] J. Duda, R. Orłowski, dz. cyt., s. 78-81.

nadań dotyczących targów i jarmarków. W 1723 r. podupadły Urzędów otrzymał od Augusta II przywilej pięciu dodatkowych dorocznych jarmarków dodanych do dawnych sześciu. Nowe przywileje targowe otrzymały: Końskowola, Bełżyce, Janów Ordynacki i Łęczna. Magnaci podejmują również akcję zakładania nowych miast. Prawo miejskie i prawo 14 jarmarków rocznie otrzymał Józefów Ordynacki (1725), Siedliszcze (1759) i Annopol (1761)[68].

Wszystkie te poczynania, zwiastujące odnowę życia gospodarczego miast, charakteryzowało powolne tempo i ograniczony zakres działania w stosunku do potrzeb i zadań gospodarki miejskiej. Rozwój miast opóźniały walki konkurencyjne pomiędzy cechami i rzemieślnikami pozacechowymi zamieszkującymi jurydyki szlacheckie. W szczególności cechy żydowskie stanowiły silną konkurencję i wypierały ludność tubylczą ze wszystkich dziedzin gospodarki miejskiej. W stanie stagnacji gospodarczej pozostawał Lublin – największy ośrodek miejski regionu. Od połowy XVII wieku miasto przestało być wielkim emporium handlowym. Mimo to już w pierwszych latach XVIII stulecia powstało na przedmieściach Lublina kilka budowli sakralnych (klasztor i kościół kapucynów pod wezwaniem św. Piotra i Pawła na Krakowskim Przedmieściu, kościół pod wezwaniem Przemienienia Pańskiego na Żmigrodzie – należący aktualnie do seminarium duchownego, na gruncie jurydyki klasztoru brygidek obszerny klasztor wraz z kościołem dla sprowadzonych do Lublina wizytek), co dowodziło, że nie było w mieście zupełnej stagnacji. Każda bowiem budowa dużego obiektu powodowała napływ do miasta robotników niewykfalifikowanych, dawała zatrudnienie murarzom i cieślom, powodowała zwiększenie obrotów handlowych i ożywiała miasto[69].

Pozytywnym objawem w życiu społeczno-gospodarczym Lubelszczyzny – co już uprzednio zostało zamarkowane – był datujący się od lat czterdziestych szybki wzrost ludności jako między innymi następstwo względnego spokoju jaki zapanował tu po sejmie pacyfikacyjnym 1736 roku. Sejm ten zakończył zbrojną walkę o sukcesję tronu w Polsce po śmierci Augusta II. Aż do czasów konfederacji barskiej teren Lubelszczyzny stał się wolny od działań wojskowych.

Najskromniejsze zmiany dały się zaobserwować w rolnictwie, stanowiącym dominantę życia gospodarczo-społecznego regionu. Wzrost możliwości eksportu zboża po zakończeniu działań wojennych skłonił szlachtę do odbudowy przede wszystkim gospodarstw folwarcznych nastawionych na zbożową produkcję eksportową. W części gospodarstw folwarcznych, w których stopień zniszczeń był mniejszy i ich właściciele dysponowali zasobami pieniężnymi, uzupełniono niedostatek narzędzi i sprzężaju za pomocą których uprawiano ziemię folwarczną wykorzystując pracę pańszczyźnianą chłopów. W gospodarstwach które uległy poważnemu zniszczeniu właściciele, nie mając środków na odbudowę folwarku, oddawali „puste" role, najczęściej „zagony" w najem chłopom osiadłym na warun-

[68] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 422-423. W. Ćwik, *Dzieje Józefowa*, Rzeszów 1992, s. 21.
[69] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 423.

kach czynszu. Te dwie drogi odbudowy folwarku uległy w latach pięćdziesiątych zahamowaniu w związku z poprawą sytuacji demograficznej, a tym samym nie przyniosły zmian w strukturze gospodarczo-społecznej wsi. Restauracja folwarku pańszczyźnianego nie doprowadziła do widocznych zmian w technice uprawy ziemi. Powszechnie stosowana była trójpolówka ugorowo-zbożowa. Bardzo powoli wzrastały też plony zbóż i w połowie XVIII wieku nie przekroczyły poziomu schyłku minionego stulecia. Wszystko to wskazywało na głębokie zacofanie gospodarcze i społeczne regionu. Świadomość tego wśród szlachty kształtowała się jednak bardzo powoli, wolniej aniżeli refleksje w odniesieniu do sytuacji miast[70].

4. Uwagi końcowe

Analiza przebiegu dziejów gospodarczych Lubelszczyzny od połowy wieku XVII aż do końca czasów saskich pozwala na sformułowanie tezy, że w tym okresie jej rola gospodarcza, polityczna i kulturalna zależała w głównej mierze od ogólnego stanu państwa. Na czasy świetności monarchii polsko-litewskiej, zwłaszcza po unii lubelskiej 1569 roku, przypada apogeum rozwoju Lubelszczyzny. W niemałym stopniu wpływ na to miało jej centralne położenie w Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Wojny jakie przetoczyły się przez ziemie Rzeczypospolitej w połowie XVII wieku przyniosły katastrofalne zniszczenie i wyludnienie w całym kraju. Rozmiary zniszczeń w województwie lubelskim były przy tym najwyższe spośród województw historycznej Małopolski. Mimo centralnego położenia Lubelszczyzny w państwie polsko-litewskim jej regres gospodarczy i depresja demograficzna były tak silne, że województwu lubelskiemu przypadła rola peryferii w stosunku do ośrodków latyfundiów magnackich, znajdujących się poza jego granicami. Upadła również rola Lublina, uprzednio ważnego emporium handlowego.

Jeszcze większe spustoszenia w początkach XVIII wieku spowodowała wojna północna, a następnie starcia zbrojne konfederacji tarnogrodzkiej z wojskami saskimi Augusta II i przemarsze wojsk rosyjskich. Lubelszczyzna znalazła się w stanie zapaści ekonomicznej, w sytuacji przypominającej zaklęty krąg ubóstwa, charakterystyczny dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. Symptomy ożywienia gospodarczego w końcowym okresie czasów saskich były bardzo słabe i odnosiły się w zasadzie tylko do gospodarki miejskiej.

Bibliografia

1. Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2003.
2. Ćwik W., *Dzieje Józefowa*, Rzeszów 1992.
3. Duda J., Orłowski R., *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 roku)*, Lublin 1999.

[70] G. Hyczko, S. Tworek, dz. cyt., s. 424-426.

4. Duda J., Szymański Z., *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów Polski*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego,* M. Stefański (red.), Lublin 2011.
5. *Dzieje Wielkopolski*, t. I do 1793, J. Topolski (red.), Poznań 1969.
6. Froehlichowa Z., *Z dziejów organizacji władz miejskich m. Lublina do końca XVIII wieku*, „Pamiętnik Lubelski", t. I, 1930.
7. Gierowski J. A., *Rzeczpospolita w dobie złotej wolności (1648-1763)*, *Wielka Historia Polski*, t. 5, Kraków 2004.
8. Górski J., *Polska myśl ekonomiczna a rozwój gospodarczy 1807-1830. Studia nad początkami teorii zacofania gospodarczego*, Warszawa 1963.
9. Górski J., Sierpiński W., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej (1870-1950)*, Warszawa 1972.
10. Grzybowski S., *Dzieje Polski i Litwy (1506-1648), Wielka Historia Polski*, t. 4, Kraków 2000.
11. Hyczko G., Tworek S., *W dobie upadku saskiego*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, T. Mencel (red.), Warszawa 1974.
12. Kersten A., *Rola polityczna Lublina w latach „potopu" (1648-1660)*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, J. Mazurkiewicz (red.), Lublin 1965.
13. Kopaczek J., *Zarys dziejów królewskiego traktu Kraków–Lublin–Wilno i jego przywrócenie jako „Via Jagiellonica",* [w:] Związki Lublina i Wilna. Studia i materiały, t. I, T. Rodziewicz (red.), Lublin 2011.
14. Lipiński E., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, Warszawa 1968.
15. Mierzwa E. A., Tworek S., *W okresie wojen i konfederacji 1648-1696*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, T. Mencel (red.), Warszawa 1974.
16. Mencel T., *Wstęp,* [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, T. Mencel (red.), Warszawa 1974.
17. Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje nierozwinięte*, Warszawa 1958.
18. Nurkse R., *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*, Warszawa 1962.
19. Orłowski R, *Blaski i cienie Lubelszczyzny w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Lubelszczyzna w tysiącleciu Polski*, Lublin 1966.
20. Orłowski R., *Dzieje Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość 2011.
21. Orłowski R., *Miejsce Zamościa i okolic w gospodarce Lubelszczyzny w XVII i XVIII stuleciu*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość 2011.

22. Orłowski R., *Powstanie i rozwój Ordynacji Zamojskiej*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość 2011.
23. Orłowski R., Szaflik J. R., *Dzieje miasta Łukowa*, Lublin 1962.
24. Poznański K., *Czasy jezuickie – od humanizmu do oświeceni*, [w:] *Szkoła czterech wieków. Liceum Ogólnokształcące im. Stanisława Staszica w Lublinie*, R. Kucha (red.), Lublin 1992.
25. Puchowski K., *Jezuickie kolegia szlacheckie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Studium z dziejów edukacji elit*, Gdańsk 2007.
26. Rusiński W., *Rozwój gospodarczy ziem polskich w zarysie*, Warszawa 1973.
27. Rutkowski J., *Historia gospodarcza Polski (do r. 1864)*, t. I, Poznań 1947.
28. Skodlarski J., *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa–Łódź 2000.
29. Stankowa M., *Zmierzch znaczenia Lublina. Upadek (1648-1764), Dzieje Lublina*, t. I, J. Mazurkiewicz (red.), Lublin 1965.
30. Szaflik J. R., *Powiat urzędowski w okresie wojen z połowy XVII wieku (1648-1660)*, [w:] *Z dziejów powiatu kraśnickiego. Materiały z sesji naukowej*, K. Myśliński, J. R. Szaflik (red.), Lublin 1964.
31. Szaflik J. R., *Stosunki gospodarczo-społeczne we wsiach starostwa łukowskiego*, [w:] *Z przeszłości Ziemi Łukowskiej*, Lublin 1965.
32. Szaflik J. R., *Wieś lubelska w połowie XVII w. Problem zniszczeń i odbudowy*, Lublin 1963.
33. Staszic S., *Pisma filozoficzne i społeczne*, t. I, Warszawa 1954.
34. Szymański Z., *Józefa Supińskiego teoria rozwoju społeczno-gospodarczego*, Lublin 1999.
35. Szymański Z., *W centrum monarchii polsko-litewskiej. Rozwój gospodarczy Lubelszczyzny od XV do połowy XVII wieku*, „Zeszyty Naukowe WSEI", seria: Ekonomia, 5 (2) 2012, Lublin 2012.
36. Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Lublin 1991.
37. Topolski J., *Wpływ wojen połowy XVII w. na sytuację ekonomiczną Podlasia*, [w:] *Studia Historica. W 35-lecie pracy naukowej H. Łowmiańskiego*, Warszawa 1958.
38. Trzyna E., Położenie *ludności wiejskiej w królewszczyznach województwa krakowskiego w XVII w.,* Wrocław 1963.
39. Tworek S., *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, T. Mencel (red.), Warszawa 1974.
40. Witusik A. A., *Oblężenie i obrona Zamościa w 1648 r.*, [w:] *Zamość i Zamojszczyzna w dziejach i kulturze polskiej*, Zamość 1969.
41. Zientara B., Mączek A., Ihnatowicz I., Landau Z., *Dzieje gospodarcze Polski do roku 1939*, Warszawa 1988.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 289-298

Wkład Lubelszczyzny w przebudowę wsi na przykładzie Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego

The contribution of Lublin province to the reconstruction of the village exemplified by Hrubieszów Agricultural Society

Józef Duda

Streszczenie

Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie utworzone w 1816 roku przez Stanisława Staszica. Fundacja była typowym tworem epoki Oświecenia. Zrodziła się z przekonania założyciela, przedstawiciela swej epoki, iż istnieją nieograniczone możliwości czynienia ludzi szczęśliwszymi i pożyteczniejszymi. Dlatego u podstaw staszicowskiego dzieła legła filantropijna zasada dobroczynności ale oparta na konkretnych urządzeniach gospodarczych mających zapewnić stowarzyszonym możliwość ekonomicznego wzrostu. Wzory dla tych urządzeń czerpał S. Staszic z tradycji gospodarczej wsi polskiej.

Summary

The Hrubieszów Agricultural Society established in 1816 by Stanisław Staszic was a structure typical for the epoch of Enlightment. Ist founder – one of the most eminent representatives of the epoch – was absolutely convinced that there existed unlimited possibilities of making people happier and more valuable for the society. Therefore, Staszic's concept was based on the humanitarian principle of philanthropy based on specific economic arrangements aiming at provision for all the associated members possibilities to reach the economic prosperity. The model for those arrangements was taken by Staszic from the economic tradition of the Polish countryside.

Słowa kluczowe: koncepcja reformy włościańskiej, filantropijna zasada dobroczynności

Keywords: concept of the agrarian reform, humanitarian principle of philanthropy

Ruch reformatorski epoki Oświecenia w Polsce zaowocował wieloma projektami polepszenia sytuacji ludności wiejskiej[1]. Jedną z oryginalniejszych propozycji – nie tylko w skali polskiej – było utworzone przez Stanisława Staszica Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie[2]. Popularność postaci założyciela spowodowała dość znaczne zainteresowanie w kraju jego fundacją, tak u współczesnych jak i potomnych.

Towarzystwem Rolniczym Hrubieszowskim interesowali się politycy, działacze społeczni, literaci, publicyści i naukowcy. Traktowano je najczęściej jako wzorzec do naśladowania, i to nie tylko dla zreformowania wsi pańszczyźnianej, ale także dla spółdzielni wiejskiej, czy dla kółek rolniczych w późniejszych czasach. Współczesnych publicystów uderzało swą socjotechniczną doskonałością, która pozwoliła mu na przetrwanie dłużej, niż wszystkie pierwsze spółdzielnie świata. Największym jednak chyba wyrazem uznania dla koncepcji Staszica były głosy, które w 140 lat po założeniu Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego, w połowie lat 50-tych wzywały do jego reaktywowania[3], a co stało się faktem na początku lat 90, po upadku systemu komunistycznego w Polsce.

çBardziej wnikliwe i wszechstronne spojrzenie na Towarzystwo utrudniała legenda, już za życia otaczająca jego założyciela[4].

TRH w swej strukturze było instytucją złożoną, posiadającą zarówno elementy prekursorskie jak i przeżytki epoki feudalnej. U jej podstaw legły dwa pozornie wykluczające się założenia: dosyć mglista, filantropijna zasada dobroczynności oraz bardziej konkretna zasada pomocy gospodarczej[5]. Staszic realizując wizje swego miniaturowego społeczeństwa, usiłował zapewnić mu nie tylko podstawę egzystencji, ale także możliwości rozwoju i podniesienia poziomu gospodarczego. Odpowiedzi, na ile jego wysiłki zostały uwieńczone powodzeniem, należy chyba

---

1 J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, Redakcja naukowa M. Stefański, Lublin 2011, s. 214.

2 W 1816 r. Stanisław Staszic ogłaszając powołanie do życia Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego opublikował równocześnie jego Statut, który następnie przesłał do zatwierdzenia carowi Aleksandrowi I. Zgłoszenie do Towarzystwa podpisało 329 gospodarzy z 8 wsi dóbr hrubieszowskich, którym zapewnił dziedziczne użytkowanie gruntów, budynków i inwentarza pod warunkiem, że będą członkami Towarzystwa. Na czele Towarzystwa stał dziedziczny prezes oraz pochodzący z wyboru zarząd Towarzystwa zwany Radą Gospodarczą. Dochody z własności wspólnej Towarzystwa (propinacje, dzierżawy i młyny) miały na celu utrzymanie administracji, lekarza, 5 szkół, domu dla chorych oraz stypendium dla najzdolniejszej młodzieży z Towarzystwa. Pozostałe fundusze miały tworzyć kasę banku pożyczkowego. Zatwierdzenie instytucji przez władzę zostało dokonane ostatecznie w 1822 r. i odtąd towarzystwo rozpoczęło swe funkcjonowanie.

3 Z. Siedlecki, *Utopii wymiar trzeci – sprawa reaktywowania Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego*, „Trybuna Ludu" 1957, nr 192.

4 Szerzej na ten temat J. Duda, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie – Staszicowski model pomocy gospodarczej dla wsi*, Lublin 1994.

5 H. Brodowska, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie*, Warszawa 1956, s. 47; J. Duda, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie – Staszicowski...*, s. 24-25.

doszukiwać się w ocenie przydatności dla stowarzyszonych instytucji pomocy gospodarczej w TRH. Wśród urządzeń pomocy gospodarczej TRH znalazły się bowiem formy szeroko rozpowszechnione na wsi pańszczyźnianej. W związku z tym nasuwa się pytanie, jaki był stopień przydatności tych form dla stowarzyszonych-wolnych, dziedzicznych posiadaczy gruntów. Już w samym fakcie zaadaptowania ich dla potrzeb TRH, kryło się pewne niebezpieczeństwo, czy będą one przydatne w odmiennych warunkach społeczno-ekonomicznych.

W takiej koncepcji pomocy gospodarczej ujawniły się poglądy Staszica usiłującego znaleźć pośrednią, własną drogę rozwoju polskiej wsi. Sprawdzian realności tej koncepcji stanowiło funkcjonowanie TRH.

Na szczególną uwagę zasługuje wiec funkcjonowanie czterdziestoletniej już fundacji po reformie uwłaszczeniowej w r. 1864, która nie pozostała bez echa wśród stowarzyszonych. Wraz z likwidacją pańszczyzny przestały funkcjonować związane z nią urządzenia pomocy gospodarczej na wsi Królestwa Polskiego. Na ich miejsce zostały powołane nowe, powstałe na gruncie odmiennych stosunków społeczno-ekonomicznych. Interesujące wydaje się porównanie tych urządzeń pomocy gospodarczej z urządzeniami TRH. Nasuwa się pytanie, które z tych urządzeń były bardziej przydatne i czy urządzenia zaprowadzone na wsi Królestwa, spowodowały jakieś zmiany w zasadach funkcjonowania urządzeń pomocy gospodarczej Towarzystwa.

Nasuwa się także pytanie, w jakim stopniu na działalność Towarzystwa wpływa jego lokalizacja w jednym z najbardziej zacofanych regionów Królestwa Polskiego, jakim niewątpliwie było hrubieszowskie.

Gromadzkie instytucje pomocy gospodarczej zakładane na wsi polskiej sporadycznie w drugiej połowie XVIII wieku, i na coraz szerszą skalę od początku XIX wieku, były wyrazem ogólnej tendencji, mającej na celu zapobieżenie bieżącym trudnościom gospodarczym. Popularność ich wynikała z korzyści, jaką przynosiły gospodarce dworskiej. W myśl założeń dworu miały eliminować lub przynajmniej w pewnym stopniu ograniczać załogę dworską. Z tego też względu nie było zbyt pozytywnie przyjmowane przez wieś. Niejednokrotnie poddani byli zmuszeni do tworzenia tych instytucji i uczestniczenia w ich funkcjonowaniu. Obowiązek tworzenia instytucji ubezpieczeniowych narzucano także włościanom królewszczyzn[6].

Na podstawie zachowanych przekazów można przypuszczać, iż urządzenia te, a szczególnie banki pożyczkowe nie funkcjonowały na wsi pańszczyźnianej zbyt długo. Złożyło się na to szereg przyczyn. Szlachta w większości przypadków traktowała te urządzenia jak swoje własne i likwidowała je wtedy, kiedy było jej to

[6] I. Baranowski, *Próba organizacji w Polsce drobnego kredytu wiejskiego za czasów Stanisława Augusta. Wieś i folwark. Studia z dziejów agrarnych Polski*, Warszawa 1914; J. Bergerówna, *Księżna Pani na Kocku i Siemiatyczach*, Lwów 1936; R. Rybarski, *Kredyt i lichwa w ekonomii samborskiej w XVIII wieku*, Lwów 1936; E. Rostworowski, *Reforma pawłowska Pawia Ksawerego Brzostowskiego 1767-1795*, „Przegląd Historyczny" 1953, t. 41; R. Orłowski, *Działalność społeczno-gospodarcza Andrzeja Zamoyskiego (1757-1792)*, Lublin 1965.

wygodne (np. w momencie przechodzenia na czynsz). Sprawne funkcjonowanie kas pożyczkowych uniemożliwiała również naturalna gospodarka chłopska i brak kontaktu z rynkiem. Utrata niepodległości i upadek wielu koncepcji reform doby Oświecenia miały także wpływ na pogarszającą się sytuację wsi polskiej.

Ze względu na zbyt małą ilość źródeł i opracowań trudno określić, jak wielką rolę odgrywały te urządzenia w życiu gospodarczym wsi pańszczyźnianej do końca XVIII wieku. W jakim stopniu wpłynęły one na aktywizację gospodarczą chłopów pańszczyźnianych. Wzrost popularności urządzeń pomocy gospodarczej na początku XIX wieku był wynikiem pogłębiania się kryzysu gospodarki rolnej pod zaborem rosyjskim. Opinia ziemiańska tej epoki niemal rozpaczliwie szukała środka, który nie zwiększając obciążeń dworu i nie naruszając podstaw ekonomiczno-społecznych systemu, uchroniłby folwark i gospodarstwo chłopskie od permanentnej sytuacji kryzysowej. Ponieważ gromadzkie urządzenia pomocy gospodarczej były genetycznie powiązane ze starymi instytucjami wiejskimi, funkcjonującymi w ramach gospodarki pańszczyźnianej, widziano w nich najekonomiczniejszy środek zaradczy.

Mimo dominacji tradycyjnej formy gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej, w pierwszych dziesięcioleciach XIX stulecia miały jednak miejsce pewne próby reorganizacji gospodarki ziemiańskiej i wszystkich urządzeń z nią związanych. Zaprowadzono w niektórych dobrach instytucje kredytowe, które odbiegały nieco swą formą od powszechnie stosowanych. Urządzenia te reprezentowały bardziej rozwinięty typ pomocy gospodarczej. Można by do nich zaliczyć kasę księżnej Sapieżyny w Szydłowcu, urządzenia w dobrach sztabińskich Karola Brzostowskiego[7] oraz TRH Staszica.

Reformatorzy ci, szczególnie Staszic i Brzostowski, działający kilkadziesiąt lat po reformach doby Oświecenia, dysponowali pewnym dystansem czasu i mogli oceniać je krytycznie.

Staszic opracowując Statut swej fundacji spoglądał na urządzenia pomocy gospodarczej pod kątem ich przydatności w odmiennych warunkach społeczno-ekonomicznych. Mimo tego były one w swej zewnętrznej formie niemal wierną kopią form rozpowszechnionych na wsi pańszczyźnianej. Wynikało to zapewne w takim samym stopniu z poglądów Staszica, jak i braków odpowiednich wzorów pomocy gospodarczej dla tego typu instytucji, jaką było TRH[8]. Tak jak współcześni mu ziemianie Staszic sądził, iż zaprowadzone przez niego urządzenia pomocy gospodarczej będą stanowiły odpowiednie zabezpieczenie dla stowarzyszonych. Obok zapewnienia samodzielności majątkowo-finansowej Towarzystwa, pragnął

---

[7] Karol Brzostowski w dobrach sztabińskich założył wiejską kasę pożyczkową bardzo dokładnie księgowaną i zapewne dlatego sprawnie funkcjonującą. Pożyczki zabezpieczał na posiadanym przez chłopów majątku. Rezerwę funduszową dla kasy stanowiły dochody z wiejskich zakładów przemysłowych. Instytucja ta upadła jednak po śmierci założyciela na początku drugiej połowy XIX wieku

[8] J. Duda, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie – Staszicowski...*, s. 24.

zapewnić stowarzyszonym nie tylko środki zabezpieczające przed zubożeniem, ale także stałe polepszanie się sytuacji materialnej i możliwości podniesienia poziomu gospodarstwa[9].

Odmiennie musiały kształtować się założenia pomocy gospodarczej dla wolnych i dziedzicznych posiadaczy gruntów. Staszic usiłował powiązać je z sytuacją stowarzyszonych. TRH miało pełnić wyłącznie funkcje materialne-inwestycyjne. W warunkach TRH Staszicowi wydawało się możliwe nie tylko utrzymanie poziomu dochodu stowarzyszonych, ale także zapewnienie ciągłego wzrostu.

Gospodarka stowarzyszonych nie była wolna od krótkofalowych wahań koniunkturalnych, uzależnionych od urodzajów. Zabezpieczeniem miał tu być sam fakt istnienia Towarzystwa jako instytucji mającej na celu wspomaganie się wzajemne w wypadkach losowych. Urządzenia kredytowe nie mogły być do tego celu pod żadnym pozorem wykorzystywane.

W ramach swej fundacji Staszic usiłował, w myśl swych poglądów, połączyć w ekonomiczną całość wyzwolonych w momencie powstania TRH włościan z włączonymi od dawna w wymianę towarowo-pieniężną mieszczanami. Wydawało mu się, iż chłopi wyzwoleni z pańszczyzny staną się w takim samym stopniu jak mieszczanie podatni na stosunki rynkowe.

Nie wszystkie urządzenia zaprowadzone przez Staszica w TRH spotkały się z przychylnym przyjęciem stowarzyszonych. Od początku magazyny zbożowe wydawały im się ciężarem niewspółmiernie dużym w stosunku do osiąganych korzyści. Przypominały także stowarzyszonym instytucje istniejące na tym terenie przed utworzeniem TRH[10].

Magazyny zbożowe TRH nigdy nie osiągnęły planowanego przez Staszica stopnia przydatności. Nie zdołały zgromadzić odpowiedniego zapasu zboża i dlatego nie zabezpieczały wystarczająco przed nieurodzajami. Wyrazem negatywnego stosunku stowarzyszonych do tej formy pomocy było systematyczne uchylanie się od regulaminowego zsypywania zboża.

W miarę utwierdzania się stowarzyszonych w przekonaniu, że są dziedzicznymi posiadaczami gruntów, wzrosły wśród nich tendencje do większego usamodzielniania się. Za przeszkodę do tego osiągnięcia uważali przede wszystkim wspólne magazyny zbożowe[11].

Tak jak i na wsi pańszczyźnianej, magazyny zbożowe w TRH nie mogły okazać się wystarczającym zabezpieczeniem w latach nieurodzajów. Błędność tego typu instytucji pomocy gospodarczej wynikała z samego systemu gospodarki pańszczyźnianej. Nie można było bowiem przerzucić na chłopów obowiązku wzajemnego wspomagania się w latach nieurodzajnych, bo właśnie wtedy oni tej pomo-

---

9 J. Duda, *Statut Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego*, „Palestra" lipiec 24: 1980, s. 65-69.

10 Wojewódzkie Archiwum Państwowe Lublin, Akta TRH nr 311, *Księga magazynów gromadzkich*.

11 J. Duda, *Magazyny zbożowe Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego – przeżytkowa forma pomocy gospodarczej w XIX wieku*, „Annales UMCS", sec. H, vol. III, s. 341-349.

cy najbardziej potrzebowali. Przy dosyć luźnej administracji TRH i wykluczeniu środków przymusu, nie było możliwe zgromadzenie odpowiednich zapasów zboża. Magazyny w dobrach ziemiańskich funkcjonowały nieco lepiej, udawało się tam zgromadzić niejednokrotnie większe zapasy zboża, ale w razie dłuższego nieurodzaju, także nie zapewniały zabezpieczenia. Niskie zbiory, wynikające z poziomu techniki uprawy roli groziły, że nawet niewielka obniżka plonów może spowodować brak zboża na zasiewy i konsumpcję. Brak rozwiniętego rynku wewnętrznego nie pozwalał na uzupełnienie lokalnych braków zboża.

Likwidacja magazynów zbożowych w Królestwie w momencie uwłaszczenia chłopów nie znalazła żadnego oddźwięku w TRH, którego władze usiłowały bezskutecznie nadal przedłużyć pozory ich funkcjonowania[12]. Ostatecznej likwidacji uległy dopiero w roku 1887.

Na przykładzie magazynów okazało się, że ta forma pomocy gospodarczej, zaczerpnięta wprost ze wsi pańszczyźnianej, nic nie zyskała na włączeniu do TRH, a nawet straciła swą użyteczność. Była zbyt mocno związana z folwarczno-pańszczyźnianym systemem gospodarki, aby można ją było zaadaptować do odmiennych warunków agrarnych. Od początku zdecydowanie kontrastowała z charakterem Ustawy TRH i nigdy nie została przez stowarzyszonych w pełni zaakceptowana. Likwidacja magazynów zbożowych, dopiero 65 lat po ich założeniu, może świadczyć o daleko posuniętej stagnacji instytucji i jej urządzeń.

Drugą instytucją pomocy gospodarczej zaprowadzoną w TRH był – mający także pańszczyźniany rodowód – bank pożyczkowy. Jakkolwiek gromadzkie kasy pożyczkowe w dobie Oświecenia niewiele ustępowały popularnością magazynom zbożowym, to jednak ze względu na swój złożony charakter przybierały bardziej zróżnicowane formy. Z tego też względu, bank zaprowadzony przez Staszica w TRH różnił się także od typowych gromadzkich kas pożyczkowych[13].

Staszic projektując założenie w swej fundacji banku pożyczkowego usiłował, w większym jeszcze stopniu jak magazyny, przystosować go do potrzeb Towarzystwa. Zasady działania banku pożyczkowego TRH przypominały bardziej urządzenia charytatywne, niż gromadzkie kasy pożyczkowe. Jednak przeznaczenie jego było zdecydowanie odmienne. Wynikało to w większym stopniu niż w przypadku magazynów zbożowych z poglądów założyciela, a w formie przybrało bardziej nowatorski charakter. W myśl swych poglądów, z pewną dozą dydaktyzmu w stosunku do włościan, nieobcą reformatorom Oświecenia, usiłował uczynić z banku pożyczkowego instytucje służącą nie tylko podniesieniu poziomu gospo-

[12] Wojewódzkie Archiwum Państwowe Lublin, Akta TRH, nr 311, s. 548.

[13] Wojewódzkie Archiwum Państwowe Lublin, Akta TRH, nr 10, *Księga Uchwał Rady Gospodarczej*, s. 1.

darczego, ale także zwiększeniu TRH poprzez dokupowanie przez stowarzyszonych okolicznych gruntów, o ile takie możliwości się pojawiały[14].

Bank pożyczkowy spotkał się z przychylniejszym niż magazyny przyjęciem wśród stowarzyszonych, nie stanowił bowiem dla nich praktycznie żadnego obciążenia.

Pożyczki udzielane z banku TRH były umażalne, co praktykowano w kasach gromadzkich, ale kredyt był nieoprocentowany, charakterystyczny dla instytucji filantropijnych. Czysto inwestycyjne zasady działalności banku nie miały swego odpowiednika na wsi pańszczyźnianej. Od kas gromadzkich różniło go także hipoteczne zabezpieczenie pożyczek, charakterystyczne dla kas ziemiańskich, oraz wieloletni termin spłat. Odmienny był także sposób gromadzenia kapitału obrotowego, który miał stałe zabezpieczenie w dochodach ze wspólnej własności Towarzystwa. Zasoby banku przewyższały zdecydowanie w początkach istnienia Towarzystwa fundusze kas gromadzkich i miały systematycznie wzrastać wraz ze wzrostem dochodów Towarzystwa.

Inwestycyjny charakter banku miał nie tylko chronić stowarzyszonych przed obciążaniem ich dochodów kredytem konsumpcyjnym, ale także zapewnić im przez odpowiednie inwestycje stały ich wzrost. Zasady udzielania kredytów były bardzo dogodne, wydawało się wiec, że nic nie stało na przeszkodzie w odpowiednim wykorzystaniu ich przez stowarzyszonych[15]. Wynikały jednak trudności, których Staszic nie potrafił przewidzieć.

Stowarzyszeni włościanie nie zdołali zdobyć od początku odpowiedniej samodzielności, inicjatywy i umiejętności obracania się w sferze gospodarki towarowo-pieniężnej, którą posiadali już mieszczanie. Dlatego też mieszczanie od początku zmonopolizowali niemal zupełnie fundusze banku pożyczkowego Towarzystwa. Tak wiec bank pożyczkowy TRH, który miał służyć podniesieniu poziomu gospodarki włościan, faktycznie służył niewielkiej grupie mieszczan – głównie Żydów – pożyczających na murowanie domów, rzemiosło i handel. Włościanie natomiast korzystali z banku w niewiele większym stopniu niż chłopi pańszczyźniani z kas gromadzkich. Z tego też względu bank TRH, przeznaczony głównie dla włościan, nie wpłynął w decydujący sposób na poprawę ich sytuacji materialnej. Wiele natomiast zyskało miasto, które na przestrzeni pierwszej połowy XIX wieku znacznie zmieniło nie tylko swój wygląd zewnętrzny, ale także rozwinęło się gospodarczo[16].

Staszicowska idea połączenia miasta ze wsią okazała się dla włościan bardzo niekorzystna. Niewiele zmieniły sytuację usiłowania władz TRH, które przestrzegając zasad Statutu, starały się ograniczać pożyczki na rzecz miasta. Bardziej ra-

---

[14] Wojewódzkie Archiwum Państwowe Lublin, Akta TRH, nr 5, *Statut Towarzystwa Rolniczego Hrubieszowskiego*, s. 11.

[15] Tamże, s. 35.

[16] Wojewódzkie Archiwum Państwowe Lublin, Akta TRH, nr 328, *Pożyczki dla miasta Hrubieszowa*, s. 1-7.

dykalne próby w tym zakresie przyszły zbyt późno, gdy bank nie dysponował już wówczas większymi funduszami.

Podstawy finansowe banku, mające zapewnić stały wzrost funduszu pożyczkowego, okazały się także zbyt małe, ponieważ nie tylko nie wzrastały, ale skutkiem braku odpowiednich środków wyegzekwowania – malały. Brak było też możliwości zapewnienia zwrotu pobranych pożyczek, co jeszcze bardziej uszczuplało fundusze banku[17].

Pomimo tych trudności, od 1864 roku bank pożyczkowy TRH wykazał pewną wyższość nad kasami gromadzkimi. Sytuacja uległa zmianie po reformie uwłaszczeniowej. Zakładane w tym czasie na wsi kasy gminne funkcjonowały na bardzo nowoczesnych zasadach. Jednak ich fundusze, w stosunku do rosnącego wśród chłopów zapotrzebowania na kredyt, były zbyt skromne. Nie zaspokajały potrzeb wsi również inne inwestycje kredytowe, rozwijające się w Królestwie pod koniec XIX wieku. Dlatego duże znaczenie zdobył w tym czasie na wsi prywatny kredyt lichwiarski.

Mimo znacznych zmian zachodzących na terenie Królestwa, bank TRH nadal funkcjonował w niezmienionej formie. Na tle rozwoju urządzeń kredytowych na wsi Królestwa przestał być instytucją nowatorską, ale wykazywał pewne dodatnie cechy w porównaniu z kasami gminnymi (np. pomimo znacznego spadku funduszów, udzielał jednak ciągle wyższych pożyczek niż przeciętna kasa gminna)[18].

W tym okresie także wzrosła aktywność gospodarcza stowarzyszonych włościan, ale fundusze banku mimo zupełnego wyeliminowania od pożyczek mieszczan, nie zaspokajały ich zapotrzebowania. Ujemnie wpłynęła na działalność banku pożyczkowego TRH polityka negatywnie do fundacji nastawionych władz rosyjskich.

W porównaniu z magazynami bank TRH okazał się bardziej przydamy dla stowarzyszonych, jednak także nie spełniał założeń Statutu. Mimo niezwykle korzystnych zasad udzielania kredytu, sumy rozpożyczone przez włościan były zbyt małe, aby wpłynęły na podniesienie poziomu gospodarowania. Małą podatność włościan na kredyt (od lat siedemdziesiątych XIX wieku) spowodowało miedzy innymi nie udzielenie pożyczek na kupno gruntów gospodarstwom przekraczającym 18 morgów.

Za miarę przydatności urządzeń pomocy gospodarczej TRH można przyjąć różnice w poziomie rozwoju gospodarczego stowarzyszonych i chłopów sąsiednich wsi. Ze względu na istniejące opracowania i niezbyt duże oddalenie od Towarzystwa, za materiał porównawczy posłużyła wieś Mircze, leżąca w powiecie hrubieszowskim oraz wieś Zagroda w sąsiednim powiecie krasnostawskim[19]. Wydaje się, że w warunkach postępującego w drugiej połowie XIX wieku rozwarstwie-

---

17 J. Duda, *Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie – Staszicowski...*, s. 44-45.

18 W. Grabski, *Materiały w sprawie włościańskiej*, t. 2, Warszawa 1907, s. 70-72.

19 W. Bieńkowski, *Przemiany struktury agrarnej wsi od XVIII do polowy XX wieku. Studium szczegółowe na przykładzie „państwa ździańskiego" i wsi Zagroda powiatu krasnostawskiego*, Lublin 1959, s. 89. J. Kłembukowski, *Mircze – wieś powiatu hrubieszowskiego*, Hrubieszów 1934, s. 24 i 29.

nia wsi najlepszym miernikiem działalności banku pożyczkowego TRH może być porównanie zmian w strukturze własności. Ponieważ proces rozwarstwienia osiągnął w porównywalnych wsiach zbliżony poziom (we wszystkich przeważały gospodarstwa średnie) skutkiem działalności banku TRH był zapewne tylko mniejszy odsetek gospodarstw karłowatych.

Struktura własności ziem w TRH była nieco korzystniejsza od struktury własności chłopskiej w powiecie i całym Królestwie, zbliżała się natomiast do struktury własności chłopskiej guberni lubelskiej. Z porównań tych wynika, że bank pożyczkowy TRH nie uchronił stowarzyszonych przed procesem rozwarstwienia, którego najbardziej Staszic się obawiał. Korzystniejsze warunki kredytowe w TRH być może spowodowały, że bank Towarzystwa nie zmienił się w spółdzielnię kredytową. Wydaje się, iż użyteczność banku pożyczkowego, przeniesionego do TRH ze wsi wzrosła. Od początku jednak działalność jego hamowały nieprzewidziane przez Staszica trudności, ograniczające zakres działalności banku.

W literaturze podkreślano niejednokrotnie trwałość całej fundacji i jej poszczególnych elementów, ta jednak wyrażała się głównie w zdolności do czasowego przetrwania. Urządzenia fundacji nie stworzyły odpowiednich warunków zarówno do reprodukcji zewnętrznej, jak i wewnętrznej Towarzystwa. TRH było jednym z najbardziej oryginalnych projektów rozwiązania kwestii włościańskiej na początku XIX stulecia, stanowiąc równocześnie integralną część poszukiwań reformatorów tej epoki. Instytucją unikalną stało się ono w drugiej połowie XIX wieku, izolując się od wpływów zewnętrznych.

Niemałe znaczenie dla rozwoju TRH miało usytuowanie go w jednym z najbardziej zacofanych powiatów Królestwa Polskiego[20]. Izolacja Towarzystwa, z otaczającego (do połowy XIX wieku) morza wsi pańszczyźnianej, była zapewne naturalną reakcją samoobrony. Bardziej podatne na wpływy z zewnątrz winno okazać się Towarzystwo po reformie uwłaszczeniowej. Jednak i w tym przypadku przeważały czynniki obronne, tym razem z obawy przed wpływami rozsadzającymi ramy Towarzystwa. Izolacja powodowała stabilizację stosunków wewnętrznych w TRH i niezdolność do przejmowania nowych idei, które mogłyby być elementem rozkładowym w stosunku do struktury Towarzystwa. Wyłączenie się w pełni z procesów zachodzących w Królestwie Polskim – mimo bariery ochronnej, jaką stanowił poziom rozwoju gospodarczego powiatu – było jednak niemożliwe. Powodowało natomiast w konsekwencji dalszą stagnację instytucji, w coraz większym stopniu unikalnej. Wolne tempo przemian społeczno-ekonomicznych hamowało równocześnie przeobrażenia wewnątrz TRH, utrudniając tym samym jego reorganizację. Zacofanie powiatu nie mogło jednak zupełnie wyizolować Towarzystwa z procesów zachodzących na wsi Królestwa w drugiej połowie XIX

[20] W. Grabski, *Postęp rolniczy w Lubelskim przed czterdziestu laty*, „Gazeta Rolnicza", nr 25, s. 45; J. Duda, *Struktura ekonomiczna powiatu hrubieszowskiego przed uwłaszczeniem a problem marginalnego rozwoju*, „Annales UMCS", vol. X, sec. H.

wieku. Dlatego też przenikanie do TRH gospodarki kapitalistycznej stało się czynnikiem rozkładowym, rodzącym wewnętrzne konflikty[21]. Nie spowodowało to jednak zupełnego rozkładu formalnego instytucji, wyrosłej w odmiennych warunkach społeczno-ekonomicznych, która funkcjonowała w swej postaci do 1944 r. Paradoks historii spowodował, że Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie uległo likwidacji dopiero na mocy ustawy o tzw. reformie rolnej, wydanej przez władzę, która określała się jako ludowa, natomiast upadek tego systemu w Polsce w 1989 roku umożliwił rolnikom hrubieszowskim ponowne reaktywowanie TRH.

[21] J. Duda, *Doraźne próby łagodzenia kryzysu ekonomicznego na wsi Królestwa Polskiego przed uwłaszczeniem*, „Annales UMCS", vol. XXV, sec. H.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 299-313

Wojewódzkie planowanie przestrzenne jako narzędzie rozwoju regionu lubelskiego – szanse i dylematy

Province spatial planning as a tool for the development of Lublin region – opportunities and dilemmas

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie
Racjonalne kształtowanie rozwoju regionalnego powinno polegać na kształtowaniu rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i przyrodniczej oraz struktury przestrzennej. Stąd znaczna rola może przypaść, zwłaszcza w obszarach peryferyjnych gospodarczo (jak województwo lubelskie) wojewódzkiemu planowaniu przestrzennemu. Województwo lubelskie dysponuje planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednakże kształt tego planu i obowiązujące mechanizmy jego realizacji utrudniają efektywne jego wykorzystanie jako narzędzia rozwoju. Dla zyskania faktycznego wpływu na rozwój regionalny, wojewódzkie planowanie przestrzenne i jego miejsce w systemie władztwa publicznego muszą ulec zasadniczym przekształceniom.

Summary
Rational shaping of regional development should consist in shaping of socio-economic and natural reality as well as spatial structure. Thus, a significant role, especially in economically peripheral areas (as Lublin province), may fall to province spatial planning. Lublin province has a spatial development plan for the province. However, the shape of this plan and the existing mechanisms for its implementation hinder the effective use of it as a development tool. To achieve real impact on regional development, province spatial planning and its place in the public authority system have to be significantly transformed.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, planowanie przestrzenne, województwo lubelskie

Keywords: regional development, spatial planning, Lublin province

1. Wprowadzenie

Rozwój regionalny jest niewątpliwie zjawiskiem o charakterze wielopłaszczyznowym i systemowym. Różne bowiem jego aspekty występują równolegle i są wobec siebie współzależne. Stąd także stymulowanie i ukierunkowywanie rozwoju regionalnego przez podmioty publiczne powinno mieć charakter całościowy. Kształtowanie rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i walorów przyrodniczych musi zatem odbywać się w sposób powiązany z oddziaływaniem na zagospodarowanie przestrzenne. Spójne kształtowanie wszystkich aspektów rozwoju może stworzyć efekty synergetyczne, natomiast brak takiej spójności – konflikty pomiędzy różnymi elementami rzeczywistości regionalnej, a w efekcie spowolnienie rozwoju. Narzędziem kształtowania zagospodarowania przestrzennego, rozumianego na ogół jako materialne składniki przestrzeni wraz z pełnionymi przez nie funkcjami (zob. np. Podolak 1998, s. 14), jest przede wszystkim planowanie przestrzenne. Stąd też koherentne odziaływanie na przestrzeń regionalną, przy efektywnym wykorzystaniu planowania przestrzennego, jest także zadaniem wszystkich podmiotów polityki regionalnej. Wśród nich nie sposób rzecz jasna pominąć podmiotu funkcjonującego właśnie na regionalnym poziomie, czyli samorządu województwa.

Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego zajmuje, zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim, istotne miejsce wśród zadań własnych tego ogniwa administracji publicznej. Samorząd województwa, inaczej niż powiat, jest drugim – obok gminy – ogniwem samorządu terytorialnego upoważnionym do kształtowania zagospodarowania przestrzeni. Formalnie najważniejszym dokumentem samorządu wojewódzkiego związanym z oddziaływaniem na te sferę rzeczywistości jest strategia rozwoju województwa. Strategia taka ma zapisany w ustawie obowiązek, wśród kluczowych celów rozwoju, uwzględniać także „kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego". Jednakże w praktyce strategia nie jest traktowana jako dokument planowania przestrzennego, będąc przede wszystkim kluczowym narzędziem określania kierunków rozwoju społeczno-ekonomicznego. Musi ona natomiast być spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. To bowiem właśnie ten plan, sporządzany (formalnie) przez zarząd województwa, natomiast zatwierdzany w drodze uchwały sejmiku, jest głównym instrumentem wojewódzkiego planowania przestrzennego (Ustawa o samorządzie wojewódzkim, t.j. Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142 poz. 1590, z późn. zm.).

Dokument określany jako plan zagospodarowania przestrzennego województwa pojawił się, w obecnym kształcie ustrojowym, jeszcze pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw Nr 89, poz. 415). Zakres planu w ówczesnej postaci został określony w zmieniającej ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym ustawie wprowadzającej reformę administracyjną z roku 1998 (Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających

kompetencje… Dziennik Ustaw Nr 106, poz. 668). Plan województwa miał zatem określać:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej,
- obszary podlegające ochronie z uwagi na walory środowiska przyrodniczego i kulturowego, wraz z zasadami ochrony,
- rozmieszczenie rządowych i wojewódzkich inwestycji celu publicznego.

W niektórych województwach Polski, pomimo upływu lat, plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone w myśl przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dotychczas obowiązują. Aktualny jednak ustawowy kształt wojewódzkiego planowaniu przestrzennemu wynika z ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dziennik Ustaw z 2012 r. poz. 647). Ustawa ta dość szczegółowo, i szerzej niż poprzednia, określa zakres uprawnień planistycznych samorządu wojewódzkiego, w tym planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który. Zatem plan zagospodarowania przestrzennego województwa określać ma w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa,
- główne powiązania komunikacyjne i infrastrukturalne, w tym transgraniczne,
- system obszarów chronionych z uwagi na swoje walory przyrodnicze, kulturowe, krajobrazowe itp.,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zarówno wojewódzkie, jak i rządowe,
- obszary problemowe, wraz z zasadami ich zagospodarowania,
- obszary metropolitalne,
- obszary wsparcia,
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi,
- tereny zamknięte wraz z ich strefami ochronnymi,
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

Konieczne jest ponadto uwzględnienie w planie województwa rozstrzygnięć obowiązującej strategii rozwoju województwa. Samorząd wojewódzki sporządzać ma także plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego, czyli dla ośrodka wojewódzkiego wraz bezpośrednim jego otoczeniem. Zakres ustaleń tego planu nie został w ustawie odrębnie określony, plan obszaru metropolitalnego ma bowiem stanowić jedynie wyodrębnioną część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

2. Wojewódzkie planowanie przestrzenne w województwie lubelskim

Samorząd województwa lubelskiego, funkcjonującego w obecnym kształcie terytorialnym i ustrojowym od roku 1999, posiada stosunkowo rozbudowane służby planowania przestrzennego. Już w roku 1999 zostało przez władze nowego województwa utworzone Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie (BPP). Powstało ono z połączenia części, funkcjonującej uprzednio w ramach Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Pracowni Planowania Przestrzennego oraz Biur Planowania Przestrzennego z Białej Podlaskiej, Chełma i Zamościa (Uchwała Nr VIII/66/99… 1999). Jednostka ta zatrudnia obecnie około 60 pracowników, posiadając komórki organizacyjne w każdym z 4 powyższych miast. Biuro zajmować ma się przede wszystkim sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Pierwszy taki plan dla województwa lubelskiego w nowych granicach administracyjnych został opracowany i zatwierdzony przez sejmik województwa stosunkowo szybko, bo już roku 2002 (Uchwała Nr XLV/597/02… 2002).

Plan województwa przejął w swojej treści rozstrzygnięcia ówczesnej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz obowiązującej w momencie jego zatwierdzenia strategii rozwoju województwa lubelskiego. Osią jego ustaleń są główne cele rozwoju – rozumiane na ogół jako zakładane (pożądane) stany przestrzeni województwa. W myśl deklaracji zawartej w planie województwa, przyjęte w nim cele zagospodarowania przestrzennego mają łączyć dążenia i kierunki działania wszystkich uczestników życia społecznego i gospodarczego regionu. W związku z tym „cel generalny" planu został wprost przejęty ze strategii rozwoju województwa i określony jako osiąganie trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez wykorzystanie geograficznego położenia regionu jako platformy współpracy krajów Europy Wschodniej i Zachodniej. Naczelnym samoistnym celem zagospodarowania przestrzennego jest tzw. „cel wiodący", jako który została przyjęta w planie województwa poprawa jakości zagospodarowania regionu prowadząca do podnoszenia jego atrakcyjności rozwojowej i jakości warunków życia. Z celu wiodącego zostały wywiedzione cele strategiczne, na które złożyło się:

- kształtowanie optymalnej przestrzennie sieci osadniczej opartej na policentrycznej i zróżnicowanej sieci ośrodków ponadlokalnych i lokalnych,
- integracja funkcjonalna regionu oraz poprawa dostępności i sprawności jego obsługi przestrzennej,
- przekształcenie funkcjonalne w zagospodarowaniu regionu, umożliwiające uzyskanie maksymalnych korzyści rozwojowych, wynikających z jego nowych szans, szczególnie przygranicznego położenia i rozwoju współpracy międzynarodowej,

- podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów województwa, a szczególnie walorów wynikających ze zróżnicowania przestrzeni regionu oraz predyspozycji jego naturalnych obszarów funkcjonalnych,
- poprawa jakości środowiska kulturowego poprzez ochronę wartości regionalnych, rewaloryzację zasobów zabytkowych, kształtowanie rozwoju w ciągłości (kontynuacji) historycznej i kulturowej,
- porządkowanie struktury przestrzennej celem optymalizacji intensywności zabudowy i poprawy estetyki krajobrazu województwa,
- wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją,
- rewitalizacja bazy ekonomicznej miast.

Do celów strategicznych nawiązują z kolei cele główne, rozumiane w planie jako zasady i sposoby przekształcania przestrzeni. Podstawowym jednak elementem treści planu są ustalenia, będące w istocie uszczegółowieniem celów głównych. Zakres przedmiotowy ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego jest zauważalnie szeroki, a przy tym zróżnicowany. Ustalenia dotyczą przede wszystkim:

1. funkcji obszarów i ośrodków, w tym np.:
   - wielkości ośrodków miejskich i ich, hierarchicznie uporządkowanego, znaczenia w sieci osadniczej województwa,
   - kluczowych ekonomicznie funkcji ośrodków miejskich i głównych ośrodków wiejskich,
   - lokalizacji głównych centrów usługowych, w tym kluczowych obiektów infrastruktury społecznej,
2. zasad zagospodarowania przestrzeni, m.in.:
   - regulacji ekspansji przestrzennej (suburbanizacyjnej) zabudowy miejskiej na obszarach podmiejskich, w tym tworzenia „zielonych pierścieni" wokół miast,
   - ochrony zabytków i stref o walorach historycznych, a także krajobrazu kulturowego,
   - zasad ochrony przyrody i krajobrazu, w tym obszarów o walorach uzdrowiskowych, dolin rzek, obszarów sąsiadujących z lasami itd.,
   - kształtowania stref wzmożonej aktywności gospodarczej,
3. inwestycji i przedsięwzięć o zbliżonym charakterze, np.:
   - rewaloryzacji zabytków (w części wskazanych imiennie),
   - budowy autostrad, dróg ekspresowych, dróg o niższych rangach, obwodnic miejscowości itp.
   - budowy zbiorników retencyjnych (na ogół wskazywanych imiennie),
   - budowy obiektów przetwórstwa i handlu artykułami rolno-spożywczymi,
   - budowy centrów logistycznych,
   - budowy elektrowni wiatrowych,
   - tworzenia obiektów infrastruktury turystycznej,

- odszlamowywania rzek, usuwania skażonych chemicznie gleb,
- zalesień,

4. rozwiązań instytucjonalnych, np.:
   - miejskiego statusu poszczególnych miejscowości,
   - tworzenia nowych instytucji publicznych (kultury, oświaty, promocji, informacji turystycznej itp.),
   - tworzenia elementów infrastruktury ekonomicznej (inkubatorów przedsiębiorczości, placówek wystawienniczo-targowych itp.)
5. rozwiązań organizacyjnych, w tym:
   - kierunków studiów na uczelniach,
   - zasad funkcjonowania systemu ochrony zdrowia,
   - zasad działania placówek upowszechniania kultury,
   - zasad funkcjonowania przewozów kolejowych,
6. zjawisk ekonomicznych, np.:
   - struktury zatrudnienia,
   - struktury produkcji rolniczej, w tym upraw,
   - restrukturyzacji przemysłu i dywersyfikacji produkcji przemysłowej,
   - rozszerzania oferty usług turystycznych,
7. zjawisk społeczno-demograficznych, m.in.:
   - prognozy ilościowej i strukturalnej ludności,
   - struktury zatrudnienia i kwalifikacji siły roboczej,
   - poziomu wykształcenia i kwalifikacji zasobów pracy, w tym absolwentów szkół wyższych,
   - tradycji i tożsamości kulturowej mieszkańców,

Ustalenia charakteryzują się na ogół znacznym poziomem generalizacji, operując sformułowaniami typu np. „rozwój stref żywicielskich wokół miast". Zasady zagospodarowania przestrzeni są sformułowane ramowo i określają przede wszystkim kierunki przekształceń struktury przestrzennej województwa. Zapisy dotyczące inwestycji niezbędnych inwestycji są stosunkowo obszerne – choć z reguły bez podania terminu ich realizacji. Dokument planu generalnie nie podaje bowiem jednoznacznego horyzontu czasowego, w którym ma nastąpić osiągnięcie stanu przestrzeni określonego w planie. Nie zostały także oszacowane koszty realizacji ustaleń planu. Zauważalne przy tym jest, iż ustalenia planu odnoszą się w znacznym stopniu do zagadnień nie powiązanych ze ściśle pojętym zagospodarowaniem przestrzennym. Plan zawiera także sugestie użycia narzędzi spoza sfery planowania przestrzennego – różnych form strefowej lub gatunkowej ochrony przyrody, czy też preferencji lokalizacyjnych dla przedsiębiorstw. Formułowane są ponadto propozycje sporządzenia dodatkowych, szczegółowych programów lub planów, z reguły o charakterze gałęziowym. Niektóre rozstrzygnięcia planu maja

charakter nie normatywny, a raczej postulatywny, na przykład w postaci zwrotów „należy dążyć".

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa obowiązuje do tej pory (2013), pomimo wejścia w życie w roku 2003 nowych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obok planu województwa w BPP powstał szereg innych opracowań, przede wszystkim o charakterze studialnym, mających stanowić podstawę do kolejnych planów. Sporządzono także kilka dokumentów mających formę planów lub programów, wśród nich np.:

1. Wojewódzki program rozwoju alternatywnych źródeł energii dla województwa lubelskiego (2006),
2. Program rozwoju i rewitalizacji miast dla województwa lubelskiego (2006),
3. Koncepcja programowo-przestrzenna rozwoju turystyki i rekreacji (2008),
4. Studium przestrzenne lokalizacji i możliwości rozwoju Regionalnych Stref Przedsiębiorczości w Województwie Lubelskim (2008),
5. Studium urbanizacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego (2009),
6. Program rozwoju energetyki dla województwa lubelskiego (2009),
7. Plan marketingu turystyki w województwie lubelskim na lata 2007-2013 (2007, aktualizacja 2009),
8. Stan i perspektywy rozwoju hydroenergetyki w województwie lubelskim (2012),
9. Gospodarka rybacka w województwie lubelskim (2012)

Dokumenty te, przy całej swojej różnorodności, mają szereg cech wspólnych. Zawierają one, poza rozbudowaną częścią diagnostyczną, przede wszystkim propozycje niezbędnych inwestycji, niekiedy także ze wskazaniem ich ogólnej lokalizacji. W niektórych opracowaniach zaproponowane zostały także funkcje poszczególnych obszarów lub ośrodków, niekiedy nawet z sugestiami zasad zagospodarowania. Interesujące jest, że dokumenty te zawierają też z reguły propozycje sposobów realizacji zawartych w nich rozstrzygnięć, łącznie z szacunkami kosztów. Jednak rozstrzygnięcia zawarte w tych dokumentach formułowane są zasadniczo jako wnioski do kolejnej edycji planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wynikało to z faktu, że żadne z wymienionych opracowań nie uzyskało rangi formalnej porównywalnej z planem województwa. Niektóre z nich zostały co prawda zatwierdzone, lecz nie przez sejmik, a jedynie przez zarząd województwa

3. Realizacja wojewódzkiego planowania przestrzennego

Racją istnienia planowania przestrzennego, podobnie jak i każdej innej płaszczyzny działania władz publicznych, nie jest oczywiście samo sporządzanie planów, lecz realizacja zawartych z nich rozstrzygnięć. To zatem dopiero konkretne

mechanizmy realizacji planów rozstrzygają o tym, w jakim stopniu treść tychże planów faktycznie oddziałuje na kształt i kierunki przekształceń zagospodarowania przestrzennego. W efekcie także realny wpływ wojewódzkiego planowania przestrzennego na rozwój regionalny zależy w jednakowym stopniu od przyjętych w planach ustaleń i od sposobów wdrażania tych ustaleń. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa, zatem nie obowiązuje wszystkich podmiotów działających na obszarze województwa. Realizacja planu następować ma w zasadzie poprzez wprowadzanie jego ustaleń do innych dokumentów planistycznych, sporządzanych zarówno przez sam podmiot planu, czyli samorząd województwa, jak i przez samorządy gminne.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi ustawowej podstawy do planowania działań samego podmiotu planu. Istotne jest zatem określenie faktycznych relacji pomiędzy planem zagospodarowania przestrzennego województwa a głównym dokumentem strategicznym władz regionalnych, jaka jest strategia rozwoju województwa. Relacje pomiędzy tymi dokumentami wydają się być niekorzystne dla planu. Ustawa o samorządzie województwa stwierdza co prawda, że strategia „jest spójna" z planem, jednakże ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie sytuuje strategię w roli nadrzędnego dokumentu. Postanawia bowiem, że to plan uwzględnia ustalenia strategii.

Strategia rozwoju województwa lubelskiego w obecnym kształcie została przyjęta w roku 2006, a zaktualizowana w roku 2009 (Uchwała Nr XXXI/545/09… 2009). Obydwa te zdarzenia miały zatem miejsce już w czasie obowiązywania obecnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Strategia rozwoju jest dokumentem dość rozbudowanym treściowo. Jako jej „misja" zostało przyjęte uruchomienie wielokierunkowych procesów rozwojowych w regionie umożliwiających trwały i zrównoważony rozwój województwa, przyczyniających się do poprawy jakości życia i wzrostu dobrobytu mieszkańców Lubelszczyzny. Równolegle strategia posiada cel nadrzędny, którym jest z kolei osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Lubelszczyzny poprzez zwiększenie konkurencyjności województwa oraz optymalne wykorzystanie jego wewnętrznych potencjałów rozwojowych.

Na podstawie misji strategii i je celu nadrzędnego zostały sformułowane priorytety, rozumiane w strategii jako cele pośrednie. Są to:

- wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz jej zdolności do tworzenia miejsc pracy;
- rozwój nowoczesnego społeczeństwa i zasobów ludzkich dostosowanych do wymogów gospodarki opartej na wiedzy;
- poprawa atrakcyjności i spójności terytorialnej województwa lubelskiego;
- rozwój współpracy międzyregionalnej oraz poprawa skuteczności wdrażania polityki rozwoju regionu.

Cele pośrednie są z kolei uszczegółowione w postaci tzw. celów operacyjnych, których strategia wyodrębnia łącznie 19. Dotyczą one w istocie wszystkich aspektów przestrzenni województwa: gospodarki, życia społecznego, środowiska przyrodniczego, infrastruktury technicznej, relacji międzynarodowych i in. Z uwagi na tak rozbudowany przedmiot strategii, znaczna część jej ustaleń ma charakter jedynie ogólny, nie związany z konkretnymi miejscami lub obszarami w przestrzeni województwa lubelskiego. W efekcie trudno jednoznacznie stwierdzić, czy i w jakim stopniu strategia uwzględnia rozstrzygnięcia planu województwa. Można bowiem przyjąć, iż postulaty (rozstrzygnięcia) planu są uwzględnione w strategii, lecz jednocześnie trudno ocenić, na ile konkretny kształt rozstrzygnięć miał wpływ na kształt ustaleń strategii.

Wydaje się, co więcej, iż podobny problem występuje w relacji plan zagospodarowania przestrzennego – regionalny program operacyjny. Regionalny program operacyjny województwa lubelskiego na lata 2007-2014, mający stanowić swoiste narzędzie realizacji strategii województwa, również bardzo szeroko zakreśla swoje cele, a co za tym idzie – także zakres przedmiotowy swoich ustaleń i charakter wspieranych przedsięwzięć. Cel główny RPO został określony jako „podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia, z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu". Cel ten realizowany ma być poprzez osiąganie następujących celów szczegółowych:

- zwiększenie konkurencyjności regionu,
- poprawa warunków inwestowania w województwie,
- zwiększenie atrakcyjności Lubelszczyzny jako miejsca dla zamieszkania, pracy i wypoczynku (Regionalny Program… 2007, s. 89).

Wokół powyższych celów zostało sformułowanych 9 tzw. osi priorytetowych, w ramach których wspierane miały być przedsięwzięcia planowane przez potencjalnych beneficjentów wsparcia z RPO. Jako osie priorytetowe zostały przyjęte zarówno typy (rodzajowe i funkcjonalne) inwestycji, jak i zadania o charakterze „miękkim", a mianowicie:

- przedsiębiorczość i innowacje
- infrastruktura ekonomiczna.
- atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne
- społeczeństwo informacyjne.
- transport
- środowisko i czysta energia.
- kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna
- infrastruktura społeczna
- pomoc techniczna

Tak sformułowane cele i priorytety w oczywisty sposób implikują zróżnicowany charakter wspieranych przedsięwzięć, wśród których niewątpliwie liczne są zgodne z kierunkami rozwoju przestrzennego proponowanymi w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Jednakże nie sposób stwierdzić, iż właśnie kierunki rozwoju proponowane w planie województwa są traktowane w RPO jako kluczowe. Faktem jest na przykład, że zgodność przedsięwzięcia z planem zagospodarowania przestrzennego województwa nie była traktowana jako jedno z kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie ze środków RPO.

Wątpliwości co do wpływu planu województwa na najważniejsze dokumenty strategiczne w województwa lubelskiego sugerują, iż kluczowym narzędziem realizacji jego ustaleń jest ich wprowadzanie do dokumentów miejscowego (gminnego) planowania przestrzennego. Podstawowym mechanizmem jest w tej sferze uwzględnianie rozstrzygnięć planu zagospodarowania województwa przez samorząd gminny w trakcie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium zagospodarowania przestrzennego gminy, na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym musi uwzględniać, na zasadzie hierarchicznej, ustalenia planu województwa, jako warunek swojej ważności. Musi ono sporządzane przez wszystkie samorządy gminne, obejmując cały obszar administracyjny każdej gminy. Określa podstawowe elementy struktury przestrzennej, regulując cały szereg elementów przestrzeni lokalnej, m.in.:

- przeznaczenie terenów,
- zasady kształtowania zabudowy, w tym terenu wyłączone spod zabudowy,
- zasady ochrony przyrody, walorów kulturowych i krajobrazu,
- zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- zasady kształtowania infrastruktury technicznej i systemów komunikacji,
- lokalizację obiektów użyteczności publicznej,

Studium jest, co oczywiste, dokumentem znacznie bardziej szczegółowym niż plan województwa, stanowi bowiem podstawę do sporządzana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia muszą być zgodne z rozstrzygnięciami studium. Rozstrzygnięcia studium regulują, jak widać, przede wszystkim funkcje poszczególnych terenów oraz zasady lokalizacji i kształtowania formy nowych obiektów budowlanych. Stąd też ustalenia planu województwa dotyczące innych elementów przestrzeni województwa nie mogą być w studium uwzględniane. Pomimo to można by sadzić, iż studia zagospodarowania gmin są stosunkowo dobrym narzędziem realizacji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Według stanu na koniec 2011 roku spośród 213 gmin województwa lubelskiego, jedynie 8 nie posiadało ważnych studiów. Spośród tej liczby w 3 gminach trwały prace nad sporządzeniem tego dokumentu (Analiza stanu… 2012). Zatem w ogromnej większości gmin województwa ustalenia pla-

nu zagospodarowania przestrzennego województwa mogły zostać uwzględnione przez lokalne planowanie przestrzenne. Jednakże znaczenie tego faktu jest osłabiane przez status studium gminnego i miejsce tego dokumentu w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Studium mianowicie nie jest aktem prawa, nie stanowi zatem np. podstawy do wydawania pozwoleń na budowę. Pozwolenia na budowę wydawane są na podstawie planu miejscowego, natomiast na obszarach nie objętych takim planem – na podstawie decyzji administracyjnej. Decyzja taka (decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzja o warunkach zabudowy) nie musi przy tym uwzględniać rozstrzygnięć studium zagospodarowania gminy.

Stąd też niewątpliwie kluczowe dla realizacji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest ich wprowadzanie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednakże warunkiem wprowadzenia ustaleń planu województwa do planu miejscowego jest uprzednie uzgodnienie przez marszałka województwa z wójtem lub burmistrzem terminu realizacji zawartych w planie województwa inwestycji celu publicznego. Marszałek musi także zawrzeć z wójtem umowę dotyczącą pokrywania kosztów sporządzenia nowego (uwzględniającego plan wojewódzki) planu miejscowego. Umowa musi także brać pod uwagę koszt odszkodowań dla osób, których nieruchomości, w efekcie wprowadzenia planu województwa do planu miejscowego, straciły na wartości. Wymagania te w sposób istotny ograniczają, czy też wręcz marginalizują mechanizm bezpośredniego wprowadzania ustaleń planu województwa do planu miejscowego.

Nawet jednak faktyczne wprowadzenie treści planu województwa do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia pełnego przeniesienia rozstrzygnięć planu rangi wojewódzkiej na poziom realizacyjny. Plan miejscowy jest bowiem dokumentem sporządzanym w skali zupełnie innej niż plan województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego został sporządzony z użyciem map w skali 1:200.000. Natomiast typowy plan miejscowy jest opracowywany w skali 1:1.000. Niewątpliwe zatem jest, iż dosłowne przeniesienie ustaleń planu województwa lubelskiego do planu miejscowego jest niemożliwe. Plan województwa, co oczywiste, posługuje się bowiem pojęciami o znacznym stopniu zagregowania, podczas gdy plany miejscowe musza operować kategoriami o wiele bardziej szczegółowymi. Co więcej – znaczna część rozstrzygnięć planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego nie może być wprowadzona do planu miejscowego, podobnie jak do studium gminnego, z przyczyn prawnych. Plan miejscowy jest co prawda dokumentem mającym stosunkowo znaczny zakres przedmiotowy swoich regulacji. Ma on prawo określać m.in.:

- przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania, w tym kształtowania zabudowy,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,

- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości,
- zasady kształtowania systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Oznacza to jednak, że znaczna część rozstrzygnięć planu województwa lubelskiego, dotycząca na przykład zjawisk społeczno-demograficznych lub ekonomicznych, czy też rozwiązań instytucjonalnych, nie znajdzie odzwierciedlenia w dopuszczalnej treści planowania miejscowego. W tej sytuacji rozstrzygnięcia te stają się w istocie bezprzedmiotowe.

Kolejną ograniczenie, redukującym mechanizmy aplikacji ustaleń planu województwa do planów miejscowych, jest stan pokrycia obszaru województwa lubelskiego planami miejscowymi. Sporządzanie planu miejscowego nie jest obowiązkowe, zatem w województwie lubelskim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują (według stanu na koniec 2011 roku) 57,2% powierzchni województwa. Zatem na pozostałej części terytorium województwa – jak to już zostało wspomniane powyżej – pozwolenia na budowę są wydawane na wydawanej przez wójta decyzji administracyjnej. Decyzja taka nie musi natomiast uwzględniać rozstrzygnięć planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Analiza stanu… 2012).

4. Podsumowanie i wnioski

Przedstawiona powyżej skrótowa analiza wpływu polityki przestrzennej samorządu województwa lubelskiego na rozwój regionalny pozwala na sformułowanie dość jednoznacznych wniosków. Polityka przestrzenna powinna niewątpliwie być jedna z kluczowych płaszczyzn oddziaływania na kierunki przekształceń regionalnej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Istotne problemy regionu, w szczególności jego peryferyjność geograficzna i gospodarcza, wskazują wręcz na potrzebę szczególnie efektywnego porządkowania procesów rozwojowych właśnie w ich przestrzennym aspekcie. Brak takiego porządkowania lub jego niska skuteczność spowodować musi szczególnie niekorzystne konsekwencje – w tym narastanie dystansu wobec regionów lepiej rozwiniętych.

Jednocześnie znaczenie wojewódzkiej polityki przestrzennej, upostaciowionej przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego, jest w istocie problematyczne. Dzieje się tak pomimo, iż województwo lubelskie dysponuje planem zagospodarowania, mającym wysoki status uchwały sejmiku województwa. Wydaje się bowiem, iż żaden z przewidzianych prawem sposobów wdrażania rozstrzygnięć tego planu nie jest dostatecznie efektywny. W tej sytuacji przyjęte w tym planie propozycje kierunków przekształceń jedynie w niewielkim stopniu maja szanse na znalezienie swojego odzwierciedlenia w realiach.

Zauważalna kolizja pomiędzy potencjalnym a realnym znaczeniem wojewódzkiego planowania przestrzennego jako narzędzia stymulowania rozwoju województwa lubelskiego rodzi pytanie o sposoby poprawy sytuacji i należytego wykorzystania potencjału tkwiącego w tym szczeblu planowania przestrzennego. Sposoby te muszą jednak mieć generalnie charakter systemowy – dotyczyć zatem nie tylko samego planu województwa, ale również jego bliższego i szerszego kontekstu. Wydaje się, iż kluczowe powinny być zmiany dotyczące:

1. warsztatu wojewódzkiego planowania przestrzennego,
2. miejsca planowania przestrzennego w strukturze zadań własnych samorządu wojewódzkiego,
3. związków pomiędzy różnymi poziomami planowania przestrzennego i wpływu dokumentów planistycznych na zagospodarowanie przestrzenne.

Warsztat planowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim wydaje się obecnie nie dosyć uporządkowany metodologicznie. Wynika to, jak się wydaje, właśnie w faktu, że ten szczebel planowania nie wiąże się bezpośrednio z administracyjnym regulowaniem nowego zagospodarowania przestrzeni. Planowanie miejscowe, a przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące podstawę do wydawania pozwoleń na budowę, zatem mające charakter normatywny, posiadają na ogół ustalenia ściśle odnoszę się właśnie do zagospodarowania przestrzennego, a przy tym generalnie jednoznaczne. Natomiast w planach szczebla wojewódzkiego (również w planie województwa lubelskiego) występuje zauważalne przemieszanie elementów treści o różnym charakterze. Zatem zapisy o charakterze normatywnym znajdują się obok treści o znaczeniu np. prognostycznym lub postulatywnym. Rozstrzygnięcia dotyczące zagospodarowania przestrzennego w sensie materialnym występują równolegle z ustaleniami odnoszącymi się do „miękkich" i mikroekonomicznych elementów przestrzeni – organizacji gospodarki i instytucji publicznych, struktury produkcji itp. Treści mające regulować przestrzenny aspekt zadań własnych samorządu województwa towarzyszą ustaleniom odnoszącym się do zadań innych podmiotów publicznych, a nawet związanych z sektorem publicznym. Efektem takiego nieuporządkowania jest faktyczna bezprzedmiotowość znacznej części ustaleń planu, zauważalna wyraźnie w planie zagospodarowania województwa lubelskiego.

Udoskonalenie warsztatu powinno polegać przede wszystkim na jednoznacznym sprowadzeniu jego ustaleń do zapisów o charakterze normatywnym (regulacyjnym). Ustalenie te powinny przy tym odnosić się do zagospodarowania przestrzennego, zatem do materialnych i zlokalizowanych elementów przestrzeni oraz realizowanych przez nie funkcji. Możliwe jest oczywiście odnoszenie rozstrzygnięć planu zagospodarowania przestrzennego województwa także do zagadnień nie zamykających się w ściśle pojętym zagospodarowaniu przestrzennym. Mogą to być na przykład sprawy natury organizacyjnej lub instytucjonalnej. Tego typu

ustalenia mogą być formułowane jedynie wobec elementów przestrzeni zarządzanych przez podmiot planu (samorząd województwa) lub przynajmniej takich, na które podmiot planu może mieć efektywny wpływ.

Wzmocnienie roli planowania przestrzennego w ramach zadań samorządu województwa polegać powinno przede wszystkim na zrównoważeniu relacji pomiędzy ta sfera planowania a planowaniem społeczno-ekonomicznym. Aktualnie bowiem zauważalna jest dominacja spojrzenia ekonomicznego, którego narzędziem jest strategia rozwoju województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego jest traktowany w istocie jako formalne dopełnienie strategii. Przejawem tego mechanizmu jest w województwie lubelskim fakt, że od momentu uchwalenia w roku 2002 – plan województwa nie był aktualizowany, podczas gdy w tym okresie strategia została już dwukrotnie poddana aktualizacji. Oznaczać to może, że kształt planu województwa jest na tyle ogólny, iż nie ukierunkowuje w sposób jednoznaczny rozwoju przestrzennego obszaru województwa. To zaś może niewątpliwie prowadzić do narastania konfliktów przestrzennych i w konsekwencji – do zakłócenia rozwoju regionalnego.

Zatem plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien być – obok strategii województwa – jednym z dwóch równorzędnych głównych dokumentów strategicznych województwa. Plan powinien rzecz jasna uwzględniać elementy rozstrzygnięć strategii odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie natomiast musi określać uwarunkowania przestrzenne, bezwzględnie respektowane przez strategię rozwoju regionalnego.

Warunkiem wzmocnienia mechanizmów realizacji planu zagospodarowania województwa poprzez planowanie miejscowe musi być wzmocnienie hierarchiczności planowania przestrzennego. Oznaczać to powinno obligatoryjne uwzględnianie rozstrzygnięć planu województwa przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (analogicznie, jak obecnie ma to miejsce w przypadku studium zagospodarowania przestrzennego gminy). Przy czym jednocześnie konieczne byłoby wyeliminowanie możliwości realizacji zabudowy na obszarach nie objętych planami miejscowymi. Możliwe jest ewentualnie także wykorzystanie studium gminnego jako dokumentu, z którym pozwolenie na budowę (lub decyzja administracyjna stanowiąca jego podstawę) musi być zgodne.

Bibliografia

1. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku.* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2012.
2. Podolak S., *Język i podstawowe pojęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,* [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, IGPiK, Kraków 1998.

3. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Dokument podstawowy. Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2009.
4. Uchwała Nr VIII/66/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 22 marca 1999 r. w sprawie reorganizacji wojewódzkich służb planowania przestrzennego.
5. Uchwała Nr XXXI/545/09 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 kwietnia 2009 roku w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020".
6. Uchwała Nr XLV/597/02 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 29 lipca 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw Nr 89, poz.. 415).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 142 poz. 1590, z późniejszymi zmianami).
9. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej – w związku z reformą ustrojowa państwa* (Dziennik Ustaw Nr 106, poz. 668).
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity Dziennik Ustaw z 2012 r. poz. 647, z późniejszymi zmianami).

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 315-324

Klasy kreatywne w Strategii Lublin 2020

Creative class in Lublin 2020 strategy

Mariusz Sagan, Krzysztof Trojanowski
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie
W artykule zaprezentowano problematykę rozwoju klas i przemysłów kreatywnych na przykładzie Lublina w kontekście nowych rozwiązań przyjętych w strategii rozwoju miasta do 2020 roku. Analiza potencjału kreatywnego miasta wskazuje, iż rozwój biznesów kreatywnych (w tym zwłaszcza designu, działalności związanej z produkcją oprogramowania oraz wydawniczej) może stać się istotnym czynnikiem wzrostu zamożności mieszkańców oraz prosperity ekonomicznej Lublina. W tym celu należy podjąć zestaw działań, takich jak m.in. wspieranie rozwoju ekosystemu kreatywnego, realizacja wspólnych projektów kreatywnych z Urzędem Marszałkowskim oraz stymulowanie popytu na produkty przemysłów kreatywnych, zarówno w Lublinie, jak też, wykorzystując instrumenty promocji gospodarczej i Internet, na polskim i globalnym rynku.

Summary
This article presents the subject of creative classes and industries development, on Lublin example, in the context of new instruments adapted in recent City Strategy Lublin 2020. The analysis of creative assets of Lublin indicates that development of that sector (especially design, IT programming and publishing activity) can be important factor of Lublin economic prosperity in the future. To achieve this, a certain set of activities should be undertaken, for instance supporting the growth of creative ecosystem, running common creative projects in association with Lublin Marshal Office, as well as stimulating demand for creative products (both in Lublin, and on polish an global market – using adequate promotional tools and Internet).

Słowa kluczowe: klasy kreatywne, przemysły kreatywne, strategie rozwoju miast, Lublin

Keywords: creative class, creative industries, city development strategies, Lublin

Wprowadzenie

We współczesnym świecie jedyną pewną rzeczą staje się niepewność. Tempo rozwoju nowych technologii, tworzenia i rozprzestrzeniania się nowych idei i rozwiązań sprawiają, że najbardziej niezawodnym źródłem przewagi konkurencyjnej jest wiedza. W dobie, gdy rynki przeobrażają się w zawrotnym tempie a produkty starzeją się szybko jak nigdy wcześniej, sukcesy odnoszą firmy, które konsekwentnie kreują nową wiedzę, rozpowszechniają ją i niezwłocznie nadają jej postać nowych technologii i produktów[1]. Przedsiębiorstwa takie, które można określić jako tworzące wiedzę (knowledge-creating companies) stanowią dziś podstawę rozwoju państw, regionów oraz miast i metropolii.

Przedsiębiorstwa, które kreują nowe produkty czy usługi potrzebują – do powstania, rozwoju i funkcjonowania – miejsc spełniających szereg określonych warunków. Niniejsze opracowanie podejmuje próbę przeglądu kluczowych czynników rozwoju przedsiębiorstw kreatywnych, oceny Lublina jako potencjalnej lokalizacji takich firm a także wskazania kierunków rozwoju sprzyjającego przedsiębiorczości kreatywnej. Ma to szczególny związek z przyjętą w lutym 2013 roku Strategią Rozwoju Miasta na lata 2013-2020, w której przedsiębiorczość uznano za jeden z czterech filarów – obszarów rozwojowych Lublina, natomiast wśród obszarów inspiracji Strategii Lublin 2020 wskazano m.in. grupy kreatywne i rozwój ekosystemów biznesu.

Innowacyjne przedsiębiorstwa a klasa kreatywna

Innowacyjność można analizować zarówno jako rezultat jak i proces. W pierwszym znaczeniu innowacja traktowana jest jako efekt zastosowania postępu wiedzy; jako konkretny produkt czy nowatorska usługa. Proces innowacyjny należy z kolei rozumieć nie jako końcowy rezultat realizacji określonego rozwiązania technicznego, ale jako szereg działań poprzedzających jego powstanie. Proces ten to działanie kreatywne polegające na tworzeniu, projektowaniu i realizacji innowacji.

Proces innowacyjny jest procesem sieciowym. Świadczy o tym szybko rosnąca liczba zarówno różnego rodzaju porozumień poziomych w postaci aliansów strategicznych, związków kooperacyjnych w dziedzinie B+R i rozwoju nowego produktu, jak i pionowych więzi między organizacjami. Wprowadzanie nowych produktów i usług i oferowanie ich na szeroką skalę wymusza budowanie i utrzymywanie więzi z kooperantami; w szczególności w branżach nowoczesnych technologii lub wspieranych przez zaawansowane systemy informacyjne[2].

Procesy innowacyjne są też konkretnie zlokalizowane. Stanowi to pewien paradoks; z jednej strony rozwój Internetu (czy szerzej technologii informatycznych)

---

1 Por. I. Nonaka, *Firma kreująca wiedzę*, Harvard Business Reviev Polska, kwiecień 2008.

2 E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999, s. 29-32.

pozwala na praktycznie niczym nie ograniczony przepływ informacji w skali ogólnoświatowej w czasie rzeczywistym, z drugiej jednak strony powstawanie i dyfuzja innowacji odbywa się w konkretnej przestrzeni. Firmy innowacyjne preferują geograficzną bliskość z innymi wytwórcami, organizacjami naukowymi i badawczymi, dostawcami czy użytkownikami, co pozwala im na wymianę technologii, informacji i wzajemne doradztwo. W wielu przypadkach obok prac B+R, źródłem innowacji są także nabyte specyficzne doświadczenia i wiedza (w tym menadżerska)[3]. Kluczowym czynnikiem staje się pozyskanie do pracy (lub współpracy) najlepszych, najbardziej kreatywnych jednostek, które można za R. Floridą nazwać przedstawicielami klasy kreatywnej.

Członkowie klasy kreatywnej wykonują pracę polegającą na tworzeniu „nowych, znaczących form". Według Floridy składa się ona z dwóch elementów: superkreatywnego rdzenia i grupy twórczych profesjonalistów. Superkreatywny rdzeń tworzony jest przez osoby w pełni angażujące się w proces twórczy; naukowcy, inżynierowie, architekci, projektanci, artyści czy liderzy opinii wchodzący w jego skład nie tylko rozwiązują problemy, ale sami wyszukują obszary wymagające optymalizacji i zastosowania nowych rozwiązań. Drugą grupą są twórczy profesjonaliści, od których wymaga się stałego, samodzielnego myślenia. Stosują oni lub łączą ze sobą standardowe metody w niestandardowy sposób tworząc nowe rozwiązania. Trzon tej grupy stanowią menadżerowie, prawnicy, specjaliści IT. Zajmują się twórczym rozwiązywaniem konkretnych problemów korzystając z rozległej wiedzy wymagającej zazwyczaj solidnego wykształcenia[4].

Przedstawiciele klasy kreatywnej tworzą grupę niezwykle zróżnicowaną. W krajach lub regionach, gdzie grupa ta stanowi znaczny odsetek społeczeństwa (np. Boston czy Berlin) można spotkać ludzi różnych ras, płci czy wyznań. Są to osoby w różnym wieku o często różniących się życiorysach (także jeśli chodzi o pochodzenie społeczne). Istnieje jednak zestaw wartości wspólnych dla członków klasy kreatywnej. Przede wszystkim cenią oni sobie indywidualizm i możliwość samookreślenia. Są z zasady nonkonformistami nieakceptującymi wielu norm, zwłaszcza jeśli normy te uważają za błędne lub zbyt zorientowane na grupę. Wartością nadrzędną jest dla nich merytokracja rozumiana jako przedkładanie wiedzy i sukcesów jednostki nad jej formalne umiejscowienie w organizacjach (w tym przedsiębiorstwach). Przedstawiciele klasy kreatywnej są wyjątkowo mocno zorientowani na cele i ich osiąganie. Kolejną wartością jest różnorodność i otwartość, którą R. Florida uznaje za fundamentalny wyznacznik wartości klasy kreatywnej. Członkowie klasy wysoko cenią organizacje i środowiska, w które każdy stosunkowo łatwo może się wpasować i odnosić sukcesy[5].

---

[3] Tamże.

[4] R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 82-90.

[5] Tamże, s. 90-93.

Nie ma wątpliwości, że w dzisiejszej gospodarce sukces danej lokalizacji czy miejsca (rozumianej jako region czy miasto) w dużej mierze zależy od stworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju klasy kreatywnej. Tworzenie się skupisk przedsiębiorstw jest pochodną tworzenia się skupisk jednostek kreatywnych, a nie jak sądzono dotychczas – odwrotnie. Odpowiedź na pytanie o odpowiednie warunki daje teoria trzech „T" stworzona i rozwijana przez R. Floridę. Jego zdaniem rozwój ekonomiczny na szczeblu regionalnym napędzany jest przez ludzi kreatywnych, którzy preferują jako miejsce do życia aglomeracje charakteryzujące się wysokim poziomem technologii, talentu i tolerancji. Każdy z tych elementów jest niezbędny, ale sam w sobie nie zapewnia rozwoju gospodarczego. Dobra baza technologiczna musi być wspierana przez otwarte środowisko, które proponuje niskie „bariery wejścia" dla nowych jednostek. Talenty poszczególnych mieszkańców stanowią z jednej strony siłę napędową regionu, z drugiej są magnesem przyciągającym kolejne jednostki.

Klasa kreatywna w Polsce oraz na Lubelszczyźnie

Udział klasy kreatywnej w całej populacji w Stanach Zjednoczonych szacowany jest na około 30%, podczas gdy w Polsce wartość ta w 2006 roku szacowana była na niecałe 8%[6]. Według badań przeprowadzonych przez K. Klincewicza występuje duże zróżnicowanie poszczególnych województw, jeśli chodzi o potencjał klasy kreatywnej. W tabeli 1 zaprezentowano liczebność klasy kreatywnej oraz trzonu superkreatywnego w przeliczeniu na 1000 mieszkańców pracujących w poszczególnych polskich województwach[7]. Analiza wskazuje na istotne różnice regionalne – z wyróżniającymi się liderami, jakimi są województwa: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie, pomorskie i małopolskie.

Tab. 1. Liczebność klasy kreatywnej i trzonu superkreatywnego w polskich województwach

Województwo	Liczebność klasy kreatywnej na 1000 pracujących	Liczebność trzonu superkreatywnego na 1000 pracujących
Dolnośląskie	278,79	52,28
Kujawsko-pomorskie	214,70	32,73
Lubelskie	207,75	36,46
Lubuskie	238,46	34,18
Łódzkie	215,53	35,48
Małopolskie	244,77	47,28
Mazowieckie	278,30	57,52
Opolskie	214,96	31,43

[6] Tamże, s. 88 oraz *Klasa kreatywna w Polsce*, praca zbiorowa pod red. K. Klincewicza, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 21.

[7] Autor badania posługuje się określeniem „trzon kreatywny", który dla spójności opracowania został w niniejszej publikacji określony „trzonem superkreatywnym".

Podkarpackie	226,23	33,71
Podlaskie	207,75	38,98
Pomorskie	264,06	46,02
Śląskie	242,43	42,48
Świętokrzyskie	155,63	24,97
Warmińsko-mazurskie	238,81	34,38
Wielkopolskie	207,33	30,08
Zachodniopomorskie	230,86	37,68

Źródło: *Klasa kreatywna w Polsce*, praca zbiorowa pod red. K. Klincewicza, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 51.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na znacznie większe rozbieżności jeśli chodzi o liczebność trzonu superkreatywnego w stosunku do rozkładu klasy kreatywnej w szerszym ujęciu. Wynika to ze stosunkowo dużej liczebności osób z wyższym wykształceniem w poszczególnych województwach, ale należy pamiętać, że według Floridy to właśnie superkreatywny rdzeń odgrywa pierwszoplanową rolę w zakresie rozwoju regionu.

Lubelszczyzna plasuje się w powyższym zestawieniu odpowiednio na 13. i 9. miejscu w rankingu liczebności klasy kreatywnej i rdzenia superkreatywnego. Biorąc pod uwagę fakt zróżnicowania wewnętrznego poszczególnych województw a w szczególności metropolitalny charakter miasta Lublina i jego szczególnie wiodącą rolę w województwie, nie można nie zauważyć stosunkowo niskiej pozycji regionu lubelskiego w prezentowanym zestawieniu. Jeszcze niżej plasuje się Lubelszczyzna w zestawieniu rozkładu kapitału ludzkiego w polskich województwach; będąc na przedostatniej pozycji i wyprzedzając jedynie województwo świętokrzyskie[8].

Tematykę potencjału kreatywnego województwa lubelskiego podejmuje opracowany w marcu 2012 roku raport końcowy z badania dziedzinowego „Diagnoza stanu obecnego oraz perspektyw rozwoju przemysłów kreatywnych w województwie lubelskim". Wśród najbardziej istotnych zasobów mających pozytywny wpływ na poziom rozwoju branż kreatywnych w regionie lubelskim wymienia on między innymi[9]:

- już funkcjonujące przedsiębiorstwa z branży kreatywnej (w tym szczególnie z sektora IT),
- instytucje kultury reprezentujące wysoki poziom,
- obecność licznych artystów (zarówno rdzennych jak i napływowych),
- potencjał akademicki i związany z nim potencjał rozwoju,

[8] Klasa kreatywna w Polsce …, s. 88.

[9] *Diagnoza stanu obecnego oraz perspektyw rozwoju przemysłów kreatywnych w województwie lubelskim. Raport końcowy z badania dziedzinowego*, Regionalny System Zarządzania Zmianą Gospodarczą, Lublin 2012, s. 9-10.

- doświadczenia wynikające z intensywnej współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego a zwłaszcza z Ukrainą,
- realną wielokulturowość regionu.

Jednocześnie autorzy podkreślają niską pozycję Lubelszczyzny w rankingu ilości przedsiębiorstw/instytucji kreatywnych w stosunku do ogółu mieszkańców oraz konieczność stworzenia kompleksowej, długoterminowej strategii wzmacniania potencjału przedsiębiorstw kreatywnych. Jednym z koniecznych działań miałoby być zapewnienie sektorowi kreatywnemu miejsca i podkreślenie jego znaczenia dla rozwoju regionu w dokumentach strategicznych na poziomie miasta i województwa w celu stworzenia spójnej polityki regionalnej. Mowa tu przede wszystkim o strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju miasta oraz Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Lubelskiego i Strategii Rozwoju Kultury w Lublinie.

Pozycja Lublina na tle regionu, jeśli chodzi o istniejący potencjał i możliwości rozwoju klas kreatywnych jest zdecydowanie pozytywnie odmienna. Asymetria ta wynika przede wszystkim z bardzo dużego potencjału akademickiego miasta (5-6 centrum uniwersyteckie w Polsce), potencjału środowiska kultury oraz zakumulowanych potencjałów tkwiących w sektorze usług kreatywnych (IT, design, biura architektoniczne). Według badań przeprowadzonych przez Brief for Poland, Lublin w 2009 roku był czwartym najbardziej kreatywnym miastem w Polsce (po Wrocławiu, Łodzi i Poznaniu), wyprzedzając m.in. Trójmiasto i Kraków[10]. Wysoka pozycja w cytowanym zestawieniu jest także pochodną sprawnych instytucji miejskich oraz ukierunkowaniu działań miasta na współpracę ze wschodnią Europą, w tym zwłaszcza z Ukrainą. Wymiana ta cechuje się również przepływem idei i klas kreatywnych oraz studentów.

Według raportu Lubelskiego Towarzystwa Zachęty Sztuk Pięknych najważniejszymi (procentowy udział przedsiębiorstw na tle całej Polski) sektorami branży kreatywnej w Lublinie jest branża wydawnicza i sektor oprogramowania[11]. Wśród liderów branży kreatywnej raport wymienia m.in. globalną firmę informatyczną eLeader, ogólnopolskie Wydawnictwo Fabryka Słów specjalizujące się w fantastyce, jak też firmę jubilerską W. Śliwiński[12]. Kluczowym jednakże aktywem miasta w kontekście rozwoju klas kreatywnych, według autorów cytowanego opracowania, jest bardzo silne i zróżnicowane środowisko kultury, z coraz lepszą bazą infrastrukturalną.

---

[10] Ibidem, s. 27.

[11] *Wsparcie przemysłów kreatywnych w Lublinie. Analiza potencjału i kierunki rozwoju*, Lubelskie Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych, Lublin, 2012, s. 36.

[12] Ibidem, s. 45-47.

Klasa kreatywna i biznesy kreatywne w Strategii Lublin 2020

Strategia Lublin 2020 jest nowoczesnym metodologicznie i merytorycznie dokumentem, wyznaczającym kierunki rozwoju miasta do 2020 roku. Ważnym wyznacznikiem procesu przygotowywania strategii Lublina był jego partycypacyjny charakter, wyrażający się aktywnym udziałem wszystkich interesariuszy miasta w pracach nad dokumentem. Strategia została ukierunkowana w taki sposób, iż dzięki swojej pojemności i elastyczności, jest otwarta na nowe inicjatywy, które będą pojawiać się do 2020 roku. Kluczowym elementem Strategii Lublin 2020 jest także system jej wdrażania oraz proponowany model zarządzania miastem[13].

Podstawowymi elementami strategii są 4 obszary rozwojowe, na których opierać się będzie przyszłość miasta: otwartość, przyjazność, przedsiębiorczość i akademickość. Działania i zadania podejmowane w ramach poszczególnych obszarów i pomiędzy nimi są ściśle synergiczne i mają za zadanie generowanie efektów stykowych.

Rozwojowi klas i przemysłów kreatywnych poświęcono w Strategii Lublin 2020 wiele uwagi, zwłaszcza w części dotyczącej przedsiębiorczości oraz w przenikających cały dokument strategiczny Obszarach inspiracji. Bezpośrednie odniesienia i zapisy znajdują się w osi rozwojowej C. Lublin przedsiębiorczy w Działaniu C.4 Wspieranie przemysłów kreatywnych. Rozwijanie przemysłów kreatywnych, zgodnie z zapisem w Strategii, jest możliwe „ze względu na odpowiedni potencjał wynikający z akademickiego i kulturalnego charakteru miasta sprzyjającego edukowaniu twórców produktów kreatywnych i wysokiemu popytowi na nie”[14].

Strategia Lublin 2020 wymienia dwa kluczowe zadania których realizacja przyczyni się rozwoju klas i przemysłów kreatywnych w mieście:[15]

C.4.1 Wspomaganie rozwoju sektora przemysłów kreatywnych

- Tworzenie partnerstw kreatywnych, klastrów przedsiębiorstw kreatywnych i systemu inkubacji firm z przemysłów kreatywnych.
- Wsparcie rozwoju obszaru nowych mediów.
- Wspieranie działalności kulturalnej i dostępu do kultury, także za pomocą nowych technologii.
- Wspieranie komercjalizacji przedsięwzięć kreatywnych.

---

[13] Na temat procesu przygotowywania Strategii Lublin 2020 i podstawowych jej założeń patrz: M. Sagan, *Kształtowanie procesu planowania strategicznego w samorządzie na przykładzie Strategii Lublin 2020*, [w:] *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014-2020. Tom II. Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, B. Jóźwik, M. Sagan, T. Stępniewski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 145-159.

[14] *Strategia rozwoju Lublina na lata 2013-2020*, Urząd Miasta Lublin, Lublin 2013, s. 57.

[15] Ibidem, s. 58.

C.4.2 Oddziaływanie na tworzenie postaw aktywności prokreatywnej

- Edukacja w zakresie rozwoju kreatywności, przedsiębiorczości i odpowiedzialności społecznej.
- Podnoszenie społecznej świadomości respektowania praw własności intelektualnej.

Realizacja działania C.4 jest ściśle powiązana z działaniem C.3 – Kultura przedsiębiorczości. Warunkiem rozwoju przedsiębiorczości kreatywnej jest bowiem kształtowanie postaw pro przedsiębiorczych wśród mieszkańców, w tym zwłaszcza wśród młodzieży i studentów a także stworzenie przez miasto spójnego i kompleksowego systemu „hodowania" przedsiębiorstw[16].

Wdrażanie strategii w działaniach związanych z klasami kreatywnymi, będzie przedmiotem corocznego monitoringu i ewaluacji, zgodnie z przyjętymi w dokumencie strategicznym rozwiązaniami. W celu monitoringu realizacji działania C.3 przyjęto następujące mierniki:[17]

- liczba podmiotów działalności gospodarczej zaliczanych do sektora przemysłów kreatywnych do ogólnej liczby podmiotów (miernik ilościowy),
- liczba zatrudnionych w sektorze kreatywnym do ogólnej liczby zatrudnionych (miernik ilościowy),
- ocena roli podmiotów zaliczanych do sektora przemysłów kreatywnych w kontekście kreowania impulsów rozwojowych dla miasta (miernik jakościowy),
- analiza działalności Urzędu Miasta i innych instytucji w zakresie wsparcia przemysłów kreatywnych (miernik opisowy).

Partycypacyjny i otwarty na wszystkich interesariuszy miasta charakter strategii jest w założeniu jednym z najistotniejszych czynników tworzenia nowych podmiotów kreatywnych, instytucji je wspierających oraz sieci relacji w ekosystemie wewnątrz miasta (a także powstawania relacji sieciowych z kreatywnymi klastrami w Polsce i na świecie).

Wnioski

Na podstawie analizy przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu można sformułować następujące wnioski podsumowujące i rekomendacje odnośnie kierunków rozwoju sprzyjającego klasom kreatywnym i przedsiębiorczości kreatywnej, a także sposobów instytucjonalizacji i rozwoju ekosystemu kreatywnego w Lublinie:

1. Rozwój klas i przemysłów kreatywnych w Lublinie (stymulowany przez samorząd), nie będzie możliwy bez stworzenia ekosystemu przedsiębiorczości

[16] Por. szerzej: Ibidem, s. 55-56.
[17] Ididem, Załącznik nr 2, s. 6.

kreatywnej. Ekosystem ten powinien być sprzężony z całym ekosystemem przedsiębiorczym w mieście. Biznesy kreatywne powinny być także systematycznie włączane w sieci kooperacji jako podmioty wspierające poszczególne łańcuchy wartości przedsiębiorstw zewnętrznych (w tym zagranicznych) otwierającym swoje centra usług oraz zakłady przemysłowe w Lublinie.

2. Istotnym czynnikiem który zadecyduje o powodzeniu strategii rozwoju biznesów kreatywnych w Lublinie, jest ścisła współpraca miasta z regionem na poziomie instytucjonalnym (współpraca z Urzędem Marszałkowskim) oraz sieciowym (stymulowanie relacji pomiędzy firmami kreatywnymi z Lublina i regionu). Jednym ze sposobów na efektywne współdziałanie powinien być współudział samorządu Lublina w tworzeniu regionalnej, usieciowionej Lubelskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości Kreatywnej. Rozwój przemysłów kreatywnych powinien także znaleźć swoje miejsce w dokumentach strategicznych województwa lubelskiego, w tym przede wszystkim w Regionalnej Strategii Innowacji na lata 2014-2020.
3. Koncepcja R. Floridy, w której kluczowe znaczenie dla rozwoju miast ma umiejętność zgromadzenia na jego obszarze jednocześnie trzech elementów: talentu, technologii i tolerancji jest dobrze zoperacjonalizowana w Strategii Lublin 2020. Sprzężenie działań czterech osi rozwojowych (otwartość, przyjazność, przedsiębiorczość i akademickość) powinno owocować lepszymi niż dotychczas efektami w zakresie zatrzymywania talentów w Lublinie, transferu technologii z uczelni do biznesu oraz zarządzania różnorodnością w mieście.
4. Istotne z punktu widzenia przemysłów kreatywnych jest wzmacnianie popytu na produkty przemysłu kreatywnego. Taki cel można osiągnąć poprzez kształtowanie potrzeb związanych z kulturą w Lublinie i regionie, a także poprzez propagowanie stylu życia opartego na świadomych wyborach i propagowanie wartości związanych z edukacją[18].
5. Analiza potencjału sektorów kreatywnych w Lublinie (także w kontekście ich prognozowanego rozwoju na świecie) wskazuje na możliwość rozwoju następujących specjalizacji miasta: a) projektowanie i wzornictwo (design), b) oprogramowanie, c) działalność wydawnicza[19].
6. Rozwój klas i przemysłów kreatywnych w Lublinie jest procesem wieloletnim, wykraczającym poza ramy czasowe Strategii Lublin 2020. Interes strategiczny miasta i regionu wymaga konsekwencji we wdrażaniu rozwiązań wspierających klasy kreatywne, także w kolejnej perspektywie strategicznej (po 2020 roku).

---

[18] *Wsparcie przemysłów kreatywnych…*, s. 69.
[19] Ibidem, s. 75-76.

Bibliografia

1. Bieniecki M., *Lublin dla wszystkich. Raport z badań fokusowych*, Instytut Studiów migracyjnych, Gliwice-Lublin 2013.
2. *Diagnoza stanu obecnego oraz perspektyw rozwoju przemysłów kreatywnych w województwie lubelskim. Raport końcowy z badania dziedzinowego,* Regionalny System Zarządzania Zmianą Gospodarczą, Lublin 2012.
3. Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.
4. *Klasa kreatywna w Polsce*, praca zbiorowa pod red. K. Klincewicza, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012
5. Nonaka I., *Firma kreująca wiedzę*, Harvard Business Reviev Polska, kwiecień 2008.
6. Sagan M., *Kształtowanie procesu planowania strategicznego w samorządzie na przykładzie Strategii Lublin 2020*, [w:] *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014-2020. Tom II. Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, B. Jóźwik, M. Sagan, T. Stępniewski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
7. Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
8. *Strategia rozwoju Lublina na lata 2013-2020*, Urząd Miasta Lublin, Lublin 2013.
9. *Wsparcie przemysłów kreatywnych w Lublinie. Analiza potencjału i kierunki rozwoju,* Lubelskie Towarzystwo Zachęty Sztuk Pięknych, Lublin, 2012.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 325-344

Zmiany w rozwoju gmin regionu lubelskiego w latach 1988-2011 w odniesieniu do wybranych elementów infrastruktury technicznej

Main changes in the development of lubelskie voivodship communities since 1988 to 2011 according to particular technical issues

Ryszard Białek
Wydział Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie
Rozwój regionalny jest wypadkową rozwoju lokalnego, decydują o nim osiągnięcia poszczególnych jednostek terytorialnych, stanowiących łącznie dany region. Artykuł omawia wybrane aspekty rozwoju 53 gmin w granicach dawnego województwa lubelskiego w latach 1988-2011. Artykuł zaczyna się omówieniem pozycji poszczególnych gmin w odniesieniu do determinant rozwoju lokalnego jak: jakość gleb, liczba ludności i dochody własne i globalne w gminach. Następnie omówione są efekty tego rozwoju w odniesieniu do najważniejszych mierników jakim są wybrane, istotne elementy infrastruktury technicznej tj. długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W artykule dokonano oceny zachodzących zmian w elementach infrastruktury oraz dokonano próby wartościowania czynników decydujących o zachodzących zmianach. Decydującym elementem rozwoju gmin są ich walory terytorialne, bądź walory naturalne.

Summary
The articule provides informations about economical development of communities in Lubelskie Voivod old system. All the data are based on official reserches and personal experiences with inducting the regional politics in Provincial Office in 80's and 90's.
Main point of this arcitule is creating a new look on the citizens issues that have influence on theirs everyday life such as water supplies and wastewater management. All the changes that was made in those areas were expensive. Many communities had to resign from developing modern water supplies. The situation has changed when Poland joined the European Union. Additional income from EU budget changed the economical situations of small communities. That aspects of economical change were analyzed in the articule below.
It is known that many basics of communities analysis has changed. However in use of the data from the past we are able to create the qualifications of the changes that has been made during the last twenty years.

Słowa kluczowe: analiza rozwoju, budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze europejskie, infrastruktura techniczna, ludność, nakłady inwestycyjne, polityka regionalna

Keywords: analysis of developmpent, budgetsrevenue of local self-government, European funds, technical issues, population, investment outlays, regional politics

Artykuł jest nawiązaniem do badań związanych z określeniem pozycji gmin pod względem poziomu rozwoju gospodarczego w układzie starego województwa lubelskiego[1], prowadzonych na początku minionego dziesięciolecia a także do doświadczeń autora związanych z pierwszą próbą wdrożenia polityki regionalnej w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Celem niniejszego opracowania jest ponowne spojrzenie na zmiany dokonujące się w badanych gminach biorąc pod uwagę pewne elementy infrastruktury gospodarczej, najbardziej istotne z punktu widzenia ich mieszkańców, tj, zaopatrzenia w wodę i gospodarowanie ściekami. Inwestycje te są też najbardziej kosztowne, wymagają wielomilionowych niekiedy nakładów. Dzięki wejściu do Unii Europejskiej mogą być one wspomagane ze środków unijnych, co też poddane jest analizie w niniejszym opracowaniu. Nie dokonuje się już pozycjonowania gmin ze względu na fakt, że wiele elementów branych pod uwagę przy ich klasyfikacji pod koniec lat 80-tych, nie ma już tak istotnego znaczenia ze względu na zmiany zachodzące w otoczeniu (np. liczba ha użytków rolnych na ciągnik, czy liczba uczni na jedną klasę). Również czynniki będące podstawą ich klasyfikacji w 2002 r. – nawiązujące jeszcze do ich poprzedniej oceny – także po części są już nie takie ważne (np. liczba telefonów). Klasyfikacje można dokonywać uwzględniając cały szereg zmiennych i takowe próby są czynione[2]. W niniejszym artykule też można dostrzec elementy klasyfikacji i zmiany jakie dokonały się w okresie objętym analizą na przestrzeni dwudziestu kilku lat.

1. Charakterystyka gmin

Czasokres i zakres przestrzenny analizy wynika z wcześniej prowadzonych badań do których w treści są odwołania. W analizie gmin przyjęto ich układ dotyczący byłego województwa lubelskiego z 1988 r., który od aktualnego obszaru różni się o dwie jednostki administracyjne, tj. o Piaski będące dopiero od 1993 r. miastem, ale tym niemniej uwzględniamy je w analizie oraz gmina Gościeradów, której w 1988 r. jeszcze nie było, stąd jej pominięcie w aktualnych rozważaniach. Analizowany obszar zbliżony jest do podregionu lubelskiego wg podziału statystycznego, lecz nie jest do końca z nim tożsamy, np. gmina borki w regionie bialskim, czy gminy Wysokie i Zakrzew przeniesione z regionu zamojskiego. Charakterystyka gmin z konieczności ma wybiórczy charakter, uwzględniamy tylko 3 parametry mające istotny wpływ na możliwości finansowania ich infrastruktury, tj. jakość gleb rzutującą na zróżnicowanie plonów, lecz i na wysokość podatku rolnego, który jest zależny od klasy ziemi. Drugim bardzo istotnym elementem

---

1 Por. R. Białek, *Zmiany w rozwoju gospodarczym wybranych jednostek samorządu terytorialnego w latach 1988-2002,* [w:] *Zmiana jako czynnik rozwoju* M. Lisiecki i H. Ponikowski (red.), KUL. Lublin 2004.

2 Por. P. Skwirowski, P. Maciejewicz, *Taka gmina*, „Gazeta Wyborcza" z 17 grudnia 2012 r.

jest liczba ludności, gdyż ona wpływa znacząco na dochody samorządów. Kolejny parametr to dochody własne, które decydują o możliwościach inwestycyjnych gmin. Najważniejszym elementem rozwoju gminy jest czynnik ludzki Ludność to nie tylko płatnicy podatków, to też podstawa kapitału ludzkiego, a powszechnie uważa się, że ma on decydujący wpływ na rozwój i funkcjonowanie danego regionu. W gminach regionu lubelskiego występują różnorakie tendencje co do charakteru zmian demograficznych, są gminy które w okresie niecałego ćwierćwiecza utraciły prawie jedną czwartą swojej populacji, np. Rybczewice (22,9%) i Ułęż (22%), w większości gmin liczebność populacji spadła od 5 do 10 punktów procentowych. Można sądzić, że ludzie „głosują nogami", uciekając od miejsc w których nie ma pracy, perspektyw, szans na rozwój. Gminy tracące mieszkańców ograniczają też swoje możliwości rozwojowe, gdyż najczęściej migrują ludzie młodzi, aktywni nie bojący się zmian. Są jednak i jednostki samorządu terytorialnego w których odnotowuje się dodatnie saldo migracji. Zjawiska te występują w podmiejskich gminach Lublina, są to Jastków, Konopnica, Wólka, Niemce. Takie same tendencje dotyczą wiejskich gmin otaczających pozostałe miasta aglomeracji lubelskiej, czyli Puław, Lubartowa, okolic Łęcznej czy gminy Kraśnik. Jest to związane z tzw. „rozlewaniem się miast"[3], z rozwojem komunikacji i zmianami społecznymi będącymi następstwem rozwoju gospodarczego. Jest faktem, że niektóre gminy mają nieco inny kształt niż w 1988 r., np. Lubartów, lecz nie zmienia to opisywanych tendencji pokazanych w tabeli nr 1.

[3] J. Polski, *Przesłanki planowanego kształtowania aglomeracji lubelskiej*, [w:] „Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu" pr. zb. pod red. M. Stefańskiego, Monografie WSEI, Lublin 2009, s. 47.

Tab. 1. Elementy charakterystyki gmin

L.p	Gmina	Wsk. walor.	Ludność			Dochody własne gmin w mln (88) i tys. zł			Dochód ogółem
		Gleb	1988	2002	2011	1988	2002	2011	2011
1	Abramów	1,099	4500	4448	4225	115,1	1212,5	1885,0	**11 391**
2	Baranów	0,920	4543	4301	4155	76,8	1634,0	3784,9	**11 379**
3	Borki	0,910	6459	6211	6152	116,4	1381,9	3185,2	**16 690**
4	Borzechów	1,225	4122	3910	3805	58,6	887,5	1509,4	**9 688**
5	Chodel	1,048	7107	6784	6836	126,6	1802,8	3100,8	**18 310**
6	Dzierzkowice	1,270	5568	5390	5437	96,6	1366,3	2624,5	**13 469**
7	Fajsławice	1,368	5442	5146	4831	88,7	2034,3	3394,5	**14 118**
8	Firlej	0,857	6514	6288	6037	130,6	2409,1	3982,4	**19 014**
9	Garbów	1,257	6076	8978	8946	197,6	3648,5	6522,0	**23 674**
10	Głusk	1,371	8322	6655	9112	180,9	3023,8	9631,3	**25 910**
11	Jabłonna	1,330	7793	7520	7905	171,9	2465,3	5767,6	**19 437**
12	Janowiec	0,956	3569	3601	3673	103,9	1510,3	2523,5	**14 267**
13	Jastków	1,516	10007	11553	13255	258,4	5941,7	15459,1	**31 759**
14	Jeziorzany	0,929	3308	3052	2982	82,7	936,5	2931,6	**8 475**
15	Józefów	1,025	7808	7134	6943	113,6	1701,1	2565,7	**17 183**
16	Kamionka	0,940	6788	6554	6450	131,4	2141,0	3563,9	**16 756**
17	Karczmiska	1,076	6600	6303	5806	127,4	1958,9	2756,0	**16 638**
18	Konopnica	1,552	11607	10231	12369	141,8	5832,6	14764,1	**27 158**
19	Końskowola	1,252	9312	9053	9048	149,3	4193,3	8401,2	**23 934**
20	Kraśnik	1,288	6953	6966	7343	120,6	2075,1	11129,4	**22 061**
21	Krzczonów	1,359	5824	5123	4729	104,4	2052,0	3127,5	**11 644**
22	Kurów	1,182	8267	8064	7827	157,5	2988,5	7586,3	**19 763**
23	Lubartów	0,850	5411	9846	10958	164,5	4207,6	16946,5	**32 653**
24	Ludwin	0,958	5105	4902	5232	93,9	3681,7	8503,5	**16 565**
25	Łaziska	1,129	5427	4918	5171	120,5	1669,6	2822,8	**14 261**
26	Markuszów	1,182	3236	3063	3070	68,7	1569,9	2746,1	**10 355**
27	Mełgiew	1,429	7629	7895	9057	149,2	4259,5	10635,9	**22 701**
28	Michów	0,893	7158	6528	6155	130,6	2142,2	3440,4	**16 677**
29	Milejów	1,176	9704	9296	9382	165	4056,8	8986,7	**26 093**
30	Niedrzwica	1,212	10436	10831	11482	144,1	3822,4	7900,3	**29 030**
31	Niedźwiada	0,859	6382	6404	6327	111,9	1298,1	2879,0	**18 129**
32	Niemce	1,285	13844	15558	17881	227,1	9400,9	18474,9	**40 112**
33	Nowodwór	0,929	4463	4351	4246	80,5	867,3	2116,5	**12 554**
34	Ostrówek	0,865	4496	4256	4050	76,3	913,8	2902,0	**12 793**
35	Piaski	1,432	11999	10931	10731	218,2	4084,3	8420,2	**27 570**
36	Puchaczów	1,132	5188	4779	5253	96,3	5303,2	20753,4	**37 612**
37	Puławy	1,070	10757	11128	11703	206,3	5218,8	10567,7	**26 077**
38	Rybczewice	1,347	4731	4162	3648	79,4	1442,9	3195,7	**11 496**
39	Serniki	1,001	5074	4894	4896	106,3	1327,6	2460,0	**12 608**
40	Spiczyn	1,069	5672	5269	5544	92,8	1667,3	3068,1	**13 066**
41	Stężyca	0,895	6728	5665	5400	118,1	2415,7	7909,0	**18 422**
42	Strzyżewice	1,278	7931	7441	7743	118,2	2468,4	6218,4	**19 353**
43	Trawniki	1,195	9092	9365	9259	136,5	3089,9	4927,1	**24 638**
44	Ułęż	1,003	4306	3763	3360	118,6	1692,5	3664,1	**11 658**
45	Urzędów	1,362	8974	8848	8859	148,5	2483,1	5097,6	**23 907**
46	Uścimów	0,844	3627	3433	4133	78,4	1560,2	3197,1	**8 953**
47	Wąwolnica	1,296	5106	4961	4863	95,1	2253,8	3619,4	**11 651**
48	Wilkołaz	1,306	5755	5600	5505	91,7	1350,0	2846,0	**12 552**
49	Wilków	1,206	5374	5033	4757	104,6	1557,9	3374,7	**26 072**
50	Wojciechów	1,476	6225	5842	5942	137,8	1852,1	3208,6	**14 813**
51	Wólka	1,293	7797	8015	10595	115,8	3191,9	13325,3	**30 493**
52	Zakrzówek	1,309	7794	7168	6850	149,9	1824,5	3806,6	**17 697**
53	Żyrzyn	0,976	6931	6647	6584	133,1	2382,0	5634,8	**16 965**

Źródło: Rocznik Statystyczny Woj. Lubelskiego, WUS, Lublin 1989, oraz Bank Danych Lokalnych, WWW,stat.gov.pl/bdl, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, oraz Wykonanie budżetów lokalnych, RIO, Lublin 2012.

Wyk. 1. Gminy o najwyższej i najniższej liczbie ludności

Źródło: opracowanie własne w oparciu o tab. nr 1.

Wykres obrazuje wielkość zaludnienia w wybranych skrajnych gminach, oraz rysujące się tendencje demograficzne w trzech analizowanych okresach. Jest faktem, że liczba ludności jest też pochodną wielkości gminy i zmian administracyjnych, lecz tendencje wynikają z wyżej omawianych stwierdzeń odnoszących się do potencjałów rozwojowych jst.

Potencjał rozwojowy z kolei jest warunkowany wieloma czynnikami o charakterze egzo- i endogenicznym. Jednym z potencjałów endogenicznych są dochody własne generowane przez samorządy. W wyjściowym roku analizy, czyli w 1988 źródłem dochodów własnych był przede wszystkim podatek rolny, oraz podatki nakładane na przedsiębiorstwa uspołecznione oraz liczne obciążenia narzucane tzw. inicjatywie prywatnej[4].

[4] Por. *Ustawa o podatku rolnym z dnia 15 listopada 1984 r.* Dz. U. nr 52/1984. poz. 268, także *Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r o niektórych podatkach i opłatach lokalnych*, wielokrotnie modyfikowana rozporządzeniami Rady Ministrów.

Wyk. 2. Dochody własne gmin w 1988 r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o tab. nr 1.

Najwyższymi dochodami w owym czasie dysponowały gminy leżące wokół Lublina, zaś najniższymi gminy peryferyjne (poza Markuszowem), w decydującej mierze o ich dochodach decydowała powierzchnia, jak również wielkość użytków rolnych i ich jakość. W gminach najlepszych, tj. z okolic Lublina lokowały się też prywatne zakłady, uiszczające różne opłaty i podatki.

Rok 2002 to już kilkanaście lat transformacji systemowej i nowe zasady finansowania samorządów lokalnych. Zmieniono wiele podatków, doszły dotychczas niespotykane, co radykalnie zmieniło strukturę i poziom dochodów gmin[5].

[5] Por. P. Mochnaczewski, *Rola podatków w finansowaniu gmin,* [w:] pr. zb. pod red. J. Sikorskiego *Reforma systemu podatkowego w Polsce*, wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 1e 98-207.

Wyk. 3. Dochody własne gmin w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o tab. nr 1.

W 2002 r. największe dochody własne globalnie miały podlubelskie Niemce, m.in. dzięki posiadaniu na swoim terenie giełdy rolnej w Elizówce o którą stoczyły zwycięski bój z Lublinem, który chciał wcielić tereny giełdy do miasta. Także kolejne miejsca zajmują gminy położone w obrębie Lublina, dzięki napływowi mieszkańców z aglomeracji lubelskiej oraz lokowaniu się na ich terenie przedsiębiorstw obsługujących miasto Lublin. Pojawia się już Puchaczów z ulokowaną na jego obszarze Kopalnią Węgla "Bogdanka", z jej lokalizacji skorzystały również pozostałe samorządy LZW, znaczenie poprawiając swoje wyniki finansowe, głównie z tytułu opłat eksploatacyjnych[6]. Zauważa się rosnące dysproporcje w pozyskiwaniu dochodów własnych, gminy najlepsze mają przeszło 5-krotną przewagę w tym względzie nad gminami najsłabszymi. Gminy o najniższych dochodach to generalnie jednostki z północno-wschodniego rejonu Lubelszczyzny. Daleko oddalone od miast, nie posiadające jak Puchaczów bogactw naturalnych, z ujemną migracją ludności. Podobne zjawiska występują i w 2011 r., w okresie w którym olbrzymią rolę w rozwoju jednostek samorządu terytorialnego odegrał fakt wejścia Polski do Unii Europejskiej i środki dystyngowane na rozwój obszarów wiejskich. Polska wieś otrzymała od maja 2004 do marca 2013 r. 26 mld Euro, w tym na dopłaty bezpośrednie ok. 13 mld, oraz 11 mld na rozwój obszarów wiejskich[7]. Samorządy korzystały też z innych programów operacyjnych, aczkolwiek z różną intensywnością.

Problem ten obrazuje kolejny wykres.

---

6 R. Białek, *Opłaty eksploatacyjne w dochodach gmin Lubelskiego Zagłębia Węglowego*, [w:] *Rola podatków...*, s. 21.

7 W. Gadomski, *Świetne 9 lat w Unii Europejskiej*, Gazeta Wyborcza z 13 maja 2013 r.

Wyk. 4. Sytuacja dochodowa wybranych gmin w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o tab. nr 1.

Zaliczenie środków unijnych do kategorii dochodów własnych wpływa na ich poziom, ale i na fluktuacje w wybranych latach, gdyż związane są z realizowanymi okresowo programami. Dysproporcje w dochodach własnych pogłębiły się, gdyż gminom biednym często brakuje środków na współfinansowanie inwestycji wkładem własnym, stąd w dużo lepszej sytuacji są gminy bogate.

Głównym wygranym dekady początku XXI w, stał się Puchaczów, który dzięki kopalni węgla „Bogdanka" jest jedną z najbogatszych gmin w Polsce. Dysproporcje w dochodowości gmin są po części wyrównywane przez system subwencji i dotacji przez co różnice w globalnych dochodach nie są aż tak rażące. (por. kolumna 10 tab.1).

2. Rozwój infrastruktury gmin w odniesieniu do wybranych dziedzin gospodarki komunalnej

Analizą objęto dwa najbardziej istotne urządzenia komunalne, tj. wodociągi oraz kanalizację. Na budowę wodociągów była olbrzymia presja już od lat 80-tych XX w. W owym czasie realizowano je w postaci czynów społecznych, poprzez zawiązanie komitetów społecznych i zgromadzenie wkładu własnego w wysokości 20% planowanej inwestycji, resztę w ramach limitów środków przyznawał Urząd Wojewódzki. Z uwagi na niewielkie kwoty którymi dysponowano przydzielano je w sposób uznaniowy, tym naczelnikom gmin, którzy byli najbardziej zdeterminowani bądź mieli największe poparcie odpowiednich gremiów. Zmiany wielkości Infrastruktury komunalnej pokazuje tabela nr 2.

Tab. 2. Elementy klasyfikacji gmin – infrastruktura techniczna

Kanalizacja Km						**Wodociągi**		**% zwodociągowania gospodarstw dla 1988 r. i km sieci dla 2002 i 2012 roku**			
Gmina	**1988**		**2002**	**Gmina**	**2011**	**Gmina**	**1988**		**2002**		**2011**
Garbów	3	Puławy	**32,9**	Lubartów	**90,3**	Dzierzkowic	**87,7**	Niemce	**243,0**	Niemce	**251,5**
Końsko-wola	2,9	Lubartów	**31,8**	Wólka	**80,5**	Janowiec	**80,6**	Jastków	**198,6**	Jastków	**208,8**
Milejów	2,6	Puchaczów	**26,3**	Puławy	**73,9**	Urzędów	**59,4**	Puławy	**156,0**	Puławy	**158,2**
Strzyżewice	2,6	Końskowola	**22,4**	Puchaczów	**56,9**	Markuszów	**51,2**	Jabłonna	**148,3**	Strzyżewice	**157,2**
Jeziorzany	2,0	Ludwin	**19,8**	Końskowola	**55,5**	Głusk	**45,5**	Garbów	**143,4**	Głusk	**151,8**
Puławy	2,0	Wólka	**17,1**	Jastków	**33,2**	Chodel	**42,1**	Głusk	**141,1**	Garbów	**148,1**
Piaski	1,7	Baranów	**16,9**	Uścimów	**28,9**	Żyrzyn	**40,3**	Lubartów	**140,9**	Wólka	**146,2**
Trawniki	1,5	Dzierzkow	**16,8**	Ludwin	**27,4**	Wąwolnica	**40,0**	Strzyżewice	**135,8**	Firlej	**145,6**
Wilków	1,2	Niemce	**12,8**	Dzierzkowic	**25,2**	Spiczyn	**38,4**	Wólka	**130,9**	Lubartów	**137,8**
Spiczyn	1,0	Firlej	**12,7**	Abramów	**24,4**	Niedrzwica	**35,8**	Kamionka)	**120,7**	Jabłonna	**136,7**
Borki	0,9	Żyrzyn	**12,0**	Firlej	**23**	Jabłonna	**34,5**	Mełgiew	**119,9**	Ludwin	**136,5**
Żyrzyn	0,6	Jastków	**11,7**	Fajsławice	**21,9**	Puchaczów	**32,2**	Niedrzwica	**110,9**	Milejów	**134,8**
Jastków	0,2	Piaski	**9,7**	Konopnica	**20,9**	Krzczonów	**30,6**	Firlej	**108,3**	Konopnica	**132,3**
		Zakrzówek	**9,3**	Stężyca	**20,7**	Garbów	**28,3**	Ludwin	**108,2**	Mełgiew	**131,2**
		Krzczonów	**9,9**	Niemce	**20**	Jeziorzany	**28,2**	Chodel	**107,2**	Piaski	**130,0**
		Serniki	**8,2**	Strzyżewice	**19,2**	Łaziska	**26,9**	Krzczonów	**104,6**	Kamionka	**126,2**
		Abramów	**7,6**	Serniki	**18,5**	Józefów	**21,4**	Trawniki	**101,9**	Niedrzwica	**125,2**
		Strzyżewice	**6,9**	Ostrówek	**18,2**	Ułęż	**16,9**	Zakrzówek	**101,5**	Borki	**122,5**
		Urzędów	**6,7**	Baranów	**17,4**	Borki	**15,5**	Spiczyn	**96,1**	Michów	**115,7**
		Janowiec	**6,0**	Michów	**16,2**	Kurów	**15,1**	Michów	**92,6**	Trawniki	**114,6**
		Wąwolnica	**5,4**	Zakrzówek	**16,1**	Kamionka	**15,0**	Konopnica	**91,7**	Chodel	**108,9**
		Chodel	**5,3**	Karczmiska	**14,4**	Rybczewice	**14,0**	Piaski	**91,1**	Krzczonów	**106,6**
		Garbów	**3,7**	Żyrzyn	**13,5**	Borzechów	**14,7**	Urzędów	**89,5**	Zakrzówek	**104,7**
		Józefów	**3,3**	Wąwolnica	**13,3**	Strzyżewice	**12,9**	Puchaczów	**88,9**	Urzędów	**103,0**
		Milejów	**3,3**	Piaski	**12,8**	Nowodwór	**12,5**	Kurów	**86,8**	Spiczyn	**100,4**
		Stężyca	**3,1**	Trawniki	**12,8**	Końskowola	**11,9**	Łaziska	**84,1**	Łaziska	**91,4**
		Markuszów	**2,6**	Markuszów	**12**	Konopnica	**10,3**	Borki	**82,0**	Kurów	**91,0**
		Karczmiska	**2,5**	Borki	**11,4**	Baranów	**10,3**	Wilków	**80,3**	Puchaczów	**90,5**
		Borki	**2,2**	Urzędów	**10,9**	Firlej	**10,1**	Karczmiska	**75,8**	Józefów	**89,5**
		Jeziorzany	**2,0**	Janowiec	**10,2**	Wilków	**9,9**	Ostrówek	**73,1**	Wilków	**85,9**
		Spiczyn	**2,0**	Jeziorzany	**9,7**	Zakrzówek	**9,3**	Rybczewice	**72,6**	Rybczewice	**81,7**
		Uścimów	**1,6**	Garbów	**9,7**	Wilkołaz	**8,1**	Niedźwiada	**70,5**	Karczmiska	**78,1**
		Wojciechów	**1,5**	Milejów	**9,4**	Michów	**8,0**	Baranów	**69,5**	Niedźwiada	**75,7**
		Kraśnik	**1,4**	Krzczonów	**9**	Abramów	**7,3**	Abramów	**68,1**	Fajsławice	**74,5**
		Fajsławice	**1,0**	Kamionka	**7,6**	Piaski	**7,2**	Żyrzyn	**67,2**	Baranów	**73,6**
		Trawniki	**0,6**	Chodel	**6,9**	Puławy	**7,1**	Józefów	**65,6**	Ostrówek	**73,4**
		Kamionka	**0,4**	Niedrzwica	**6,7**	Ludwin	**5,8**	Dzierzkowic	**59,6**	Żyrzyn	**69,7**
		Borzechów	**0**	Kraśnik	**6**	Milejów	**5,0**	Borzechów	**59,0**	Nowodwór	**68,4**
		Głusk	**0**	Józefów	**3,3**	Mełgiew	**4,6**	Serniki	**58,7**	Abramów	**68,1**
		Jabłonna	**0**	Spiczyn	**2,8**	Lubartów	**4,0**	Nowodwór	**58,2**	Wilkołaz	**67,8**
		Konopnica	**0**	Mełgiew	**2,5**	Kraśnik	**2,6**	Milejów	**57,1**	Stężyca	**63,4**
		Kurów	**0**	Kurów	**0,6**	Wólka	**2,3**	Stężyca	**54,6**	Borzechów	**63,2**
		Łaziska	**0**	Wojciechów	**0**	Jastków	**1,6**	Janowiec	**51,1**	Serniki	**62,2**
		Mełgiew	**0**	Rybczewice	**o**	Trawniki	**0,6**	Wąwolnica	**50,3**	Wąwolni-ca)	**60,1**
		Michów	**0**	Borzechów	**0**	Niedźwiada	**0**	Fajsławice	**49,1**	Dzierzko-wic	**59,6**
		Niedrzwica	**0**	Głusk	**0**	Niemce	**0**	Ułęż	**47,0**	Janowiec	**57,5**
		Niedźwiada	**0**	Jabłonna	**0**	Ostrówek	**0**	Uścimów	**45,3**	Końsko-wola	**49,5**
		Nowodwór	**0**	Łaziska	**0**	Serniki	**0**	Kraśnik	**40,8**	Jeziorzany	**48,0**
		Ostrówek	**0**	Niedźwiada	**0**	Stężyca	**0**	Końskowola	**38,0**	Ułęż	**47,8**
		Rybczewice	**0**	Nowodwór	**0**	Uścimów	**0**	Jeziorzany	**37,1**	Uścimów	**47,0**
		Ułęż	**0**	Ułęż	**0**	Wojciechów	**0**	Markuszów	**32,5**	Kraśnik	**44,5**
		Wilków	**0**	Wilków	**0**	Fajsławice	**0**	Wilkołaz	**,3**	Markuszów	**39,2**
		Wilkołaz	**0**	Wilkołaz	**0**	Karczmiska	**0**	Wojciechów	**0**	Wojcie-chów	**0**

Źródło: Rocznik Statystyczny Woj. Lubelskiego 1989 i Budynki i wyposażenie. techniczne gosp. rolnych, Powszechny Spis Rolny, US Lublin 2003, oraz Bank Danych Lokalnych, Wrocław 2012.

Tylko 4 gminy wiejskie (tj. Dzierzkowice, Janowiec, Urzędów i Markuszów) w dawnym województwie lubelskim były w 1988 r. w zwodociągowane w ponad 50%, w pozostałych dostęp do wody z sieci był ograniczony lub nie istniał w ogóle (por. tab. 2). Wśród tych które w owym czasie nie dysponowały wodociągami były takie gminy jak; Niedźwiada, Niemce, Ostrówek, Serniki, Stężyca, Uścimów, Wojciechów, Fajsławice i Karczmiska. W momencie zmian zasad ustrojowych i otrzymania samodzielności decyzyjnej przez samorządy, właśnie zaopatrzenie w wodę stało się priorytetem gmin i proces rozwoju rozpoczynano od budowy wodociągów. W relatywnie krótkim czasie gminy zintensyfikowały budowę sieci wodociągowej tworząc też odpowiednią infrastrukturę.

Wyk. 5. Długość sieci wodociągowej w odniesieniu do gmin najdłuższej i najkrótszej trakcji (dane za 2002 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 2.

Jak wynika z wykresu dominują gminy położone wokół Lublina, silne ekonomicznie w których rozbudowana infrastruktura miała przyciągać zainteresowanych mieszkańców miasta osiedlaniem się na ich terenie. Po roku 1990 jedynie gmina Wojciechów nie dokonywała inwestycji w sieć wodociągową.

Wyk.6. Długość sieci wodociągowej w gminach w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 2.

W następnej dekadzie opóźnienia nadrabiały pozostałe gminy i dalej tylko Wojciechów nie korzysta z wodociągów zbiorowych. Faktem jest, że kryterium długości sieci nie mówi o stopniu zwodociągowania danej miejscowości, już w 2002 r. kilkanaście gmin deklarowało pełne zwodociągowanie odnosząc ten wskaźnik do liczby gospodarstw korzystających z sieci wodociągowej[8]. W przypadku kilku gmin sieć wodociągowa w 2011 r była nawet krótsza od trakcji będącej w ich dyspozycji przed 9 latami, dotyczy to takich ośrodków jak; Borzechów, Jabłonna, Lubartów. W wielu gminach stan sieci nie zmienił się lub zwiększył nieznacznie, co także świadczy o w pełni zadawalającym stopniu zaspokojenia tych potrzeb.

O ile dekada lat 90-tych była okresem zaopatrywania wsi w wodę, to pierwsza dekada XXI w. była okresem budowy oczyszczalni i sieci kanalizacyjnej. Inwestycje tego typu są znacznie droższe od wodociągowania (sam koszt oczyszczalni to kwoty od 3 do 10 mln zł), stąd też samorządy mogły je w dużej mierze realizować przy wsparciu środków zewnętrznych.

Kanalizacja pod koniec okresu realnego socjalizmu na terenach wiejskich była spotykana sporadycznie i dotyczyła ewentualnego odprowadzania ścieków z budynków zbiorowych byłych PGR-ów lub instytucji gospodarczych. W tym uprzywilejowanym położeniu byli mieszkańcy 13 gmin (por. tabela), w których najczęściej były zakłady przemysłowe, np. Milejów i funkcjonujący w nim Zakład Przetwórstwa Owoców i Warzyw, Garbów i cukrownia, itp.

Część gmin w oparciu o własne lub pożyczane środki (przy wsparciu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska) zaczęło budowę oczyszczalni i sieci kanalizacyjnej w dekadzie lat 90-tych. Gminy okalające miasta wykorzystywały

[8] Por. R. Białek, *Zmiany …*, 45.

do tego celu instalacje komunalne budowane dla miast na ich terenie, wymuszając poniekąd kanalizowanie i swoich miejscowości, pierwotnie wokół tras przebiegu arterii kanalizacyjnych, później już dobudowując swoje. Koszt przez nie ponoszony mógł być niższy, gdyż odpadały koszty oczyszczalni. Do 2002 roku jeszcze 16 gmin nie posiadało instalacji kanalizacyjnych, zaś najlepszymi efektami w tym zakresie mogły pochwalić się następujące samorządy gminne; (por. wykres 7).

Wyk. 7. Gminy o najdłuższej sieci kanalizacyjnej w regionie lubelskim w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o tab. 2.

Oczywiście długość sieci kanalizacyjnej jest związana z siecią wodociągową, można zatem pokazywać ich rozwój we wzajemnej korelacji. Jak wynika z tego wykresu liderami są gminy Lubartów i Puławy które mogły wykorzystywać oczyszczalnie miast. Swoją siłę ekonomiczną pokazuje już będący na trzecim miejscu Puchaczów, aczkolwiek olbrzymią inwestycje kanalizacyjne planuje rozpocząć w 2013, kosztem blisko 30 mln zł.[9] W tej grupie są też dwie gminy rekreacyjne, czyli Ludwin i Firlej które korzystały z pomocy WFOŚ.

Druga dekada transformacji to wzmożone inwestycje w tym zakresie, gminy szeroko korzystały z funduszy przedakcesyjnych i europejskich wspierając inwestycje poprawiające jakość środowiska, a oczyszczalnie i kanalizacja doskonale się w ten program wpisywały.

[9] Uchwała Rady Gminy Puchaczów nr 5/18/2011 z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu.

Wyk. 8. Gminy o najdłuższej sieci kanalizacyjnej w regionie lubelskim w 2011 r.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o tab. 2.

Na lidera wyrosła gmina Lubartów, posiadająca na swoim terenie największe wysypisko śmieci dla miasta Lublina, które w dużym stopniu decyduje o jej dochodach, lecz i zmuszało ją do szczególnej dbałości o gospodarkę wodno-ściekową. Wólka z kolei posiada oczyszczalnie dla miasta Lublina co także predysponuje ją do rozwoju kanalizacji. Znacząco poprawiły swoje pozycje takie gminy jak Końskowola, Jastków, Uścimów, Dzierzkowice. Nadal jednak 11 gmin regionu lubelskiego. nie posiadało na koniec 2011 r. kanalizacji i oczyszczalni ścieków.

Podejście mieszkańców gmin do problemu kanalizacji swoich miejscowości jest mniej entuzjastyczne niż w przypadku wodociągowania. Kanalizacja pociąga za sobą wzrost kosztów utrzymania, poprzez konieczność partycypowania w jej budowie jak również w wyniku podwyższania opłat za wodę liczoną wraz ze ściekami.

3. Przesłanki zmian rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny to proces zmian zachodzących w lokalnej społeczności związany ze zmianami społecznymi i gospodarczymi. Rozwój lokalny dotyczy zatem wyodrębnionych jednostek samorządu terenowego, w tym i. gmin,

Podstawową zadaniem własnym samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Gmina wykonuje te zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, lecz w interesie mieszkańców danego terenu[10].

[10] *Samorząd terytorialny, system prawno-finansowy*; pr. zbiorowa pod red. A. Borodo, PWN, Warszawa 1997 r. s. 38-39.

Gmina realizując przypisane jej zadania, wykorzystuje w tym celu środki finansowe gromadzone przez siebie i przyznane w formie dotacji i subwencji.. Zarządzając środkami publicznymi zobowiązana jest do rozsądnego nimi gospodarowania, do racjonalności oraz postępowania zgodnie z interesem jej mieszkańców[11].

Rozwój lokalny, tak samo jak i rozwój całej gospodarki jest zależny od dysponowanych przez dany podmiot, kraj czy przedsiębiorstwo czynników wytwórczych, tj. zasobów kapitału, pracy i ziemi. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego kapitał jest utożsamiany ze środkami finansowym będącymi w dyspozycji danej jednostki, jak również z urządzeniami infrastruktury technicznej i społecznej, inaczej zasobami bazy materialnej. Ich poziom warunkuje jakość życia mieszkańców i rozwój danej jednostki.

Praca czy też kapitał ludzki to mieszkańcy danej jednostki, pracujący i tworzący na jej terenie, ale także i ci którzy tam tylko mieszkają bądź przybywają. Istotnym elementem kapitału ludzkiego jest też jakość zarządzania daną jednostką, a więc sprawna działalność instytucji i organizacji gminnych, które powinny dążyć do poprawy warunków życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów na jej terenie[12]. Równie ważnym elementem są sami mieszkańcy, ich innowacyjność, chęć tworzenia coś dla siebie i innych. Takie postawy przeciwdziałać mogą migracji, co może wpływać na wzrost liczby mieszkańców przyczyniając się też do wzrostu kapitału finansowego.

Ziemia czy też warunki naturalne w przypadku gmin odgrywają równie istotną rolę, bo to nie tylko bogactwa i zasoby, ale w przypadku gmin to i lokalizacja, czy też konkurencyjność terytorialna. Jest to czynnik rzadko podkreślany w literaturze, lecz jak wskazuje przeprowadzona analiza spełnia on bardzo istotną rolę w rozwoju lokalnym. Prof. Poniatowicz stwierdza wręcz, że „nawet najlepiej zarządzana peryferyjna gmina wiejska pozostanie peryferyjną gminą wiejską"[13] ze znacznie niższymi dochodami w porównaniu z atrakcyjnie zlokalizowaną gminą podmiejską lub gminą posiadającą walory wyróżniające je na tle innych. Konkurencyjność terytorialną w regionie lubelskim wykorzystują już miasta i gminy tzw. „trójkąta turystycznego", czyli Kazimierza, Nałęczowa i Puław, ale i po części gminy Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego, a głównie gminy podmiejskie.

W literaturze często podkreśla się walory czynników endogenicznych[14], do których odnoszą się wspomniane wyżej determinanty rozwoju. W tabeli 3 pokazujemy ważne czynniki decydujące o możliwościach rozwojowych gmin. Na pewno bardzo istotnym elementem jest bezpośrednia wielkość inwestycji i ich

[11] T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006 r., s. 60.

[12] W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005 r., s. 20-21.

[13] "Taka gmina".

[14] Por, no. *Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej*, pod red. D. J. Błaszczuka i M. Stefańskiego, Monografie Wydz. Ekonomii WSEI, Lublin 2009.

udział w wydatkach, lecz wydatki te dla poszczególnych lat są bardzo zróżnicowane, gdyż gwałtownie rosną w momencie otrzymania dotacji, a w innych latach mogą być niewielkie.

W 1998 r . dochody własne na 1 mieszkańca były najwyższe w takich gminach jak Garbów (29,3 tys. zł), Jastków (25,8 tys. zł) Abramów (25,1 tys.), najniższe zaś w Borzechowie (14,2 tys. zł), Wólce i Strzyżewicach (14,8 i 14,9 tysiąca). W gminach najbogatszych znajdował się najczęściej jakiś zakład przetwórczy, który generował ich dochody. Po transformacji w terenie uchowały sie nieliczne przedsiębiorstwa, najczęściej radykalnie zrekonstruowane, nie generujące zbyt wielkich dochodów gminom w których mają swoje siedziby.

Tab. 3. Determinanty zmian gmin

Lp.	Gmina	Dochody budżetowe własne na 1 mieszkańca w zł			Wartość wyd na projekty	W tym środki Unii	Relacja długu do doch. w %
		1988	2002	2011	2007-13 w tys. zł		
1	Abramów	25100	272,59	446,15	2706,8	1442,1	1,31
2	Baranów	16900	379,91	919,11	1657,0	927,8	7,50
3	Borki	18000	222,49	517,75	14262,2	242,6	40,19
4	Borzechów	14200	226,98	396,70	1428,1	677,2	38,39
5	Chodel	17800	265,74	453,60	3939,3	2423,2	9,87
6	Dzierzkowice	17300	253,49	485,39	4656,7	2758,2	16,53
7	Fajsławice	16300	395,32	702,64	5276,6	3111,4	28,20
8	Firlej	20800	383,13	659,66	6721,6	3587,7	27,24
9	Garbów	29300	406,38	729,04	4293,2	2021,2	11,26
10	Głusk	21700	454,37	1056,99	6623,4	3586,8	39,68
11	Jabłonna	22000	327,83	729,61	3280,5	1975,5	18,29
12	Janowiec	23100	419,41	687,05	260,5	75,0	23,01
13	Jastków	25800	514,30	1166,29	335,7	179,1	26,37
14	Jeziorzany	23000	306,85	983,11	7039,3	4353,8	41,90
15	Józefów	14500	238,45	369,53	4492,8	2381,4	0,65
16	Kamionka	19300	326,67	552,54	8908,3	4147,8	28,99
17	Karczmiska	19300	310,79	474,69	6286,2	3819,0	27,79
18	Konopnica	12200	570,09	1193,64	2829,8	1293,8	21,51
19	Końskowola	16000	463,19	928,51	6773,8	3045,8	9,61
20	Kraśnik	17300	297,89	1511,54*	5794,5	3270,4	9,47
21	Krzczonów	17900	400,55	661,64	2869,1	1765,1	12,84
22	Kurów	19000	370,60	969,24	4892,8	2122,0	24,41
23	Lubartów	17400	427,34	1546,50*	9243,9	4971,0	42,00
24	Ludwin	18400	751,06	1625,29	4857,5	2758,3	50,43
25	Łaziska	22200	339,49	545,89	1651,0	915,0	6,03
26	Markuszów	21200	512,54	894,49	7245,2	4149,5	30,42
27	Mełgiew	19300	539,52	1174,33	3271,9	2017,2	21,10
28	Michów	18200	328,16	558,96	4450,5	2539,5	39,96
29	Milejów	17000	436,40	957,87	15452,7	5744,5	59,68

30	Niedrzwica	13800	352,91	688,06	1677,9	825,1	49,47
31	Niedźwiada	17000	202,70	455,04	6325,9	3864,6	44,12
32	Niemce	16400	604,25	1033,21	13351,4	4813,5	6,39
33	Nowodwór	18000	199,33	498,46	8484,8	3332,7	52,17
34	Ostrówek	16900	214,71	716,54*	9839,2	4466,0	47,07
35	Piaski	18200	373,64	784,67	17866,2	7655,8	26,37
36	Puchaczów	18600	1109,69	3950,78	6449,8	2927,4	43,83
37	Puławy	19200	468,98	902,99	5045,2	2921,0	3,62
38	Rybczewice	16800	346,68	876,73*	609,8	256,0	53,05
39	Serniki	20900	271,27	502,45	7861,5	4741,7	21,36
40	Spiczyn	16400	316,44	553,41	2005,6	963,6	1,15
41	Stężyca	17500	426,43	1464,62*	6004,3	3224,0	49,67
42	Strzyżewice	14900	331,73	808,20	2149,0	1212,0	40,48
43	Trawniki	13800	329,94	522,14	10999,5	5246,6	52,76
	Ułęż	27500	449,77	1090,49*	5553,6	3399,3	21,44
	Urzędów	16500	280,64	575,41	8280,5	4727,3	52,11
	Uścimów	21600	454,47	948,98	10082,0	3950,9	73,02
	Wąwolnica	18600	454,30	744,47	2208,4	1368,3	45,89
	Wilkołaz	15900	241,07	516,99	6134,9	2822,0	4,86
	Wilków	19500	309,54	709,43	224,7	142,3	6,90
	Wojciechów	22100	317,03	598,06	6387,8	3846,7	12,99
	Wólka	14800	398,24	1257,70	940,8	481,7	44,21
	Zakrzówek	19200	254,53	555,71	15795,2	5990,4	56,65
	Żyrzyn	19200	358,36	855,84*	1272,8	780,0	75,18

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o Roczniki statystyczne woj. Lubelskiego, z 1989 r. i 2003 r., WUS i US Lublin, oraz „Wykonanie budżetów przez jst woj., lubelskiego za 2011 r", RIO, Lublin 2012.

Po kilkunastu latach transformacji zróżnicowanie w dochodach własnych na głowę mieszkańca wzrosło, co wynikało z dodatkowych źródeł dochodowych udostępnianych samorządom terenowym. Poziom dochodów własnych per capita prezentowany jest w tabeli nr 3, wraz z ilustracją najlepszych i najsłabszych gmin w postaci wykresu nr 9.

Wyk. 9. Poziom dochodów własnych na głowę mieszkańca w wybranych gminach regionu lubelskiego

Źródło: opracowanie własne w oparciu o informacje z tab. 3.

Na szczycie tej hierarchii stoją gminy „górnicze", Puchaczów i Ludwin wykorzystujące rentę terytorialno-surowcową. Gminy te w 1988 r. uznane zostały za jedne z najsłabiej rozwiniętych gmin ówczesnego województwa lubelskiego (zwłaszcza Ludwin, przedostatni w tej klasyfikacji ujmującej 13 cech – wyróżników rozwoju[15]). Szansą tych gmin było rozpoczęcie eksploatacji węgla i dochody z tego płynące. (Opłaty eksploatacyjne, czyli swoisty podatek surowcowy w przypadku węgla są w zasadzie niewielkie, raptem 3,60 zł/tonę, przy czym skarb państwa w tym nie partycypuje, jedynie w 60% gmina spod której wydobywa sie surowiec i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska). Pozostałe miejsca zajmują gminy około miejskie, zaś na końcu tej klasyfikacji są jednostki z północno -wschodniego regionu.

Hierarchia gmin nie wiele zmieniła się po 9 latach, pomimo że olbrzymi wpływ na poziom dochodów odgrywały pomocowe środki unijne zaliczane w danym roku do dochodów własnych. Prowadzi to znacznych zmian poziomu dochodów per capita w konkretnej gminie nawet w latach ze sobą sąsiadujących. W wykresie nr 10 odnotowano gwiazdkami gminy (*) w których był nagły przyrost dochodów.

[15] R. Białek, *Zmiana...*

Wyk. 10. Poziom dochodów własnych na głowę mieszkańca w wybranych gminach regionu lubelskiego w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o informacje z tab. 3.

Zauważa się już znaczną dominacje Puchaczowa nad pozostałymi gminami, drugą pozycje utrzymuje dalej Ludwin, lecz odchodząca w stronę południowo –wschodnią ze swoim wydobyciem kopalnia „Bogdanka" może wpływać na problemy tej gminy w przyszłości, gdyż odpadną jej dochody z opłat. Kolejne gminy w 2011 z tak określonej klasyfikacji r. zwiększyły swoje dochody znacznymi dotacjami na realizowane zadania wspomagane z UE. (Gwiazdkami* w wykresie oznaczają znaczący wzrost dochodów w 2011 r. w porównaniu z innymi latami)[16].

Końcowa klasyfikacji gmin o najniższych dochodach własnych per caepita nie zbyt wiele różni się od tej sprzed 9 laty. W tej grupie dalej figurują takie jednostki jak: Borzechów, Nowodwór, Niedźwiada. Józefów raczej przypadkowo, gdyż na jego pozycji zaważyła tragiczna powódź z 2010 r., ograniczająca dochody i rodząca wydatki.

Możliwości rozwojowe gmin od 2007 r. zostały znacznie zwiększone wskutek napływu środków pieniężnych z funduszy i programów europejskich. Jednym z nich jest „Program rozwoju obszarów wiejskich", na który Polska otrzymała kilkanaście mld Euro.

Środki wykorzystane przez analizowane jednostki pokazuje kolumna 7 tab. 3, zaś kolumna 6 wskazuje na wielkość programów które były wspomagane przez środki unijne. Oczywiście tylko niewielka część (ilościowo) to pogramy infrastrukturalne, lecz one dominują w ujęciu wartościowym. Hierarchia gmin w tym przypadku niekoniecznie pokrywa się z hierarchią dochodów własnych, mimo że one gwarantują wkład własny konieczny do pozyskania środków z zewnątrz.

[16] *Wykonanie budżetów jst…*

Wyk. 11. Wartość programów wspomaganych przez środki z „Funduszu rozwoju obszarów wiejskich" w latach 2007-2013 (I kw.) w tys. zł

Źródło: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim w latach 2004-2011*, Urząd Skarbowy w Lublinie, Lublin 2013, s. 176-250.

W grupie największych inwestorów znalazły się i gminy relatywnie „ubogie". Ostrówek, Kamionka, Borki, Nowodwór, Uścimów, jak i bogatsze korzystające z dobrodziejstw „darmowych" środków. Należy docenić też wysiłek gmin o relatywnie niskich dochodach, które wykorzystywały ten fundusz w niewielkim stopniu (Borki), lecz rodzi się pytanie czy ze względu na słabe projekty, czy wystarczające środki własne.

Na to pytanie odpowiada kolumna 8 tab. 3, gdzie pokazano wielkość zadłużenia gmin regionu lubelskiego w stosunku do poziomu dochodów przez nich osiąganego w 2011 r. Kosztem wzrostu zaangażowania inwestycyjnego jest dług zewnętrzny, gdyż w siedmiu jednostkach z analizowanej dziesiątki dług przekracza poziom 40% dochodów, zaś w gminie Uścimów ustawowy próg 60%,[17] osiągając poziom 73%. Niski poziom zadłużenia wykazują gminy; Niemce, Piaski i Kamionka.

* * * * * *

Podsumowując można stwierdzić, że analiza pozycji społeczno-gospodarczej gmin w tak długim okresie wskazuje na istotne przeobrażenia dokonujące się w ramach poszczególnych jednostek. Jest to skutkiem zmian ustrojowych które

[17] R. Białek, *Makro- i mikroekonomiczne uwarunkowania długu deficytu publicznego w odniesieniu do gmin województwa lubelskiego*, [w:] pr. zb. pod red. M. Stefańskiego, *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, Monografie WSEI, Lublin 2011, s. 397.

zmieniły też zasady funkcjonowania samorządów terytorialnych. W ślad za zmianami reguł prawnych określających ich funkcjonowanie, szły zmiany sfery realnej odnoszące się do możliwości finansowych a tym samym możliwości przemian społecznych i gospodarczych wewnątrz poszczególnych gmin. Podkreślano wielokrotnie, że największymi wygranymi w gospodarce rynkowej stały się gminy, wykorzystujące atuty przestrzeni terytorialnej. Lokalizacja, warunki przestrzenne, czyli położenie wokół miast lub posiadanie zakładów wydobywających surowce wpłynęły zasadniczo na przeobrażenia dokonujące się w tych gminach. Relatywnie wysokie dochody własne miały także wpływ na rozwój infrastruktury technicznej. Trudno oceniać czy zmiany dokonały się też w jakości życia mieszkańców, gdyż analiza zawarta w niniejszym opracowaniu nie daje odpowiedzi na tak postawione pytania. Na ten element wpływa też jakość zarządzania daną gminą i po cześci poglądy oraz kwalifikacje radnych. W wielu przypadkach władze gmin skoncentrowane są na efektach materialnych bez zwracania uwagi na pozostałe potrzeby. Nie przypadkiem nawet w najbogatszej gminie regionu, Puchaczowie nie ma klubu piłkarskiego, stadionu, kina, a wydatki na cele społeczne są dość niskie. W bardzo wielu gminach jest podobnie.

Do analizy zmian zachodzących w gminach na ternie byłego województwa przyjęto zmiany dwóch ważnych parametrów określających rozwój gminy i w decydującym stopniu rzutujących na życia jej mieszkańców, czyli zwodociągowania wsi i kanalizacji. Jednostki samorządowe po uzyskaniu pełnej samodzielności w pierwszym okresie zajęły się gospodarką wodną, inwestując w wodociągi i sieciowe zaopatrzenie mieszkańców w wodę. W większości analizowanych gmin do końca XX w. cel ten został zrealizowany. Pierwsza dekada XXI to dalsze porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej przy szerokim wykorzystaniu środków unijnych.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 345-384

Oddziały bankowe w lubelskiej niszy rynkowej – badania terenowe studentów WSEI

Retail banking in Lublin Region – analysis by WSEI students

Adam Szafarczyk*, Michał Paweł Szafarczyk**
*Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, **studium doktoranckie SGH

Streszczenie
Warunki funkcjonowania oddziałów bankowych zdeterminowane są wieloma czynnikami w tym koniunkturą krajową oraz międzynarodową. Celem oceny generalnych warunków otoczenia bankowego referat prezentuje wnioski wyciągnięte na podstawie wyników różnych wskaźników koniunktury, w tym Makromaniaka Koniunktury oraz An-Rat's Ratio, jak również ocenia tendencje rozwojowe depozytów i kredytów na rynku polskim jak i w Eurolandzie. Następnie prezentowane są wyniki badań terenowych studentów WSEI prezentujące ocenę wybranych oddziałów bankowych działających w lubelskiej regionalnej niszy rynkowej. Wyniki badań porównano do analogicznej analizy przeprowadzanej cyklicznie od 2009 roku. Badania przeprowadzono metodą „mystery client" dostosowaną do specyfiki warunków Polski.

Summary
Retail banking is being determined by many factors. This essay is presenting results of theoretical analysis of some main factors affecting retail banking generally in Poland and in Eurozone. Then the authors discuss the results of analysis made by students of WSEI during the period starting from December 2009. It was a "mystery client" method of rating, and results compared to similar research done in recent years are showing growing position of small retail banks in Lublin Region, despite strong competition from the big players.

Słowa kluczowe: ocena funkcjonowania oddziałów bankowych, bankowość detaliczna, analiza makroekonomicznego otoczenia bankowości w Polsce.

Keywords: assessment of retail banking in Lublin Region, macro-economic conditions of retail banking in Poland

1. Wprowadzenie

Studenci WSEI uczestniczą w badaniach terenowych oceniających warunki funkcjonowania oddziałów w lubelskiej niszy rynkowej (LNR). Stosowne metody stosowane przez różne agencje – w tym Lafferty – zwaną również podejściem „mystery client" lub „mystery shopping", a także jej dostosowanie do specyfiki warunków Polski zostały przedstawione uprzednio[1]. Badania te były prowadzone głównie jesienią (najczęściej w listopadzie i grudniu) w poszczególnych latach.

Warunki funkcjonowania oddziałów bankowych zdeterminowane są wieloma czynnikami w tym koniunkturą krajową oraz międzynarodową. Ta ostatnia z punktu widzenia sektora bankowego jest niezwykle ważna, gdyż około 70% sumy bilansowej, kredytów czy też depozytów kontrolowana jest przez banki z przewagą kapitału zagranicznego[2]. Tym niemniej problematyka ta stanowi jedynie tło głównych rozważań i tak też zostanie przedstawiona poniżej.

2. Generalne warunki otoczenia bankowego

Warunki otoczenia makroekonomicznego w syntetycznej formie przedstawiane są przez różnego rodzaju wskaźniki koniunktury[3]. Jeden z nich opracowany w pionie detalicznym Banku BPH w połowie ubiegłej dekady a nazwany Makromaniak Koniunktury (MK)[4] kształtował się tak jak na wykresie 1.

---

1 patrz szerzej A. Szafarczyk, M. P. Szafarczyk, O*cena warunków funkcjonowania oddziałów bankowych w regionalnych niszach rynkowych – badania terenowe studentów,* [w:] *Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej,* pod red. nauk. Dariusza J. Błaszczuka i Mariana Stefańskiego WSEI Lublin 2010.

2 Patrz – *Raport o sytuacji banków w 2008 roku,* Urząd Komisj Nadzoru Finansowego, Warszawa 2009 http://www.knf.gov.pl/Images/Raport_banki_2008_tcm75-10241.pdf.

3 Patrz szerzej, *Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza,* pod red. J. Garczarczyka, CeDeWu.PL Warszawa 2009.

4 Adam Szafarczyk, Michał Paweł Szafarczyk, Koniu*nktura bankowa – depozytowo-kredytowe rynki Polski i Eurolandu,* [w:] *Rynek usług finansowych a koniunktura gospodarcza,* pod red. J. Garczarczyk, CeDeWu.PL Warszawa 2009.

Wyk. 1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS - http://www.stat.gov.pl/gus/5840_738_PLK_HTML.htm oraz NBP -nalez_zobow_banki[1].zip – SFX ZIP archiwum, rozmiar oryginalny 6 362 112 bajtów.

Niezależnie od krótkookresowych cykli koniunkturalnych trend MK miał dwa ewidentne podokresy: pierwszy o charakterze rosnącym i osiągającym apogeum w grudniu 2006 r., oraz drugi, malejący, z obszarem szczególnej dekoniunktury w latach 2008-2009.

Zbliżone choć nieco odmienne wnioski można wyciągnąć z kolejnego wskaźnika, również opracowanego w Banku BPH a zwanego An-Rat's Ratio[5]. Stanowi on relację oszczędności netto do PKB. W skład oszczędności brutto włączono następujące dane: aktywa funduszy inwestycyjnych i emerytalnych, pieniądz go-

[5] patrz szerzej – Adam Szafarczyk, D*ylematy rozwoju bankowości detalicznej,* WSU – Kielce 2006.

tówkowy oraz depozyty gospodarstw domowych (GD). Z formuły brutto na netto przechodzi się odejmując kwotę kredytów udzielonych GD. Kształtowanie się An-Rat's Ratio przedstawiono na poniższym wykresie.

Wyk. 2.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS – http://www.stat.gov.pl/gus/5840_738_PLK_HTML.htm oraz NBP – nalez_zobow_banki[1].zip – SFX ZIP archiwum, rozmiar oryginalny 6 362 112 bajtów oraz Analizy OnLine – http://www.analizy.pl/fundusze/.

Ze względu na odmienne pole percepcji trend An-Rat's Ratio przesunięty jest nieco w prawo w stosunku do MK. Nieco bardziej istotna różnica dotyczy końcowego odcinka trendu. W przypadku MK jest to oscylacja wobec trendu umiarkowanie

malejącego zaś w An-Ratsie – rosnącego. W obu przypadkach w odniesieniu do przyszłości występuje silniejsza korelacja z linią trendu malejącego niż rosnącego.

Obecnie nastąpi przejście do danych odzwierciedlających tendencje rozwojowe sektora bankowego. Pierwszym takim miernikiem będzie dynamika aktywów sektora bankowego w Polsce i w Eurolandzie.

Wyk. 3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych NBP – Bilans skonsolidowany monetarnych instytucji finansowych – http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/skonsolidowany.html
oraz danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

Dane powyższej tablicy wskazują na zbliżony kształt tendencji rozwojowych Polski i Eurolandu mniej więcej do kryzysu finansowego. W przypadku Polski dynamika jest nawet wyższa i proces ten zapoczątkowało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Paradoksalnie Polskę kraj tylko pośrednio dotknięty kryzysem finansowym charakteryzuje wcześniejsze niż Euroland załamanie trendu a następnie jego bardziej umiarkowany wzrost. Dynamiki wyraźnie się rozdzielają a w Polsce w 2012 r obserwować można ewidentne zmniejszenie poziomu absolutnego aktywów sektora bankowego natomiast w Eurolandzie jest to jedynie osłabienie tempa wzrostu.

Kolejny miernik dotyczy trendów charakteryzujących depozyty ogółem w Polsce i w Eurolandzie

Wyk. 4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych NBP – Należności i zobowiązania banków http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html oraz danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

W miarę zbieżne tendencje rozwojowe trwały nie dłużej, niż przez pierwsze dwa – trzy lata, po czym nastąpił znacznie silniejszy wzrost dynamiki depozytów ogółem w Polsce. Załamanie związane z kryzysem finansowym wystąpiło ale było znacznie słabsze. Silniej dotknęło Euroland. W przypadku Polski jest niemal niezauważalne.

Obecnie przedstawi się dynamikę trzech podstawowych segmentów klientowskich tj. gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i pozostałych podmiotów finansowych. Ze względu na przejrzystość wykresu odrębnie dla Eurolandu i Polski

Wyk. 5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

W świetle powyższych danych segment pozabankowego sektora finansowego był głównym czynnikiem determinującym tendencje rozwojowe depozytów Eurolandu. Gospodarstwa domowe przejawiały bardzo umiarkowana ekspansję, przedsiębiorstwa nieco tylko silniejszą. Wpływ kryzysu na te dwa segmenty jest

minimalny. Natomiast pozostałe podmioty finansowe dotknięte zostały załamaniem dwukrotnie. Po raz pierwszy w 2008 r w ramach kryzysu finansowego a po raz drugi w 2011r. Trzeba podkreślić, że to drugie załamanie było nieporównywalnie silniejsze.

Wyk. 6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie : danych NBP – Należności i zobowiązania banków http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html.

W Polsce podobnie jak w Eurolandzie najsłabsza dynamika charakteryzuje gospodarstwa domowe, natomiast odwrotnie dynamika przedsiębiorstw jest tu powiązana z dynamika pozabankowego sektora finansowego. Segment ten dotknięty został silnym załamaniem już pod koniec 2007 r natomiast w 2011 (odwrotnie niż w Eurolandzie) dosyć znacznym ożywieniem.

Kolejny wykres dotyczył będzie podstawowego podziału depozytów na bieżące i terminowe, przy czym do terminowych zaliczono w Eurolandzie rachunki z wypowiedzeniem.

Wyk. 7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie : danych NBP – Należności i zobowiązania banków http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html oraz danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

Najwyższa dynamika charakteryzuje depozyty bieżące w Polsce. W przypadku i bieżących Eurolandu i terminowych w obu obszarach dynami jest zdecydowanie niższa. Można zaobserwować ciekawą substytucyjność tych dwóch typów występującą i w Polsce i w Eurolandzie. Kryzysy ewidentnie oznaczają osłabienie dynamiki depozytów bieżących przy ożywieniu dynamiki depozytów terminowych.

Zjawisko to charakteryzuje zarówno załamanie roku 2008 jak i 2011. Natomiast okres przedkryzysowy oznacza preferencję dla depozytów bieżących.

W przypadku dynamiki kredytów ogółem tendencje rozwojowe w Polsce i w Eurolandzie przedstawiono na poniższym wykresie.

Wyk. 8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych NBP – *Należności i zobowiązania banków* http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html oraz danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

Do połowy 2006 r dynamika kredytów ogółem w Eurolandzie i w Polsce była niemal identyczna (IV 2006 Euroland 1,25 Polska 1,28). Potem w Polsce nastąpiło silne przyspieszenie. Kryzys finansowy przyniósł stabilizację poziomu w Eurolandzie, co oznacza, że nowo udzielane kredyty były tożsame z zapadającymi. W przypadku Polski obserwuje się przejściową stagnację 2008 roku i ponowną, dotyczącą 2012 roku. Jest identyczna sygnalizacja załamania rynku bankowego jak w przypadku depozytów bieżących.

Dynamika kredytów odnosząca się do podstawowych segmentów klientów w Eurolandzie zostanie przedstawiona na poniższym wykresie

Wyk. 9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

Przedstawiona powyżej dynamika wskazuje ewidentnie, że kryzys finansowy zdławił w pierwszej kolejności ekspansję kredytową przedsiębiorstw a następnie gospodarstw domowych. Jedynie segment pozabankowego sektora finansowego charakteryzuje wzrost. Jest on słabszy, niż w okresie przedkryzysowym ale występuje.

Wyk.10

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: danych NBP – *Należności i zobowiązania banków* http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html.

Generalnie kredyty przedsiębiorstw charakteryzuje najniższa dynamika. Kryzys finansowy przyniósł tu nieco tylko mniejsze załamanie niż w Eurolandzie. W Polsce najwyższa dynamika dotyczy kredytów udzielanych gospodarstwom domowym. Wykres wskazuje pewne ograniczenie ekspansji wraz z początkiem kryzysu finansowego ale nie jest ono drastycznie duże. Radykalne zahamowanie ekspansji ma dopiero miejsce w 2012 r i utrzymuje się nadal. W Polsce podobnie jak w Eurolandzie kryzys finansowy sprzyjał segmentowi pozabankowych instytucji finansowych. Jest to szczególnie istotne i zauważalne w fazie obecnego załamania ekspansji kredytowej.

Analiza dynamik kredytów według rodzaju zostanie ogranicznoa do segmentu kredytów dla gospodarstw domowych, gdyż jedynie tu istnieje daleko idąca zbieżność klasyfikacyjna danych dla Eurolandu i Polski. Wyróżniono tu: kredyty konsumpcyjne, mieszkaniowe i pozostałe (te ostatnie odnoszą się głównie do przedsiębiorców indywidualnych i rolników).

Wyk. 11

Źródło: Obliczenia własne na podstawie : danych EBC – Monthly Bulletin ECB numery od 12/2004 do 3/2013 http://www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html.

Dynamika kredytów mieszkaniowych jest najwyższą na prezentowanym wykresie. Widać na nim wpływ kryzysu finansowego silniejszy w 2008 niż w 2012 r. Kredyty pozostałe charakteryzował w miarę stały choć bardzo umiarkowany wzrost. W przypadku kredytów konsumpcyjnych kryzys zapoczątkował trend spadkowy.

Dynamika kredytów według rodzaju dla gospodarstw domowych w Polsce została przedstawiona na poniższym wykresie.

Wyk. 12

Źródło: Obliczenia własne na podstawie : danych NBP – *Należności i zobowiązania banków* http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html.

Dynamika kredytów mieszkaniowych odgrywa w Polsce czołową rolę podobnie jak w Eurolandzie. Kryzysy finansowe w sposób ewidentny łamią trend. Oprócz klasycznego już roku 2008 rok 2012 staje się rokiem stagnacji dla sektora bankowego zarówno w Polsce jak i w Eurolandzie. Analogicznym zjawiskiem jest ograniczenie roli kredytów konsumpcyjnych. Kryzys finansowy 2008 r okazał się w tym względzie przełomowy i zarówno w Polsce jak i w Eurolandzie stagnacji kredytów konsumpcyjnych nie udało się przezwyciężyć.

3. Ocena funkcjonowania oddziałów bankowych

Analiza warunków funkcjonowania oddziałów w lubelskiej regionalnej niszy rynkowej (LNR) przeprowadzona została w ramach badań terenowych studentów WSEI. Miały one miejsce w 2009 i 2010 r. głównie w grudniu natomiast w 2011 r przeprowadzone zostały w dwóch turach w listopadzie i grudniu z kolei w 2012 r w kwietniu i grudniu W trakcie badań terenowych oceniono: 2009 – 337; 2010 – 460; 2011 – 785; 2012 – 1786 placówek bankowych. Ściślej rzecz biorąc prze-

prowadzono tyle ocen placówek, gdyż studenci przeprowadzali badania według własnych preferencji lokalizacyjnych (nie eliminowano powtórzeń).

Syntetyczne wyniki badań przedstawiono na poniższym wykresie

Wyk. 13

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Zmiany jakie miały miejsce są ewidentnie pozytywne, nie są zbyt duże gdyż pierwsza z nich wynosi 0,43 punktu, druga zaledwie 0,02 zaś trzecia 0,35 punktu. Świadczy to nie tylko o pewnej stagnacji całego procesu wywołanej zapewne kryzysem finansowym ale również o obiektywizmie ocen studentów. Liczbę ocen oddziałów bankowych przedstawiono na poniższym wykresie

Wyk. 14

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Przyjmując, że studenci kierowali się nie tylko popularnością poszczególnych oddziałów (a widać to ewidentnie na szeregu przykładach Millennium, BOŚ czy SKOK-i, które są para bankami) a intensywnością rozmieszczenia infrastruktury można stwierdzić, że na terenie LNR występuje kilka grup banków.

Do pierwszej, o największej intensywności nasycenia oddziałami należało:

- 2011 – PKO, Pekao, banki spółdzielcze (BS-y) i BGŻ.
- 2012 – PKO, Pekao, BS-y (natomiast BGŻ uległ eliminacji),

Do drugiej

- 2011 – BPH, Alior, Getin, KB S A, Millennium i ING BSK,
- 2012 – Getin, Alior, BGŻ (eliminacja dotknęła KB S A, Millennium i ING BSK),

Do trzeciej grupy zaliczono banki pozostałe z wyjątkiem Inne tworzące czwartą grupę.

Czwartą grupę stanowią banki ujęte w segmencie – Inne. Są to zarówno banki o małej intensywności sieci jak również banki „egzotyczne" w LNR w. Były to następujące banki: BRE, AIG, Invest, Lukas, Nordea, Provident (para bank), SG Bank, Western Union (para bank), Deutsche, Fortis, Santander, Multibank, Pocztowy, Raiffeisen.

Trzeba stwierdzić, że przy pierwszym badaniu ocenie poddano oddziały 25 banków w drugim 27 a w trzecim 33. W czwartym liczba banków zmniejszyła się do 27. Jest to m. in. efektem fuzji. Generalnie świadczy to również o objęciu badaniami kluczowego trzonu bankowego regionu.

Na uwagę zasługuje z jednej strony swego rodzaju degradacja BGŻ a z drugiej istotne wzmocnienie pozycji takich banków jak: Getin, Alior, KB S A i Credit Agricole. Z mniejszych banków wymienić tu można Raiffeisena i parabanki czyli SKOKi.

Warunki funkcjonowania oddziałów oceniono według sześciu kryteriów, zgodnych z badaniem przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii, przez agencję Lafferty'ego, a adaptowanych do warunków polskich. W wielu przypadkach studenci dezagregowali te kryteria na bardziej szczegółowe, a podany wynik finalny stanowił średnią nieważoną takiego podejścia.

Ocena syntetyczna jest średnią z analiz cząstkowych. Dane przedstawiono na poniższym wykresie.

Wyk. 16

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

W świetle prezentowanych wyników badań wystąpiły dwie tendencje:

- stagnacyjna – czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji – formalnie był tu wzrost ale merytorycznie o stagnacyjnym charakterze;
- wzrostowa – pozostałe kategorie, najsilniejsza zaś w przypadku proaktywnego stosunku personelu do klientów.

Pierwszym kryterium był ogólny wizerunek i lokalizacja banku dość często rozbijane przez studentów na elementy składowe, przykładowo jednym z nich była kwestia dysponowania przez oddział parkingiem, jego wielkością i funkcjonalnością.

Wyk. 17

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Trend ma charakter rosnący dla oddziałów ogółem natomiast dla poszczególnych banków kształtuje się różnorodnie. Z banków I grupy, Pekao uplasowało się na poziomie średniej, PKO powyżej, natomiast, BS-y poniżej tego wskaźnika. Pierwsze trzy miejsca zajęły BRE, Raiffeisen i ING BSK przy czym dla dwóch banków był to istotny ruch w górę. Trzeci – ING BSK utrzymał swą wysoką pozycję.

Wśród banków o symptomatycznym wzroście ocen zaliczyć można BRE, Raiffeisen, BZ WBK oraz SKOKi natomiast wśród spadków wymienić należy Alior, Getin, BPH i Credit Agricole.

Drugim kryterium był czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji utożsamiany z długością kolejki.

Wyk. 18

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji należy do najniżej ocenianych kryteriów. Istotny wzrost ocen charakteryzuje oddziały: Raiffeisen, BNP Paribas, SKOK-i i Credit Agricole. Z kolei najbardziej spektakularne spadki odniosły się do BOŚ i BZ WBK. Z banków pierwszej grupy, które znajdują się poniżej średniej, najwyżej oceniono Pekao natomiast BS-y i PKO zajęły dwa ostatnie miejsca.

Trzecim kryterium był – proaktywny stosunek personelu do klientów. Podczas wyjaśniania studentom zasad nacisk kładziony był na ocenę wyczuwania potrzeb klientów i aktywnego uczestnictwa w cross-sellingu.

Wyk. 19

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Zróżnicowanie sytuacji poszczególnych banków jest duże. W zasadzie stabilizacja ocen dotyczy jedynie Aliora. Regres odnotowano w przypadku jedynie SKOKów. Banki I grupy należą do najniżej ocenianych i towarzyszy im tu BGŻ. Radykalne zmiany na plus dotyczą BNP Paribas i Raiffeisena.

Czwartym kryterium było – wyposażenie w nowoczesną technologię. Stosowne dane zawiera poniższy wykres.

Wyk. 20

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Ocena wyposażenia w nowoczesną technologię charakteryzuje się regresem jedynie w przypadku Aliora i Credit Agricole. W odniesieniu do Getin jest to stagnacja a w przypadku pozostałych banków trend rosnący. Banki pierwszej grupy takie jak Pekao, i PKO plasują się w środku zestawu zaś BS-y na jego końcu.

Piątym kryterium było – privacy – warunki obsługi zapewniające poufność przeprowadzanej transakcji.

Wyk. 21

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Sytuacja banków pierwszej grupy jest niezadowalająca. BS-y zajmują ostatnią pozycję, PKO i Pekao nieco tylko wyżej. Najwyższy przyrost ocen przypadł w udziale BZ WBK, Raiffeisen, KB S A i ING BSK.

Szóstym, ostatnim kryterium była – jakość materiałów informacyjnych.

Wyk. 22

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Ocena jakości materiałów informacyjnych obniżyła się w przypadku Millennium i BS-ów. Istotnie wzrosła ona dla Raiffeisena, SKOK-ów i KB S A.

Biorąc pod uwagę wszystkie kryteria można uzyskać syntezę - średnią ocen zamieszczoną poniżej.

Wyk. 23

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Przeprowadzone badania wskazują na znaczny wzrost ocen dotyczący Raiffeisena, BZ WBK, KB S A i SKOKów. Regres wystąpił jedynie w odniesieniu do Aliora a stagnacja dotknęła Millennium.

W świetle przeprowadzonych obserwacji i dokonanych ocen studenci WSEI za trzy najlepsze banki uznali:BRE, Raiffeisen ING BSK, zaś za trzy najgorsze: BS-y, PKO i BGŻ.

Biorąc pod uwagę banki pierwszej grupy można stwierdzić, że każdy z nich plasuje się poniżej średniej.

Można na tej podstawie stwierdzić, że klient „masowy" nie jest obsługiwany w zbyt dobrych warunkach w „masowych bankach" LNR.

4. Badanie pogłębione – czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji

W świetle dotychczasowych badań czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji okazał się niezwykle krytyczną kategorią ocenianą najniżej lub prawie najniżej i to niemal niezależnie od banku. W tym celu razem z badaniem podstawowym studenci przeprowadzili badanie dodatkowe, uzupełniające, niekoniecznie w tych samych oddziałach co badanie głównie (choć były to przypadki incydentalne) dotyczące czasu trwania transakcji. Pod uwagę wzięto takie produkty bankowe jak : ROR, Kredyt gotówkowy i Lokatę terminową. W ramach każdego z tych segmentów wyróżniono trzy odrębne segmenty: czas stania w kolejce, czas przeprowadzenia rozmowy oraz czas przeprowadzenia transakcji. Przed badaniem w trakcie dyskusji ze studentami celem standaryzacji całego procesu ustalone zostały następujące założenia:

- rodzina trzyosobowa
- dochód miesięczny netto 5 tys. PLN
- kredyt gotówkowy 30 tys. PLN
- lokata złotowa roczna 10 000 PLN
- ROR – założenie nowego lub przeniesienie z innego banku
- czas przeprowadzenia transakcji obejmuje wyłącznie wypełnienie wniosku
- rozmowa dotyczy wyjaśnień odnoszących się do produktu i propozycje alternatywne personelu oddziału

ROR

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Liczba oddziałów uwzględnionych w badaniu jest nieco niższa, bo o 95 jednostek, niż w badaniu głównym, zaś pierwszą kluczową dla LNR grupę tworzą podobnie jak poprzednio – PKO, Pekao i BS-y.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Różnica między bankiem gdzie czeka się najdłużej w kolejce (PKO) i najkrócej (Raiffeisen) jest przeszło dwukrotna (w 2011 r czterokrotna). Należy zaznaczyć, że PKO wybija się tu zdecydowanie in minus nie tylko w odniesieniu do najlepszego (benchmarku) ale i średniej a także i drugiego w tej kolejce. Odrzucając skrajne notowania rozpiętość jest nieco mniejsza – półtorakrotna. Tym samym można stwierdzić, że sama podstawowa dostępność klienta do pracownika bankowego

jest istotnym czynnikiem różnicującym warunki obsługi. Należy tu podkreślić, że banki pierwszej grupy należą tu do najgorzej ocenianych, najlepiej wypadły BS-y.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas rozmowy kształtował się średnio niecałe 10 minut przy czym najkrócej w ING BSK (8,67 minut) a najdłużej w Aliorze (10,91 minut). Rozpiętość ta nie jest zbyt duża i świadczy o wyrównanym poziomie kwalifikacji pracowników banków. Banki I grupy uplasowały się poniżej średniej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas przeprowadzenia transakcji traktowany jako czas wypełnienia wniosku wskazuje na zwiększenie rozpiętości od BOŚ (9,14 minut) do BZ WBK (12,90 minut). Rozpiętość jest nieco większa niż poprzednio i tym razem wskazuje na możliwość poprawy warunków obsługi klientów poprzez usprawnienie procedur bankowych, co wykracza już poza zakres kompetencji oddziałów i dotyczy central bankowych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Biorąc pod uwagę łącznie trzy uprzednie czynniki otrzymamy czas ogółem związany z założeniem lub przeniesieniem ROR. Najszybciej klienci zostaną obsłużeni w SKOKacha najdłużej w PKO, BZ WBK Aliorze i Pekao.

Rozbicie na podsegmenty dla banków ogółem, banków pierwszej grupy oraz dla banku stanowiącego benchmark przedstawiono poniżej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Generalnie rzecz biorąc najkrócej stoi się w kolejce – niemal 8 minut następnie rozmawia – prawie 10 minut a najdłużej wypełnia wniosek –niemal 11 minut. W przypadku Pekao, BS-ów i SKOKów układ jest zbliżony zarówno co do kształtu jak i czasu poszczególnych elementów. W przypadku PKO czas stania w kolejce jest dłuższy niż rozmowa wyjaśniająca, natomiast paradoksalnie czas wypełnienia wniosku nie jest nadmiernie długi zbliżony do Pekao i BS-sów (różnice sekundowe), nieco tylko dłuższy niż w SKOKach (nieco powyżej minuty dłużej). Z kolei benchmark jakim w tym przypadku są SKOK-i wskazuje na radykalne skrócenie czasu stania w kolejce. Czas rozmowy jest zbliżony i wydaje się, że te ok. 10 minut jest potrzebne zarówno dla sprzedawcy by kompetentnie wyjaśnić problem jak i klientowi dla uzyskania wszelkich niezbędnych informacji. Efekt jest wystarczający w SKOK-ach czas przeprowadzenia transakcji wyniósł niecałe 25 minut a w PKO niemal 33 minut. Obsługa klienta w SKOK-ach zajęła 74% tego co w PKO.

Lokaty

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Liczba ocen przeprowadzonych w kwestii lokat była zaledwie o 4 mniejsza, niż w przypadku ROR-ów i o 99 mniejsza niż w generalnym badaniu. Skład banków pierwszej grupy nie uległ zmianie i nadal obejmuje PKO, Pekao i BS-y, najliczniej analizowane przez studentów WSEI podczas badań terenowych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas stania w kolejce w celu założenia lokaty terminowej w tym przypadku najdłuższy jest w Getinie ponad dwukrotnie w stosunku do benchmarku jakim teraz jest Raiffeisen. Z pozostałe banki pierwszej grupy tylko BS-y mają czas poniżej średniej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas trwania rozmowy jest podobnie zróżnicowany, jak w przypadku RORów najdłuższy miał miejsce w KB S A, a najkrótszy w SKOK-ach, gdzie zajął tylko 68% tego co w Kredyt Banku. Banki pierwszej grupy zajęły tu relatywnie dobre miejsca PKO niemal na poziomie średniej a pozostałe o czasie poniżej średniej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Wypełnienie wniosku najkrócej trwało w BRE najdłużej zaś w KB S A. Generalnie wyróżnić można dwie grupy. Pierwsza mniej czasochłonna plasująca się między BRE a Credit Agricole ewidentnie poniżej średniej (i poniżej 10 minut) i druga między Getinem a KB S A o poziomie zbliżonym do średniej i wyższym.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Biorąc pod uwagę wszystkie trzy elementy badania najszybciej założyć można lokatę terminową wSKOK-ach, który podobnie jak w przypadku ROR stał się tu benchmarkiem a najdłużej proces ten będzie trwał w mBanku. Ponadto banki pierwszej grupy zajmują w tym zestawie niekorzystne czasochłonne pozycje.Najlepiej wypadają z nich BS-y.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas stania w kolejce jest bardzo wyrównany w przypadku BS-ów i SKOK-ów a różnice mają sekundowy charakter. W PKO czas rozmowy niemal pokrywa się z czasem wypełnienia wniosku. W SKOK-ach i BS-ach czas wypełnienia wniosku

jest ewidentnie dłuższy. Podobnie jak w przypadku ROR-ów ewidentnie widać, że PKO przez skuteczne rozwiązanie kwestii kolejek w istotny sposób poprawiłby swoją pozycję nie tylko w ratingu ale przede wszystkim u klientów.

Kredyty

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

W przypadku kredytów liczba ocen jest niższa niż w ROR-ach (o 2) a wyższa niż w Lokatach (o 2 jednostki). Należy też dodać, że kredyt jako najbardziej złożonym z badanych produktów.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Czas stania w kolejce po kredyt najkrótszy jest ex quo w BNP Paribas i BOŚ, najdłuższy zaś BZ WBK i w PKO i banki te w istotny sposób odbiegają in-minus od reszty. Pozostałe banki pierwszej grupy też plasują się niekorzystnie. Najlepszymi są BS-y.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Najkrócej rozmowa informacyjna trwała w BOŚ najdłużej w Raiffeisenie różnica wynosi 5 minut ale stanowi aż 40% Należy tu podkreślić, że banki Inne charakteryzują się czasem rozmowy na poziomie średniej. Z banków pierwszej grupy PKO jest powyżej średniej a Pekao i BS-y poniżej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Najszybciej wniosek kredytowy wypełnia się w BRE a najdłużej w Aliorze. Dystans jest przeszło półtorakrotny. Wszystkie trzy banki I grupy plasują się powyżej średniej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

Łączny czas niezbędny do zaciągnięcia kredytu gotówkowego średnio wynosi 40 minut, przy czym najkrótszy jest w BRE wynosząc prawie 34 minuty a najdłuższy w PKO ponad 45 minut. Z pierwszej grupy banków PKO i Pekao są powyżej poziomu średniej a BS-y poniżej. Generalnie, patrząc na wykres, można wyróżnić trzy grupy banków – pierwszą zawartą między BRE oraz ING BSK, o łącznym czasie obsługi poniżej 37 minut, – drugą uplasowaną między SKOK-ami a Getinem poniżej 40 minut oraz trzecią grupującą bardziej czasochłonne banki – powyżej 40 minut.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań studentów.

W świetle powyższego wykresy czas rozmowy informacyjnej wyraźnie się ujednolicił i kształtuje się koło 15 minut. Czas stania w kolejce jest znacznie bardziej zróżnicowany zwłaszcza w odniesieniu do PKO. Czas wypełnienia wniosku w bankach I grupy i Ogółem jest dość zbliżony natomiast w przypadku benchmarku ewidentnie odbiega in plus stając się podstawowym czynnikiem różnicującym.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego badania można wyciągnąć następujące wnioski:

- otoczenie makroekonomiczne sektora bankowego w Polsce zarówno krajowe jak i dotyczące Unii Europejskiej (w tym Eurolandu) kształtowane jest procesami związanym z obecną fazą kryzysu finansowego i gospodarczego polegającymi na rygoryzowaniu nadmiernego deficytu finansów publicznych a w konsekwencji długu publicznego w relacji do PKB. Z punktu widzenia sektora bankowego oznacza to zmniejszenie rozmiarów przepływów strumieni pieniężnych,

- analizy różnego rodzaju wskaźników pozwoliły wykazać istnienie w przypadku sektora bankowego dwóch przypadków negatywnego załamania trendu. Pierwszy z nich jest oczywisty i dotyczy roku 2008. W świetle analizowanych danych równie negatywnym i to zarówno w Polsce jak i w Eurolandzie okazał się rok 2012. Należy podkreślić, że brak jest przesłanek by ta ostatnia co najmniej stagnacyjna faza została przezyciężona.
- liczba oddziałów bankowych wziętych pod uwagę w badaniach studentów pozwoliła wyodrębnić następujące grupy banków:
  - pierwsza, o największej intensywności nasycenia oddziałami do której należy PKO, Pekao, a także banki spółdzielcze (bs-y) (w poprzednich badaniach w skład tej grupy wchodził również BGŻ),
  - druga, a w niej: Getin, Alior, BGŻ, KB S A, a także Credit Agricole (wypadły tu BPH i Millennium),
  - trzecia, obejmująca banki pozostałe wymienione imiennie,
  - czwarta grupa to banki ujęte w segmencie – Inne. Są to zarówno banki o małej intensywności sieci jak również banki „egzotyczne"
- ilość badanych placówek (uległa istotnemu zwiększeniu z 785 w 2011 r. do 1786 w 2012. O ile poziom syntetycznej oceny warunków funkcjonowania oddziałów bankowych pozostał niemal niezmieniony w badaniach lat 2010-2011wynosząc odpowiednio 6,66 i 6,68 punktów o tyle w roku 2012 zwiększył się do 7,03 (w ramach skali ocen 1-10 punktów),
- badanie obejmuje sześć kryteriów oceny warunków funkcjonowania oddziałów, przy czym brak było spadku ocen, w jednym przypadku wystąpiła de facto stabilizacja poziomu – czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji (6,45 i 6,54), a w pięciu wzrost poziomu ocen najsilniejszy – proaktywny stosunek personelu do klientów (6,74 i 7,25),
- niezależnie od wniosków cząstkowych dotyczących poszczególnych kryterium oceny ważna jest identyfikacja banków pierwszej grupy (czyli najliczniej występujących w badaniach), jako banków plasujących się generalnie in minus od średniej. Oznacza to, że obsługa podstawowej masy klientów LNR wymaga zasadniczej przebudowy, zarówno w zakresie infrastruktury jak i organizacji funkcjonowania,
- badania z lat ubiegłych wykazały, że szczególnie newralgicznym kryterium oceny jest czas oczekiwania na przeprowadzenie transakcji, stąd też w 2012 r. przeprowadzono dodatkowe uzupełniające badanie dotyczące tego zagadnienia. Przyjęto w nim następujące założenia standaryzujące proces badawczy:
  - rodzina trzyosobowa
  - dochód miesięczny netto 5 tys. PLN
  - kredyt gotówkowy 30 tys. PLN
  - lokata złotowa roczna 10 000 PLN

  - ROR – założenie nowego lub przeniesienie z innego banku
  - czas przeprowadzenia transakcji obejmuje wyłącznie wypełnienie wniosku
  - rozmowa dotyczy wyjaśnień odnoszących się do produktu i propozycje alternatywne personelu oddziału
- badaniem objęto trzy produkty bankowe: ROR, lokatę terminową i kredyt gotówkowy,
- w świetle wyników badań, również niezależnie od wniosków cząstkowych, pierwsza grupa banków plasuje się generalnie rzecz biorąc in minus od średniej. Przykłady benchmarków wskazują, że w sposób istotny można poprawić warunki obsługi klientów zarówno poprzez działalność inwestycyjną jak i organizacyjną.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 385-395

Formy wsparcia finansowego lubelskich szpitali

Forms of financial support for hospitals in Lublin

Agnieszka Kister, Sylwia Skrzypek-Ahmed, Karol Tarkowski
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie
Szpitale w Polsce posiadają ograniczone środki finansowe na prowadzenie podstawowej działalności i spełnianie celów do jakich zostały powołane. Złą sytuacją finansową charakteryzują się szpitale lubelskie. Jednym ze sposobów poprawy tej sytuacji jest dokładne kalkulowanie kosztów i ich obniżanie oraz pozyskanie nowych źródeł przychodów.
Wstąpienie Polski do UE stworzyło wiele nowych możliwości związanych z realizacją przedsięwzięć rozwojowych przy udziale bezzwrotnej pomocy finansowej.

Summary
Hospitals in Poland have limited financial resources to carry out basic activities and the aims for which they were established. The bad financial situation is characteristic of hospitals in Lublin. One way to improve the situation is accurate calculation of costs and their reduction as well as finding new sources of revenue. Polish accession to the EU has created many new opportunities related to the implementation of development projects with the participation of non-repayable financial assistance.

Słowa kluczowe: finansowanie szpitali, fundusze unijne, bariery w finansowaniu szpitali, procedury monitorowania dochodów

Keywords: financing of hospitals, EU funds, barriers to financing of hospitals, procedures for revenue monitoring

Wprowadzenie

Szpitale w Polsce posiadają ograniczone środki finansowe na prowadzenie podstawowej działalności i spełnianie celów do jakich zostały powołane. W większości, placówki te charakteryzują się nadmiernym zadłużeniem i wykazują ujemne wyniki finansowe. Szansą na poprawę wyników są przekształcenia własnościowych i organizacyjne, które dotyczą lubelskich szpitali podlegających Marszałkowi Województwa Lubelskiego. Każda jednak zmiana w działalności wymaga oszacowania kosztów, na podstawie których będą podejmowane decyzje zarządcze, np. o pozyskaniu środków z Unii Europejskiej (UE). Środki te stają jednym ze sposobów na polepszenia sytuacji finansowej placówek medycznych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie czynników, które stanowią podstawę do poprawy sytuacji finansowej lubelskich szpitali. W artykule ukazano także bariery, które uniemożliwią zmianę zaistniałej sytuacji.

1. Diagnoza sytuacji ekonomicznej lubelskich szpitali

Prowadzone reformy służby zdrowia nie przyniosły pożądanych rezultatów w zakresie poprawy wyników ekonomicznych placówek medycznych w Polsce i na Lubelszczyźnie. Wejście w życie przepisów ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej z dnia 15 kwietnia 2005 r. spowodowało, że zostały określone warunki i zasady oraz tryb postępowania przy restrukturyzacji finansowej, a także zasady udzielania pomocy. Prowadzona w tym czasie i w późniejszych latach restrukturyzacja dotyczyła zmian organizacyjnych, kadrowych, właścicielskich oraz tych, na rynku pracy. Zmiany dokonywane były zgodnie z zasadą rachunku ekonomicznego, a więc przy stałym mierzeniu nakładów i efektów działalności prowadząc do maksymalizacji efektów użytkowych. W przeszłości, gdy szpitale funkcjonowały jako jednostki budżetowe i rozliczały się z budżetem (dysponentem wyższego stopnia) metodą brutto, racjonalna gospodarka finansowa była istotna, jednakże środki finansowe zaspokajały potrzeby placówek medycznych. Większy nacisk kładziono na analizę dochodów i wydatków, aniżeli kosztów i przychodów. Środki finansowe dla tych placówek przyznawane były na podstawie kalkulacji wartości kosztów z poprzedniego okresu powiększonych o kwotę równoważącą inflację, nie były dostosowane do potrzeb. Dlatego też deficyt szpitali w Polsce się pogłębiał. Konieczne zatem stało się precyzyjne kalkulowanie kosztów, które następnie starano się ograniczać. W służbie zdrowia pojawiły się regulacje prawne, w których określono zasady prowadzenia określonego rachunku kosztów w zakładach opieki zdrowotnej. Oczywiście rachunek ten nie był doskonały w swojej formie. Nie stanowił istotnego źródła informacji o kosztach procedur medycznych i kosztach procesów lecze-

nia. Co prawda, kolejne zmiany w modelu rachunku kosztów dla zakładów opieki zdrowotnej zmierzały do ustalenia rzeczywistych jednostkowych kosztów leczenia pacjentów, stworzenia systemu, który pozwalałby na szczegółową ewidencję tych kategorii wynikowych, jednakże wprowadzone dzięki rachunkowi kosztów oszczędności nie polepszyły sytuacji ekonomicznej tych placówek.

W województwie lubelskim działała ponad 900 zakładów opieki zdrowotnej. W skład placówek zabezpieczających podstawową opiekę zdrowotną wchodzi ok. 90 placówek publicznych. W lecznictwie stacjonarnym funkcjonują 34 szpitale ogólne i 3 szpitale psychiatryczne, 1 sanatorium przeciwgruźlicze oraz 1 zakład-opiekuńczo leczniczy. Jednostki te podlegają Samorządom, Uniwersytetowi Medycznemu oraz Ministerstwom.

W 2013 r. województwie lubelskim 4 szpitale powiatowe z 20 są zainteresowane procesem przekształcenia SP ZOZ – ów w spółki prawa handlowego. Ich zadłużenie na koniec 2012 r. wyniosło 230 milionów złotych[1]. Straty zanotowało 7 placówek o łącznej wysokości około 32 mln zł. Na pierwszym miejscu uplasowały się lubelskie szpitale[2]. W roku tym dokonywane były także przekształcenia, przekształconych zostało 15 szpitali, natomiast zaplanowano jeszcze 46. W przekształceniach przeważają samorządy wojewódzkie i gminne (razem 80 % szpitali przekształconych w 2012 r. lub planowanych do przekształcenia w 2013 r.). W bieżącym, 2013 roku, przekształcają się szpitale, które mają szansę na dotacje oraz na zmianę właściciela. Przekształcą się również szpitale o dobrej kondycji finansowej (50 % ma rating B). Nie planują przekształceń szpitale o złej kondycji finansowej lub szpitale, gdzie właściciele nie mają możliwości finansowych restrukturyzacji zadłużenia (powiaty). Decyzje o przekształceniu mogą podejmować organy, w przypadku gdy placówki te nie będą w stanie poradzić sobie z pokryciem ujemnego wyniku finansowego. Szacuje się, że w kolejnym, 2014 roku, liczba przekształceń szpitali znacząco spadnie i w kolejnych latach utrzyma się na niezmiennym poziomie[3].

W myśl art. 196 ust.1 ustawy (Dz. U. nr 112, poz. 654)[4] podmiot tworzący, który przekształcił SPZOZ w spółkę kapitałową zgodnie z art. 69-82 ustawy, może ubiegać się do 31 grudnia 2013 r. o dotację celową z budżetu państwa. Warunki dla uzyskania wspomnianej dotacji są określone w art. 197 ustawy[5].

Samorząd województwa zarezerwował w budżecie pieniądze na pokrycie ujemnego wyniku finansowego wszystkich zadłużonych szpitali. Mimo wszystko muszą być one jednak lepiej zarządzane, a zasoby wykorzystane w sposób bardziej

---

1 www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID[2013-03-28].

2 http://www.medicalnet.pl/Lubelskie---27-tys-zl-straty-po-12-miesiacach,wiadomosc,15,luty,2013.aspx.

3 http://www.infozdrowie.org/attachments/finanse20130319/pdf/3_wiatr.pdf.

4 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

5 http://www.millercanfield.pl/pub/c239a2d6fd37ac14ea8155815111336c.pdf.

efektywny. Ponadto szpitale zmuszone są zabiegać o wsparcie finansowe z zewnątrz, szansą na poprawę złej sytuacji finansowej są środki pochodzące z UE.

2. Pomoc dla szpitali z UE

Wstąpienie Polski do UE stworzyło wiele nowych możliwości związanych z realizacją przedsięwzięć rozwojowych przy udziale bezzwrotnej pomocy finansowej. Pozwoliło to na podjęcie działań, które miały i mają na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju oraz przybliżenie go do poziomu najlepiej rozwiniętych państw Unii. Możliwości pozyskiwania środków dotyczą wielu dziedzin, w tym również sektora ochrony zdrowia. Wykorzystaniu środków unijnych sprzyja fakt, że – z racji wciąż krótkiego stażu we Wspólnocie – Polska ma duże możliwości ich pozyskania i absorpcji. Warto dodać, że pozyskiwanie środków unijnych może mieć charakter stały, co oznacza, że bez względu na staż we Wspólnocie, w kolejnych latach ciągle istnieje możliwość pozyskania dalszej pomocy bezzwrotnej.

Wachlarz możliwości finansowania projektów rozwojowych podejmowanych przez ZOZ-y (zarówno publiczne, jak i niepubliczne) jest bardzo szeroki, a zakres finansowanych działań oraz ich cele – różnorodne. Dofinansowanie z funduszy UE może obejmować np. zakup sprzętu medycznego na potrzeby diagnostyczne czy rehabilitacyjne. Zaawansowana technicznie aparatura medyczna stwarza możliwości precyzyjnej diagnostyki lub świadczenia usług medycznych z minimalnym ryzykiem popełnienia błędu. Możliwości te sprzyjają procesowi leczenia i obniżają jego koszty.

Inwestycje ZOZ-ów mogą obejmować też dziedziny „pozamedyczne" (np. informatyzację placówek systemu ochrony zdrowia). Ma to znaczny wpływ na funkcjonowanie poszczególnych szpitali, ułatwiając koordynowanie działań oraz zapewniając znaczne oszczędności w czasie, pracy ludzkiej i w materiałach. Jedną z podstawowych zasad jest, że realizowane projekty nie powinny przyczyniać się do powiększenia sektora ochrony zdrowia, lecz do rozwoju i podniesienia jakości świadczonych usług medycznych.

Udział środków unijnych ma duże znaczenie w odbywających się w Polsce procesach komercjalizacji i prywatyzacji szpitali. Przekształcenie szpitala w spółkę prawa handlowego zakończy się sukcesem, jeśli uda się zmniejszyć udział kosztów, a spółka przejmie taki majątek, który jest niezbędny i efektywny do prowadzenia działalności. Jednym z kluczowych elementów sukcesu są zatem przejmowane aktywa. Często jest to majątek pochodzący właśnie z projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków UE.

3. Wartość pozyskanych środków z UE

W pierwszym okresie po wstąpieniu Polski do UE fundusze pomocowe w niewielkim stopniu służyły ochronie zdrowia. Z ponad 12,8 mld euro przyznanych Polsce w okresie programowania 2004-2006 sektor ochrony zdrowia otrzymał 2% tej sumy[6]. W kolejnym okresie programowania na lata 2007-2013 środków pieniężnych było znacznie więcej, gdyż całkowita kwota funduszy przeznaczonych na dotowane różnych przedsięwzięć wyniosła łącznie około 85 mld euro. W ramach poszczególnych unijnych funduszy pomocowych działania zmierzające do poprawy warunków ochrony zdrowia Polaków realizowane są za pośrednictwem programów ogólnopolskich i regionalnych. Kwota przeznaczona na ochronę zdrowia wynosi łącznie około 1,5 mld euro na lata 2007-2015[7].

Katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania wsparcia obejmuje zarówno publiczne, jak i niepubliczne ZOZ-y, a także ich organy założycielskie (np. JST), uczelnie wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, branżowe instytucje i organizacje. Ponadto, większość programów dopuszcza możliwość pozyskiwania dofinansowania przez podmioty nie działające dla osiągnięcia zysku (stowarzyszenia, fundacje, kościoły i związki wyznaniowe), prowadzące statutową działalność w obszarze ochrony zdrowia. Spodziewać się można, że w kolejnych okresach programowania, środki pomocowe będą także dostępne szerokiemu gronu beneficjentów. Zatem samo przekształcenie SPZOZ-u w NZOZ nie wykluczy nowego podmiotu z listy podmiotów uprawnionych do korzystania z funduszy unijnych.

Korzyści z finansowania projektów funduszami unijnymi są znaczne, pomimo że proces aplikowania o środki pomocowe jest skomplikowany i wymaga wypełnienia ogromnej liczby dokumentów. Jednak ZOZ-y są w stanie podołać temu wyzwaniu. Ponadto, podmiot, który z powodzeniem starał się o środki pomocowe, nabiera doświadczenia w pokonywaniu biurokratycznych wymagań. Sprawia to, że każda kolejna inicjatywa, realizowana przy udziale finansowym UE, jest osiągana szybciej i łatwiej. Doświadczenie pozwala na swobodniejsze poruszanie się w tematyce finansowania projektów, pomaga również w trafniejszym dobieraniu rodzaju wsparcia (rodzaju funduszu) do konkretnych potrzeb inwestycyjnych. Z drugiej strony, zaczyna się pojawiać pytanie, czy cały ten dorobek materialny i intelektualny nie zostanie utracony w czasie przekształcenia SPZOZ-u.

4. Bariery przy wykorzystaniu środków unijnych

Już w chwili obecnej istnieje wiele barier, powodujących niechęć do korzystania z dostępnych środków lub – pomimo ogromnych chęci – barier to uniemożliwiających. Jedną z najpoważniejszych jest wkład własny, czyli kwota, którą

[6] www.stat.gov.pl.

[7] Oznacza to, że w dalszym ciągu służba zdrowia może liczyć jedynie na około 2% dostępnego wsparcia z funduszy UE.

beneficjent musi sam zainwestować. Przy wielomilionowych inwestycjach są to niejednokrotnie kwoty nieosiągalne, pomimo refundowania wydatków na poziomie nawet 85%. Paradoksalnie, przekształcenie SPZOZ-u w jednostkę prywatną może zmniejszyć poziom dofinansowania nawet do zaledwie 30%. Taki poziom intensywności pomocy wystąpi w przypadku dużych przedsiębiorstw (np. zatrudniających ponad 250 osób), działających na terenie Poznania i Warszawy.

Publiczny system ochrony zdrowia jest chronicznie niedofinansowany, a większość ZOZ-ów zadłużona, dlatego takie zwiększenie wymagań kapitałowych może być trudne do sprostania, nawet po przeprowadzeniu oddłużenia w czasie przekształcenia SPZOZ-u w podmiot niepubliczny. Może się to stać naturalnym hamulcem do przekształceń, a szczególnie do prywatyzacji. W takiej sytuacji wyasygnowanie środków na wkład własny staje się rzeczą trudną do osiągnięcia, tym bardziej, że nowe jednostki, nie posiadając znaczącego majątku w postaci nieruchomości (w większości przypadków są one i zapewne będą jedynie dzierżawione od obecnych właścicieli, np. samorządów), nie będą posiadały także zbyt wysokiej zdolności kredytowej. Warto nadmienić, że finansowanie działań z funduszy UE (szczególnie w odniesieniu do prywatnych podmiotów) odbywa się często na zasadzie refundacji poniesionych nakładów, więc beneficjent musi najpierw sam zainwestować całą kwotę, a więc dysponować środkami własnymi. Rozwiązaniem tego problemu może być pomoc ze strony właścicieli poprzez udzielanie pożyczek lub poręczenia kredytów. Ewentualnym rozwiązaniem jest także dokapitalizowanie podmiotu ubiegającego się o dotację, ale będzie to trudniejsze w przyszłości niż w obecnej sytuacji. Dokapitalizowanie może mieć zarówno charakter stały poprzez podwyższenie kapitału i jego objęcie, lub też charakter okresowy poprzez wniesienie dopłat do kapitału, jeżeli umowa spółki to przewiduje. Przygotowując zatem umowę spółki, w jaką przekształci się SPZOZ, warto takie rozwiązanie przygotować.

Istotnym dodatkowym problem jest fakt, że w niektórych województwach (np. w woj. lubelskim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego) NZOZ-y, mimo posiadania kontraktu z NFZ, muszą ubiegać się o wsparcie wyłącznie w ramach działań przeznaczonych dla przedsiębiorców, co skutkuje najczęściej – poza wspomnianym wyżej obniżeniem poziomu dofinansowania – koniecznością konkurowania z firmami produkcyjnymi i usługowymi o dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej oraz o dużym potencjale innowacyjnym. Rozwiązaniem tego problemu może być stworzenie „specjalnych" działań, w ramach programów operacyjnych, przeznaczonych tylko dla branży medycznej. Tego typu „specjalne" działania już w obecnym okresie programowania udało się przygotować m.in. dla branży turystycznej i informatycznej. Można zatem skorzystać z gotowych rozwiązań, wymaga to jednak wcześniejszego lobbowania, w szczególności władz samorządowych (właścicieli SP ZOZ-ów), za tego typu rozwiązaniami

Kolejne problemy w przekształcanych jednostkach służby zdrowia, związane z inwestycjami współfinansowanymi ze środków UE, mogą pojawić się już po zakończeniu realizacji projektu. Beneficjenci środków europejskich, przyznawanych przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach ogólnopolskich i regionalnych programów operacyjnych, wyrażają coraz częściej liczne wątpliwości odnośnie utrzymania tzw. trwałości projektu Trwałość projektu oznacza obowiązek powstrzymania się od poddawania projektu tzw. zasadniczym modyfikacjom w ciągu 5 lat od jego zakończenia. W przypadku zasadniczych modyfikacji:

1. mają one wpływ na charakter lub warunki realizacji projektu lub powodują uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny;
2. wynikają ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.

Znacząca modyfikacja oznacza jednoczesne spełnienie co najmniej jednego z warunków wymienionych w pkt 1 i co najmniej jednego z warunków wymienionych w pkt 2.

Ponieważ w przypadku przekształcenia SPZOZ-u przez likwidację nie mamy do czynienia z tzw. sukcesją generalną, można zatem domniemywać, że – w razie zmiany formy prawno-organizacyjnej na NZOZ – będziemy mieli do czynienia z innym podmiotem, niezwiązanym z dotychczasowym beneficjentem pomocy. Z formalnego punktu widzenia umowę o dofinansowanie projektu podpisywał SPZOZ, zaś regulacje prawne nie przewidują możliwości cesji takiej umowy na inny podmiot prawny (ma to np. miejsce w przypadku kontraktu z NFZ). Niemniej jednak, zgodnie ze stanowiskiem Ministra Rozwoju Regionalnego w tej sprawie, trwałość projektu nie zostanie naruszona, jeżeli[8]:

1. majątek wytworzony z udziałem środków unijnych (infrastruktura wybudowana lub zakupiona w ramach projektu) będzie faktycznie wykorzystywany przez spółkę w takim samym celu, jak przez SPZOZ (czyli udzielania świadczeń finansowanych ze środków publicznych);
2. majątek, w oparciu o który podmiot wykonuje świadczenia, będzie nadal majątkiem JST (za pośrednictwem kontrolowanej spółki);
3. zachowana zostanie pełna kontrola JST nad spółką (posiadanie 100% udziałów lub akcji).

Jak wynika z powyższego stanowiska Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w przypadku beneficjenta dofinansowania ze środków wsparcia z funduszy europejskich, posiadającego status SPZOZ-u, przekształcanego w spółkę kapitałową, z uwagi na konieczność zachowania zasady trwałości projektów, o której mowa

[8] http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m111111&ms=1&ml=pl&mi=122&mx=0&mt=&my=191&ma=014677 (11.3.2012 r.).

w art. 57 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11.7.2006 r., zmiana struktury własności tego podmiotu będzie podlegać bardzo istotnym ograniczeniom. W celu zachowania zasady trwałości projektów finansowanych ze środków UE, podmioty tworzące w okresie 5 lat od:

1. dnia podpisania umowy o dofinansowanie/wydania decyzji o dofinansowaniu, w odniesieniu do perspektywy 2004-2006;
2. zakończenia realizacji projektu, w odniesieniu do perspektywy 2007-2013; nie będą mogły zbywać udziałów albo akcji w spółkach powstałych w wyniku przekształcenia SPZOZ-u.

Konsekwencją ewentualnego zbycia udziałów lub akcji będzie konieczność zwrotu uzyskanych środków finansowych. Z uwagi na brak wyraźnej podstawy prawnej, stanowisko to nie rozwiewa w pełni wyrażonych wcześniej wątpliwości co do zachowania trwałości projektów „unijnych" przy przekształcaniu SPZOZ-u w NZOZ, choć z pewnością stanowi istotną wskazówkę dla beneficjentów środków europejskich[9]. Warto w tym miejscu dodać, że spółka powstała w wyniku przekształcenia SPZOZ-u może mieć kilku udziałowców (oczywiście publicznych) i to o różnym statusie prawnym (np. gminy i powiat). Rozwiązanie takie nie jest jednak zbyt popularne w praktyce.

Kolejny problem, jaki może powstać w utworzonych w wyniku przekształceń NZOZ-ach (tych w 100% kontrolowanych przez JST), jest związany z wysokością uzyskanej dotacji. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, starając się o wsparcie na inwestycje, wysokość dotacji określał z wykorzystaniem tzw. metody „luki finansowej", którą stosuje się dla projektów generujących dochód, pod warunkiem, że:

1. wsparcie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 TWE (pomoc udzielana np. prywatnym NZOZ ma taki charakter);
2. wartość bieżąca przepływów pieniężnych netto generowanych w ramach projektu jest dodatnia.

Metoda luki w finansowaniu ma na celu określenie poziomu wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z art. 55 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006, stanowiącego podstawę ustalenia poziomu dofinansowania, który z jednej strony gwarantuje, że projekt będzie miał wystarczające zasoby finansowe na jego realizację, z drugiej zaś – pozwala uniknąć przyznania nienależnych korzyści odbiorcy pomocy, czyli finansowania projektu w wysokości wyższej niż jest to konieczne (tzn. zapewniającej rentowność projektu na poziomie wyższym niż tzw. „zwykle oczekiwana rentowność").

[9] Za: Rafał Cieślak, *„Plan b", czyli wsparcie przekształceń w służbie zdrowia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne", nr 3, 2010.

W celu obliczenia wskaźnika luki w finansowaniu należy odnieść się do przepływów pieniężnych, uwzględniając następujące kategorie zdyskontowanych przepływów:

1. zdyskontowane nakłady inwestycyjne na realizację projektu (DIC), bez rezerw na nieprzewidziane wydatki;
2. zdyskontowane przychody projektu, w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006;
3. zdyskontowane koszty operacyjne projektu (powiększone o zdyskontowane nakłady odtworzeniowe w ramach projektu dofinansowanego z funduszy UE oraz zdyskontowane zmiany w kapitale obrotowym netto);
4. zdyskontowana wartość rezydualna.

Zgodnie jednak z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w przypadku projektów z zakresu ochrony zdrowia, środki pochodzące z kontraktu NFZ nie są brane pod uwagę do obliczania kwoty dofinansowania, gdyż nie stanowią przychodu w rozumieniu art. 55 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006. Taka interpretacja pozwoliła SPZOZ-om, które nie świadczą usług medycznych poza kontraktem, na otrzymywanie maksymalnych dotacji.

Po przekształceniu SPZOZ-u w spółkę kapitałową ma ona możliwość świadczenia dodatkowych usług komercyjnych, poza realizacją świadczeń rozliczanych w ramach kontraktu z NFZ. Rynek usług medycznych rozwija się bardzo dynamicznie i z całą pewnością udział świadczeń komercyjnych w przychodach placówek będzie wzrastał (chociaż według dostępnych informacji stanowią one obecnie kilka procent wartości przychodów), zwłaszcza jeżeli zostaną wprowadzeni do obrotu konkurencyjni wobec NFZ płatnicy.

5. Procedury monitorowania dochodów

Pojawienie się dodatkowych przychodów może wywołać paradoksalnie konieczność zwrotu części uzyskanych wcześniej dotacji. Zgodnie z wymaganiami Komisji Europejskiej, Instytucja Zarządzająca powinna zapewnić odpowiednie procedury monitorowania dochodów generowanych przez projekty spełniające kryteria art. 55 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006. Dotyczy to także projektów, które – na podstawie analizy *ex-ante* – nie zostały uznane za projekty generujące dochód (odnosi się to do projektów SPZOZ-ów), i w których mogą wystąpić nowe źródła przychodów, co będzie skutkować koniecznością ponownego obliczenia luki w finansowaniu i ewentualnym zwrotem części dofinansowania z funduszy UE.

W przypadku wystąpienia sytuacji, w której pojawiły się nowe źródła przychodów w terminie do 3 lat po zamknięciu programu, Instytucja Zarządzająca powinna zobowiązać beneficjenta do przeprowadzenia ponownej kalkulacji luki w finansowaniu. Analizując przepływy pieniężne na potrzeby metodologii luki

w finansowaniu, należy zastąpić prognozowane wcześniej wartości wartościami rzeczywistymi, dla tych lat okresu, dla których jest to już możliwe. Dla pozostałego okresu należy natomiast zaktualizować szacowane wartości, uwzględniając nowe źródła przychodów. Jeżeli wskaźnik luki w finansowaniu *ex-ante* jest wyższy od nowego wskaźnika luki w finansowaniu o więcej niż 10%, konieczny będzie zwrot dofinansowania przez beneficjenta w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością dotacji UE obliczoną *ex-ante*, a nowym poziomem dotacji UE obliczonym przy uwzględnieniu okoliczności wynikających z monitoringu.

Na podstawie powyższych informacji bardzo prawdopodobny wydaje się zwrot części dotacji, jeżeli przekształcony SPZOZ zacznie używać np. sprzętu nabytego z dotacji do świadczenia komercyjnych usług poza kontraktem z NFZ. Samo pojawienie się przychodów z innych źródeł nie oznacza jeszcze konieczności zwrotu dotacji lub jej części. Obowiązek taki może się pojawić dopiero jeżeli pojawią się dochody (przychody z usług będą wyższe niż koszty ich świadczenia). Prawidłowe rozliczanie kosztów na osiągane przychody może pokazać, że usługi wykonywane w oparciu o dotowany sprzęt nie przynoszą wcale dochodów (często pozwalają one na świadczenie usług na wyższym poziomie w stosunku do wymagań i możliwości płatniczych klientów).

Przekształcenie SPZOZ-u w prywatny NZOZ może spowodować jeszcze jeden dodatkowy problem związany z terminem rozpoczęcia realizacji projektu. Dotychczas SPZOZ-y mogły zgłaszać do dofinansowania z funduszy UE także działania już rozpoczęte, a nawet w całości zrealizowane, natomiast w przypadku przedsiębiorców (chcących uzyskać dofinansowanie) najwcześniejszym dniem rozpoczęcia realizacji projektu – i to na własne ryzyko – jest dzień następujący po dniu złożenia wniosku o dofinansowanie projektu. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że fundusze na lata 2007-2013 są już zakontraktowane w około 80%, w praktyce oznacza to powstrzymywanie się prywatnych NZOZ-ów przed większymi inwestycjami w oczekiwaniu na „nowe" (w tym specjalnie dedykowane dla branży) fundusze europejskie.

Należy pamiętać (uwzględniając wszystkie przedstawione powyżej ograniczenia), że dzięki inwestycjom współfinansowanym z funduszy UE zwykle udaje się polepszyć sytuację finansową danego podmiotu – w przypadku ZOZ-ów chociażby poprzez zwiększenie kontraktów z NFZ (możliwość zaoferowania nowych usług lub sprostanie rosnącym wymogom NFZ). Odpowiednie zaplanowanie harmonogramu przekształceń i prywatyzacji SP ZOZ-ów (np. rozłożenie go na okres 5 lat) pozwoli na uniknięcie przynajmniej części opisanych powyżej pułapek. Z drugiej strony nowoczesny sprzęt pozwala na obniżenie kosztów powoduje zmniejszenie odpływu środków z konta placówki, co z kolei stwarza możliwości zbilansowania wydatków i wpływów, dając szansę na realizację dalszych inwestycji, bądź spłatę zobowiązań.

Szpitale muszą poszukiwać pieniędzy na rozwój i inwestycje. Przez ostatnie 5 lat głównym źródłem wsparcia inwestycji w szpitalach były fundusze unijne (głównie RPO i PO IiŚ). Nie wiadomo jakie kwoty będą dostępne dla szpitali w kolejnej perspektywie finansowej. Komisja Europejska kładzie nacisk na to, aby pieniądze były wydawane efektywnie.

Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 8(1/2014), s. 397-404

Problematyka kształtowania kapitału społecznego na obszarze Lubelsko-Wołyńskiego pogranicza

Process of formation of social capital in the Polish-Ukrainian frontier zone

Projekt badawczy Koła Naukowego studentów Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie (Wydział Ekonomii)

Streszczenie

W artykule autorzy przeprowadzają diagnozę problematyki kształtowania kapitału społecznego na obszarze Polsko-Wołyńskiego pogranicza. Na początku prezentacji definiują pojecie ekonomii społecznej, przedstawiają jej różne aspekty i określają różnorodne funkcje. Opisują podstawowe problemy oraz sposoby ich rozwiązania. Następnie przybliżają zarys ekonomii społecznej na podstawie charakterystyki wybranych organizacji pozarządowych prosperujących na obszarze województwa Lubelskiego i obwodu Wołyńskiego.

Summary

The authors discuss the process of formation of social capital in the Polish-Ukrainian frontier zone (Lublin voievodship and Volyn' oblast). They define the concept of social economics, ilustrate its various aspects and define particular functions. They describe the basic issues and possible solutions to improve social capital as well as they present the outline of social economics based on the characteristics of the selected non-governmental organisations existing in both regions.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, integracja społeczna, kapitał ludzki

Keywords: social economics-social integration-human capital

Konstytucja RP, Art.20

„*Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*"

1. Istota ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna to tylko jeden ze sposobów określenia działalności gospodarczej, która łączy w sobie cele społeczne i ekonomiczne. Bywa ona określana również jako gospodarka społeczna lub przedsiębiorczość społeczna. Pojęcie ekonomii społecznej jest bardzo szerokie. Aby je dobrze zrozumieć, warto opisać instytucje stanowiące „rdzeń" tego środowiska – tzw. przedsiębiorstwa społeczne. Najbardziej popularną i często stosowaną definicją jest definicja sformułowana przez pracowników europejskiej sieci badawczej EMES. Według niej za *przedsiębiorstwo społeczne uznaje się działalność o celach głównie społecznych, z której zyski w założeniu są reinwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie w celu maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców czy też właścicieli.*

EMES określa kryteria społeczne i ekonomiczne, którymi powinny charakteryzować się inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną.

KRYTERIA EMES

1. Kryteria ekonomiczne:
   - prowadzenie w sposób względnie ciągły, regularny działalności przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych;
   - niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych;
   - ponoszenie ryzyka ekonomicznego;
   - istnienie choćby nielicznego płatnego personelu.
2. Kryteria społeczne:
   - wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia;
   - oddolny, obywatelski charakter inicjatywy;
   - specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania;
   - możliwie wspólnotowy charakter działania;
   - ograniczona dystrybucja zysków.

Ten zestaw kryteriów jest definicją idealnego przedsiębiorstwa społecznego. Od przedsięwzięć zaliczanych do tego sektora nie wymaga się spełnienia wszystkich kryteriów, lecz większości z nich.

2. Funkcje przedsiębiorstw społecznych

Przedsiębiorstwa społeczne mogą pełnić bardzo różnorodne funkcje. Są to:

- Integracja społeczna i działalność na rynku pracy

Przedsiębiorstwa takie mają na celu stworzenie miejsc pracy oraz integrację dla grup wykluczonych społecznie. Są to m.in. różne spółdzielnie socjalne czy fundacje prowadzące działalność na rzecz integracji społecznej osób np. niepełnosprawnych.

- Dostarczanie usług publicznych

a) Usługi społeczne:

Do usług społecznych możemy zaliczyć np. działania na rzecz bezdomnych mające pomóc im w wyjściu z tego stanu, usługi opiekuńcze, edukacyjne, itp.

b) Usługi techniczne

Do usług technicznych można zaliczyć np.usługi spółdzielni socjalnych prowadzących działania na rzecz utrzymania i porządkowania zieleni miejskiej, czy prowadzących prace związane z segregacją oraz utylizacją odpadów.

- Usługi o charakterze wzajemnym

Są to różne systemy barterowe, spółdzielnie telefoniczne, ubezpieczenia wzajemne, banki czasu itp.

- Usługi na otwartym rynku

Są to usługi prowadzone np. w branży usług gastronomicznych, hotelarskich, wypoczynkowych gdzie usługodawcami są często osoby niepełnosprawne czy po kryzysach psychicznych. Zyski uzyskane z tych usług są przeznaczane na rehabilitację osób niepełnosprawnych

- Dostarczanie dóbr publicznych i rozwój wspólnot lokalnych

Często są to usługi prowadzone w miejscach gdzie było duże zagrożenie biedą i bezrobociem, a gdzie miejscowa ludność wzięła sprawy w swoje ręce i zaczęła świadczyć usługi np. turystyczne, co powoduje większą integracje wspólnot lokalnych.

- Działalność handlowa i produkcyjna.

Przedsiębiorstwa oparte na ekonomii społecznej często podejmują też działalność gospodarczą. Są to przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby wykluczone społecznie- uzależnionych od narkotyków czy alkoholu- i pozwalające im na integracje społeczną.

Rysunek 1: Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej

Rysunek 1 sygnalizuje, że ekonomia społeczna jest obszarem, w którym przenikają się podstawowe segmenty systemu społecznego. Choć najmocniej związana jest z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (jest to trzeci sektor), to jednocześnie mieszczą się w niej określone działania sektora publicznego (np. polityka zatrudnienia i polityka integracji społecznej) oraz sektora prywatnego (np. społeczna odpowiedzialność biznesu)

3. Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce i na Lubelszczyźnie

W Polsce ilość organizacji społecznych sięga 83500 placówek. W odniesieniu do poszczególnych regionów Polski ta liczba rozkłada się następująco:

Najwięcej znajduje się w województwie mazowieckim i ich liczba sięga 14tysiecy,następnym z kolei jest województwo śląskie – 8 tysięcy.

Najmniejsza ilość organizacji znajduje się w województwach: podlaskim, opolskim i świętokrzyskim i jest ich po 2 tysiące, a województwo lubelskie liczy 4 tysiące organizacji społecznych.

Jednym z podstawowych problemów ekonomii społecznej jest jej finansowanie.

W Polsce do najczęściej wykorzystywanych źródeł finansowania zaliczamy:

- 61% składki członkowskie (w 61% przypadkach)
- 49% środki od administracji samorządowej

- 30% darowizny od instytucji i przedsiębiorstw
- 29% od osób indywidualnych
- 17% odsetki bankowe
- 17% środki z „1%" podatku

Na obszarze województwa lubelskiego znajduje się 4 tyś. zarejestrowanych organizacji, które możemy podzielić na siedem segmentów, są to:

Co do zatrudnienia, to w 94% organizacji członkowie pracują bez wynagrodzenia. Pracowników etatowych zatrudnia 19% organizacji; są to przeciętnie 2 osoby.

Z wolontariuszami z zewnątrz współpracuje 55% organizacji.

Jednym z przykładów przedsiębiorstw ekonomii społecznej jest Stowarzyszenie Zamojskie Centrum Wolontariatu, które powstało z inspiracji Miejskiego Centrum Pomocy Rodzinie i zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym tr zynastego grudnia 2002 roku.

Głównym celem Stowarzyszenia jest promowanie idei woluntarystycznej oraz organizowanie i koordynowanie działań wolontarystycznych. Ponadto prowadzą Biuro Pośrednictwa Pracy dla wolontariuszy organizują szkolenia dla korzystających i koordynatorów pracy woluntarystycznej, a także tworzą podstawowe i specjalistyczne szkolenia dla wolontariuszy, przygotowują organizacje i instytucje do współpracy z wolontariuszami, organizują międzynarodowe spotkania młodzieży, promują wolontariat w środowisku lokalnym.

Wolontariat młodzieżowy w Zamościu rozwija się bardzo prężnie.W pierwszym etapie działania Stowarzyszenie pozyskało około 40 wolontariuszy, z każdym rokiem współpraca ze szkolnymi klubami owocuje zrzeszeniem kilkuset nowych wolontariuszy. Działają oni miedzy innymi w hospicjach, świetlicach

kuratorskich domów dziecka, szpitalach na oddziałach medycyny paliatywnej i opieki długoterminowej. Wolontariusze wraz z opiekunami za swoja działalność otrzymali w 2004 roku tytuł: Wolontariuszy Roku Lubelszczyzny przyznany przez Regionalne Centrum Wolontariatu w Lublinie .

Kolejnym przykładem organizacji społecznej na obszarze województwa lubelskiego jest Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej. Jest to jedna z pięciu takich organizacji działających w całej Polsce. Obejmuje ona swoimi działaniami województwa: podkarpackie, lubelskie i podlaskie.

Celem jej działalności jest umożliwienie OWES-om dostępu do najlepszych krajowych ekspertów/ertek oraz praktyków z zakresu ekonomii społecznej.

W ramach wsparcia OWES oferują:

1. Szkolenia i warsztaty;
2. Doradztwo;
3. Pomoc w budowie partnerstw lokalnych;
4. dobre praktyki i doświadczenia ONZ w podobnych działaniach na świecie i regionie, oraz w ramach Inicjatywy Global Compact.

W ramach działań integracyjnych oferują

1. Udział w spotkaniach sieciujących OWES;
2. Wymianę informacji z aktualnymi ofertami i aktualnymi ofertami i informacjami z regionu.

Wspierają interesy środowiska ekonomii społecznej:

Działania rzecznicze polegają na:

1. Reprezentowaniu OWES-ów podczas konsultacji dokumentów strategicznych na szczeblu administracji samorządowej;
2. Tworzeniu regionalnych paktów na rzecz ekonomii społecznej;
3. Współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej;
4. Konsultowaniu strategii Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej oraz działań w obszarze ekonomii społecznej, w szczególności w ramach PO KL.

Prowadzą też działania promocyjne i informacyjne:

1. Promują sektor ekonomii społecznej, w szczególności inicjatywy podejmowane przez OWES-y prezentujące informacje na temat ich ofert i działań na portalu;
2. Przygotowują biblioteczkę ekonomii społecznej czyli publikacje zebrane oraz wydane w ramach ZSWES;
3. Organizują Ogólnopolskie Spotkanie Ekonomii Społecznej.

4. Ekonomia społeczna na Wołyniu

„Organizacje pozarządowe w Ukrainie są – moim zdaniem – w lepszej sytuacji niż NGO w pozostałych krajach Europy Wschodniej"

Paweł Prokop
fundator i prezes Fundacji Inicjatyw Menedżerskich
Doradca Prezydenta Miasta Lublin

Można powiedzieć, że sektor obywatelski godnie przeszedł pierwszy etap po okresie radzieckim. Ten etap to powoływanie i tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego lub, używając innej nazwy – obywatelskich organizacji pozarządowych. Obecnie mamy już do czynienia z przejściem od działalności „zewnętrznej" do działań „wewnętrznych". Ponieważ państwo nie radzi sobie z ogromną częścią swoich obowiązkow (socjalnych, kwestią obrony praw człowieka i rozwoju demokratycznego), organizacje pozarządowe zmuszone są do ukierunkowania swojej działalności na udzielanie pomocy państwu, realizując w rzeczywistości te zadania, ktorych ono nie wykonuje. W związku z tym istnieje spora liczba organizacji, ktore świadczą usługi socjalne, udzielają pomocy prawnej, rozwiązują inne problemy grup docelowych.

W 2011 roku na Wołyniu istniało 780 przedsiębiorstw społecznych, już w 2013 roku ta liczba wzrosła do 857 przedsiębiorstw, co znaczy wielki rozwój ekonomii społecznej i wzrost współdziałania państwa i społeczeństwa.

Wołyńska ekonomia społeczna wyróżnia się różnorodnością kierunków działalności. I tak:

1. w sektorze „Integracja społeczna i działalność na rynku pracy" funkcjonuje 11.5% przedsiębiorstw;
2. w sektorze „Dostarczanie usług publicznych" funkcjonuje 42.3% przedsiębiorstw (z nich 34.6% w „Usługach społecznych" i 7.7% w „Usługach technicznych");
3. w „Usługach o charakterze wzajemnym" funkcjonują 13.4% przedsiębiorstw
4. sektor „Usługi na otwartym rynku" dotyczy 7.6% przedsiębiorstw;
5. w sektorze „Dostarczanie dóbr publicznych i rozwój wspólnot lokalnych" funkcjonuje 21.3% przedsiębiorstw;
6. w sektorze „Działalność handlowa i produkcyjna" – 3.9% .

Ciekawym zjawiskiem są nowe, młodzieżowe organizacje (często nawet nie organizacje, a inicjatywy), wśród których funkcjonuje 13.4% przedsiębiorstw.

Co do zatrudnienia osób w przedsiębiorstwach ekonomii społecznej, używając terminologii medycznej,można powiedzieć, że pacjent jest raczej martwy, niż żywy.

Wymownie potwierdzają to dane socjologiczne, które odnotowują aktywność społeczną na poziomie 2 % obywateli. Spośród 857 organizacji na palcach można policzyć te, które mają ponad dziesięciu aktywnych członków.

Nad projektem pracowali studenci:

1. Falchuk Tetyana
2. Stankiewicz Dorota
3. Kuzmicz Łukasz
4. Łusoń Emil
5. Odrobynko Ruslan
6. Jurak Olga
7. Woś Anastazja
8. Roliński Piotr
9. Bober Eliza

W imieniu wszystkich uczestników ”Koła Naukowego” studentów Wydziału Ekonomii WSEI pragniemy złożyć podziękowania Panom **Prof. dr Marianowi Stefańskiemu** oraz **Prof. dr hab. Januszowi Gudowskiemu** za patronat i pomoc w tworzeniu tego projektu.