

# Zmieniający się świat

**Perspektywa  
demograficzna,  
społeczna  
i gospodarcza**



# Zmieniający się świat

## Perspektywa demograficzna, społeczna i gospodarcza

redakcja naukowa  
Joachim Osiński  
Marta Pachocka



OFICyna WYDAWNICZA  
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE  
WARSZAWA 2013

**Źródło finansowania: dotacja na „Finansowanie działalności polegającej na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich”.**

### **Recenzenci**

prof. dr hab. Piotr Błędowski, prof. dr hab. Elżbieta Firlit,  
prof. dr hab. Jolanta Gładys-Jakóbk, prof. dr hab. Piotr Jeżowski,  
prof. dr hab. Ewa Latoszek, prof. dr hab. Jacek Luszczewicz, prof. dr hab. Joachim Osiński,  
prof. dr hab. Sławomir Sztaba, prof. dr hab. Izabela Zawislińska

### **Redaktor**

Aleksandra Bednarska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013  
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości  
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

**ISBN 978-83-7378-814-5**

### **Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza**

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162  
tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86  
[www.wydawnictwo.sgh.waw.pl](http://www.wydawnictwo.sgh.waw.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@sgh.waw.pl](mailto:wydawnictwo@sgh.waw.pl)

### **Projekt i wykonanie okładki**

AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski

### **Skład i łamanie**

DM Quadro

### **Druk i oprawa**

QUICK-DRUK s.c.  
tel. 42 639 52 92  
e-mail: [quick@druk.pdi.pl](mailto:quick@druk.pdi.pl)

Zamówienie 90/V/13

# Spis treści

Wstęp .....	13
Rozdział I. PROCESY DEMOGRAFICZNE W POLSCE .....	17
<i>Paulina Błaszczyk</i> Przemiany demograficzne jako uwarunkowania miejskiego rynku pracy w Chodzieży .....	19
<i>Piotr Brudnicki</i> Polityka mieszkaniowa w Polsce i jej wpływ na sytuację młodych rodzin .....	35
<i>Katarzyna Hermann-Pawłowska</i> Wymiar demograficzny procesów planowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski .....	47
<i>Agata Ługowska</i> Skuteczność projektów systemowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej .....	61
<i>Daria Moskwa-Bęczkowska</i> Sektor szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle zmian demograficznych .....	69
<i>Konstancja Piątkowska</i> Rozwój kapitału społecznego jako odpowiedź na współczesne wyzwania społeczno-demograficzne .....	81
<i>Małgorzata Wróbel</i> Wpływ aktywności zawodowej kobiet na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 2000–2010 .....	93
Rozdział II. PROCESY DEMOGRAFICZNE W PERSPEKTYWIE MIĘDZYNARODOWEJ .....	109
<i>Magdalena Majos</i> Koordynacja świadczeń dla ubezpieczonych posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia .....	111
<i>Jan Misiuna</i> Przemiany społeczno-demograficzne a wybory federalne w USA .....	123

<i>Irina Panasewicz-Deryło</i>	
Procesy demograficzne na Białorusi w latach 1991–2011 i ich znaczenie dla ekonomicznego rozwoju państwa .....	133
<i>Anna Romiszewska</i>	
Imigracja a proces starzenia się społeczeństwa Hiszpanii .....	147
<i>Mustafa Switat</i>	
Organizacja „starej” i „nowej” diaspory arabskiej w Polsce .....	159
<i>Marcin Wrona</i>	
Analiza wyników badań nad wpływem imigracji na gospodarkę Australii .....	171
Rozdział III. ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY .....	183
<i>Paweł Andrzej Atroszko</i>	
Zachowania i postawy studentów związane z uczeniem się a determinanty rozwoju gospodarki opartej na wiedzy .....	185
<i>Wiktor Hebda</i>	
Bośnia i Hercegowina – państwo trzech narodów. Sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza .....	199
<i>Aleksander Kowalski</i>	
Stan i perspektywy rynku pracy osób z niepełnosprawnością wobec przewidywanych zmian gospodarczych .....	211
<i>Anna Kurzak</i>	
Zielony marketing jako element współczesnego marketingu .....	223
<i>Rafał Osiński</i>	
Rola czynników instytucjonalnych we wzroście gospodarczym państw transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej .....	235
<i>Marta Ostrowska</i>	
Wzrost gospodarczy a rozwój społeczny w państwach BRICS .....	247
<i>Joanna Zuzanna Radziszewska</i>	
Przemiany centrów handlowych w Polsce .....	259
<i>Dorota Roszkowska</i>	
Rola międzynarodowego transferu technologii w procesie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy .....	271
<i>Justyna Rusiłowicz</i>	
Wiedza i innowacje jako kluczowe czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego w aspekcie regionalnym .....	283
<i>Roman Wosiek</i>	
Sektor badawczo-rozwojowy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską ..	297

Rozdział IV. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNO-PRAWNE .....	309
<i>Marcin Czaplicki</i>	
Regulacje ostrożnościowe a narastanie niestabilności finansowych .....	311
<i>Małgorzata Dworakowska</i>	
Zasady gospodarowania finansami publicznymi w Polsce w warunkach kryzysu ekonomicznego .....	323
<i>Olga Dżilińska</i>	
Źródła niestabilności systemu finansowego a reforma regulacji w Unii Europejskiej .....	337
<i>Mirosława Gajewska</i>	
Reverse mortgage jako nowe źródło dochodu starzejącego się społeczeństwa na tle zmian demograficzno-społecznych .....	349
<i>Julita Jabłońska</i>	
Nieplodność problemem jednostki i społeczeństwa. Aspekty socjologiczno-prawne stosowania metody wspomaganej prokreacji <i>in vitro</i> .....	361
<i>Marlena Jasnoch</i>	
Programy osłonowe jako systemowe podejście do problemów społecznych .....	373
<i>Andrzej Kargul</i>	
Ekonomia jako nauka a niepewność i niestabilność gospodarcza .....	385
<i>Joanna Nucińska</i>	
Źródła finansowania polskiej oświaty publicznej jako zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy .....	397
<i>Magdalena Prucnal</i>	
Kierunki przekształceń systemu emerytalnego w Polsce .....	411
<i>Łukasz Szweczyk</i>	
Niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej banków centralnych na przykładzie Europejskiego Banku Centralnego i Systemu Rezerwy Federalnej	425
<i>Aleksandra Szunke</i>	
Przemiany gospodarcze w kontekście miejsca i znaczenia współczesnych banków centralnych .....	437
<i>Marcin Wajda</i>	
Regulacja w ujęciu teorii gier .....	447
Rozdział V. PROCES STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI – WYBRANE ASPEKTY ....	459
<i>Andrzej Klimczuk</i>	
„Srebrna gospodarka” w dokumentach strategicznych państwa .....	461

<i>Marcin Krasuski</i>	
Wykluczenie cyfrowe. Korzyści włączenia osób po 50. roku życia w świat nowocześniejszych technologii .....	473
<i>Natalia Pogorzelska</i>	
Różne oblicza starzenia się. Przygotowanie do starości jako miernik społecznej i cywilizacyjnej dojrzałości .....	485
<i>Adam Reczuch</i>	
Wykluczenie finansowe osób starszych w Polsce .....	499
<i>Sylwia Angelina Timoszek</i>	
Innowacyjne formy (re)integracji społecznej osób starych .....	509
<i>Agnieszka Wicher-Baluta</i>	
Partycypacja społeczna a kapitał społeczny w odniesieniu do <i>silver generation</i> w wybranych państwach Unii Europejskiej .....	521
<i>Adam Zadroga</i>	
Proces starzenia się społeczeństwa polskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej państwa .....	537



# Contents

Introduction .....	13
Part I. DEMOGRAPHIC PROCESSES IN POLAND .....	17
<i>Paulina Błaszczuk</i> Demographic changes as conditions of the urban labor market in Chodzież ....	19
<i>Piotr Brudnicki</i> Housing policy in Poland and its impact on the situation of young families ....	35
<i>Katarzyna Hermann-Pawłowska</i> Demographic dimension of socio-economic processes of development planning in Poland .....	47
<i>Agata Ługowska</i> The efficiency of system projects fulfilled by social care centers in Poland .....	61
<i>Daria Moskwa-Bęczkowska</i> The higher education sector in Poland in the light of demographic changes .....	69
<i>Konstancja Piątkowska</i> Development of social capital as an answer to current socio-demographic challenges .....	81
<i>Małgorzata Wróbel</i> The impact of economic activity of women on fertility in Polish cities of 100 000 and more inhabitants in the years 2000–2010 .....	93
Part II. DEMOGRAPHIC PROCESSES IN THE WORLD .....	109
<i>Magdalena Majos</i> Coordination of social security schemes of insured with Polish and German insurance periods .....	111
<i>Jan Misiuna</i> Socio-demographic changes and the US federal election .....	123
<i>Irina Panasewicz-Deryło</i> Demographic processes in Belorussia in the years 1991–2011 and their importance for the development of the country .....	133

<i>Anna Romiszewska</i>	
Immigration and the aging of the population of Spain .....	147
<i>Mustafa Switat</i>	
Organization of „old” and „new” Arab diaspora in Poland .....	159
<i>Marcin Wrona</i>	
An analysis of research results concerning the influence of immigration on Australia’s economy .....	171
 Part III. SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT .....	 183
<i>Paweł Andrzej Atroszko</i>	
Students’ behaviors and attitudes towards learning and the determinants of the knowledge-based economy .....	185
<i>Wiktor Hebda</i>	
Bosnia and Herzegovina – the state of three nations. Political and socio-economic situation .....	199
<i>Aleksander Kowalski</i>	
The labor market situation and prospects for people with disabilities in the context of the expected economic changes .....	211
<i>Anna Kurzak</i>	
Green marketing as a part of the modern marketing .....	223
<i>Rafał Osiński</i>	
The role of institutional factors in economic growth in the transition countries of Central and Eastern Europe .....	235
<i>Marta Ostrowska</i>	
Economic growth and social development in BRICS countries .....	247
<i>Joanna Zuzanna Radziszewska</i>	
Transformation of shopping malls in Poland .....	259
<i>Dorota Roszkowska</i>	
The role of international technology transfer in the development of a knowledge- based economy .....	271
<i>Justyna Rusiłowicz</i>	
Knowledge and innovation as key drivers of socio-economic development on the regional level .....	283
<i>Roman Wosiek</i>	
R&D sector in Poland in the integration process with the European Union .....	297

---

Part IV. INSTITUTIONAL AND LEGAL SOLUTIONS .....	309
<i>Marcin Czapliski</i>	
Prudential regulations and the build-up of financial instability .....	311
<i>Małgorzata Dworakowska</i>	
Principles of public finance management in Poland in the conditions of economic crisis .....	323
<i>Olga Dżilińska</i>	
Sources of instability of the financial system and regulatory reform in the European Union .....	337
<i>Mirosława Gajewska</i>	
Reverse mortgage as a new source of income for an aging society in view of demographic and social changes .....	349
<i>Julita Jabłońska</i>	
Infertility – the problem of an individual and the society. Sociological and legal aspects of using medical assisted reproduction method <i>in vitro</i> .....	361
<i>Marlena Jasnoch</i>	
Shield programs as a systemic approach to social problems .....	373
<i>Andrzej Kargul</i>	
Economics as a science in the context of economic uncertainty and instability ..	385
<i>Joanna Nucińska</i>	
Financing public education as a obligatory task of local government in Poland – selected problems .....	397
<i>Magdalena Prucnal</i>	
Directions of changes in pension system in Poland .....	411
<i>Łukasz Szewczyk</i>	
Non-standard monetary policy instruments of central banks on the example of European Central Bank and Federal Reserve System .....	425
<i>Aleksandra Szunke</i>	
The economic transformation in the context of the place and the role of modern central banks .....	437
<i>Marcin Wajda</i>	
Regulation in terms of game theory .....	447
Part V. SELECTED ASPECTS OF POPULATION AGING .....	459
<i>Andrzej Klimczuk</i>	
Silver economy in the state strategic documents .....	461

---

<i>Marcin Krasuski</i>	
Internet and older people. Inclusion of people over 50 years old to the digital world. Analysis of benefits . . . . .	473
<i>Natalia Pogorzelska</i>	
The different faces of aging. Preparing for old age as a measure of social and civilizational maturity . . . . .	485
<i>Adam Reczuch</i>	
Financial exclusion of the elderly in Poland . . . . .	499
<i>Sylwia Angelina Timoszuk</i>	
Innovative forms of social (re)integration of older people . . . . .	509
<i>Agnieszka Wicher-Baluta</i>	
Social participation and social capital in relation to the silver generation in selected states of the European Union . . . . .	521
<i>Adam Zadroga</i>	
The aging process of Polish society as a challenge for state social policies . . . . .	537

# Wstęp

Debata naukowa nad różnymi wymiarami zmian społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych, jakie zachodzą lub będą zachodzić w najbliższych latach XXI w., ma zasadnicze znaczenie dla budowania samoświadomości społeczeństw z uwagi na krajowe, regionalne i globalne konsekwencje zmian oraz wpływ na perspektywy rozwoju tychże społeczeństw. W szczegółowych rozważaniach wiele problemów, np. gospodarczych lub kulturowych, analizuje się przez pryzmat uwarunkowań demograficznych, co z łatwością można dostrzec szczególnie w europejskiej literaturze naukowej z zakresu ekonomii, socjologii, politologii czy prawa. Podejście takie najczęściej występuje, kiedy analizuje się sektorowe polityki wewnętrzne prowadzone w poszczególnych państwach oraz politykę międzynarodową. Skuteczna realizacja przez państwa europejskie polityk publicznych (*public policy*) nakazuje bacznie przyglądać się **zjawiskom i trendom demograficznym**, jakie występują na Starym Kontynencie. Niepokojące sygnały dotyczące „starzenia się Europy”, spadku liczby osób pracujących, pogłębiających się braków specjalistów z różnych branż na rynkach pracy czy rosnącej migracji w poszukiwaniu pracy i lepszego życia w zestawieniu z problemami bezrobocia ludzi młodych, z trudnościami z integracją imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu, ograniczania systemów zabezpieczenia społecznego, niestabilnością gospodarek i problemami strefy euro budzą niepokój większości społeczeństw państw europejskich. Stąd różne propozycje i programy przeciwdziałania negatywnym tendencjom zarówno na poziomie państw narodowych, jak i Unii Europejskiej. W zdecydowanej większości z nich uwzględnia się różne przejawy „demograficzności”, traktując je jako wyzwania dla rządów państw europejskich i instytucji UE oraz społeczeństw europejskich.

Wspomniana problematyka wymaga analizy zarówno od strony teorii naukowej, jak i realizacji przez państwa poszczególnych polityk (*public policy making*), uwzględniających pierwiastek demograficzny. Dlatego z powodzeniem może być punktem wyjścia do rozważań w zakresie m.in. polityki społecznej i polityki gospodarczej państwa, ze szczególnym akcentem na politykę zabezpieczenia społecznego i politykę rynku pracy, oraz polityki migracji i polityki integracyjnej

imigrantów, polityki pieniężnej i fiskalnej czy polityki regionalnej. Ze względu na regulacje krajowe i uwzględnianie wspólnych polityk europejskich wspomniane analizy powinny odnosić się również do sfery instytucjonalno-prawnej. Rok 2012 był Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, co niewątpliwie spowodowało wzrost zainteresowania różnorodnymi aspektami problemów demograficznych, czego wyrazem w Polsce były m.in. obrady II Kongresu Demograficznego.

Wskazany zakres problemów stał się treścią niniejszego multidyscyplinarnego opracowania przygotowanego przez doktorantów i młodych pracowników nauki reprezentujących ośrodki akademickie z całej Polski, którzy w codziennej pracy badawczej zajmują się zagadnieniami z zakresu ekonomii, demografii, socjologii, socjologii ekonomicznej, polityki społecznej, polityki gospodarczej, finansów, zarządzania, stosunków międzynarodowych, psychologii i prawa. Jego inicjatorami są doktoranci Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, którzy zaprosili do współpracy swoich kolegów oraz brali czynny udział w pracach merytorycznych i organizacyjnych nad projektem, wieńczącym niniejszą publikację. Podziękowania należą się Piotrowi Brudnickiemu, Marcinowi Czaplickiemu, Małgorzacie Dworakowskiej, Oldze Dzilińskiej, Mirosławie Gajewskiej, Karolinie Majdzińskiej, Janowi Misiunie, Joannie Radziszewskiej, Annie Romiszewskiej, Alinie Sulowskiej i Sylwii Timoszuk. W ich imieniu dziękujemy wszystkim Autorom za przyjęcie zaproszenia do współpracy i przygotowanie tekstów do publikacji.

Słowa podziękowania należą się również recenzentom zawartych w opracowaniu tekstów – pracownikom naukowym Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, którzy swoimi uwagami i sugestiami walnie przyczynili się do nadania ostatecznego kształtu publikacji, choć jak zawsze, pełną odpowiedzialność za poziom merytoryczny artykułów ponoszą ich Autorzy. Inspirującą rolę w zainteresowaniu doktorantów badaniami dotyczącymi wspomnianej problematyki odegrali prof. Zbigniew Strzelecki i prof. Piotr Błędowski, za co również jesteśmy im wdzięczni.

Strukturalnie niniejsza publikacja składa się z pięciu zasadniczych części poświęconych różnym aspektom przemian demograficzno-społecznych i gospodarczych zachodzących w Polsce, Europie i na świecie w XXI w. Rozdział I opracowania zawiera analizę niektórych zjawisk i procesów demograficznych w Polsce. Podobnej problematyce w odniesieniu do Europy oraz w perspektywie globalnej poświęcony jest rozdział II, w którym uwypuklono, iż wyzwania europejskie nie są podobne czy zbliżone do problemów występujących w innych częściach świata. Zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego przez pryzmat i z uwzględnieniem aspektu demograficznego zawiera rozdział III, który wska-

zuje na ważność obecnie i w przyszłości tego aspektu, jako uwarunkowania dla rozwoju gospodarczego. Próby analizy wybranych rozwiązań instytucjonalno-prawnych w zakresie dokonujących się przemian gospodarczych, politycznych i kulturowych we współczesnym świecie – w odniesieniu do państw i ugrupowań integracyjnych – odnajdziemy w rozdziale IV. Zwieńczeniem niniejszego opracowania są analizy wybranych zagadnień dotyczących procesu starzenia się ludności oraz różnorodnych skutków i konsekwencji tych procesów zawarte w rozdziale V. W imieniu doktorantów i młodych pracowników naukowych pozostaje nam mieć nadzieję, że zaproponowana publikacja spotka się z życzliwym zainteresowaniem oraz stanie się źródłem inspiracji do dalszych dyskusji, polemik i rozważań nad zaprezentowaną ważną społecznie problematyką.

*Joachim Osiński*  
*Marta Pachocka*





ROZDZIAŁ I

**PROCESY DEMOGRAFICZNE  
W POLSCE**



*Paulina Błaszczyk*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Przemiany demograficzne jako uwarunkowania miejskiego ryнку pracy w Chodzieży

## Wprowadzenie

Ostatnie dwie dekady, związane z przeobrażeniami politycznymi oraz ekonomicznymi w Europie, przyniosły istotne zmiany w uwarunkowaniach i procesach demograficznych także polskich miast i miasteczek. Wciąż pogłębia się, obecne od początku lat dziewięćdziesiątych, osłabienie dynamiki rozwoju ludności, które jest wynikiem postępującego spadku natężenia urodzeń oraz utrzymywania się dość wysokiego poziomu umieralności<sup>1</sup>. Cel niniejszego opracowania stanowi analiza i ocena sytuacji demograficznej, tj. dynamiki zmian zaludnienia, ruchu naturalnego i migracji ludności w Chodzieży, jako czynnika mającego znaczący wpływ na rynek pracy oraz na decyzje strategiczne tutejszych inwestorów i władz.

Analiza otoczenia demograficzno-społecznego, a w szczególności rynku pracy, jest niezbędna z punktu widzenia zarówno przedsiębiorstwa, jak i władz lokalnych, gdyż dostarcza informacji na temat potencjału lokalnej siły roboczej i jej kwalifikacji oraz pozwala prognozować kierunki rozwoju bądź specjalizacji podmiotu.

---

<sup>1</sup> Z. Długosz, *Stan i dynamika starzenia się ludności Polski*, „Czasopismo Geograficzne” 1997, nr 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 227–232.

## 1. Ogólna charakterystyka miasta

Omawiane miasto zlokalizowane jest w województwie wielkopolskim i stanowi stolicę powiatu chodzieskiego. W badanej jednostce administracyjnej znajduje się ponad 2 tys. podmiotów gospodarczych, co w przeliczeniu na mieszkańca stawia to liczące niespełna 20 tys. rezydentów miasto na równi z niejedną dużą aglomeracją naszego kraju<sup>2</sup>.

Większość z zarejestrowanych firm to co prawda drobne przedsiębiorstwa handlowe, ale działa tu również kilka dużych podmiotów. Do największych pracodawców należą: Europol Meble S.A., który zatrudnia ponad tysiąc osób i produkuje głównie dla Europy Zachodniej; Porcelana Chodzież S.A., której wyroby są obecne na stołach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w Belwederze i w Pałacu Prezydenckim; Stamar S.A. zajmujący się produkcją ceramiki; Jenox – jeden z największych producentów akumulatorów w kraju, eksportujący również na rynki Europy Zachodniej (głównie niemiecki i francuski).

Chodziescy przedsiębiorcy aktywnie włączają się w życie społeczności lokalnej na gruncie pozazawodowym: Europol Meble jest sponsorem corocznych mistrzostw Polski w triathlonie odbywających się w Chodzieży, Porcelana Chodzież finansuje organizowane przy Młodzieżowym Domu Kultury plenery ceramiczne. Dodatkowymi atutami tego miasta są jego wyjątkowe walory krajobrazowe i uzdrowiskowe, co umożliwiło powstanie tutejszego sanatorium i zakładu przyrodoleczniczego.

## 2. Sytuacja demograficzna w mieście

Do opisu sytuacji demograficznej w Chodzieży przyjęto okres 1999–2009 oraz następujące wskaźniki kluczowe:

- wielkość populacji określoną poprzez liczbę mieszkańców, w tym liczbę mieszkańców w poszczególnych kategoriach wiekowych i ekonomicznych (w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym), oraz gęstością zaludnienia,
- dynamikę populacji zdefiniowaną przez składowe przyrostu rzeczywistego, tj. wskaźniki urodzeń żywych, zgonów i saldo migracji.

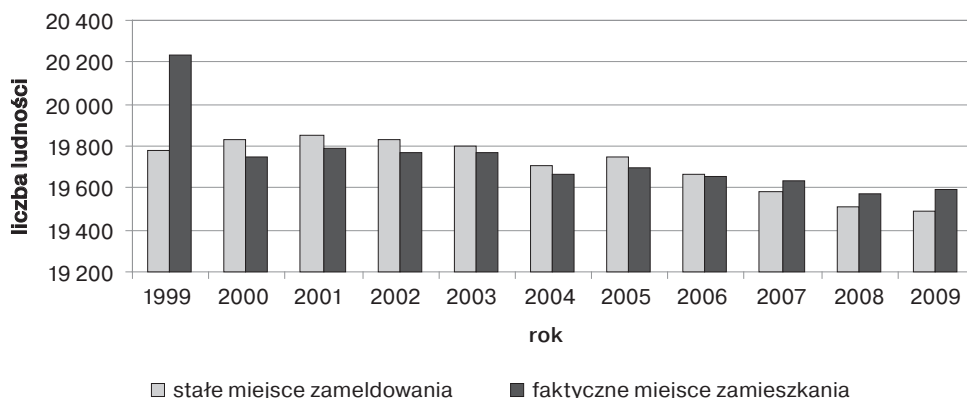
---

<sup>2</sup> Opracowano na podstawie informacji zawartych na oficjalnej stronie internetowej Urzędu Miasta w Chodzieży <http://www.chodziej.pl>, dostęp: 28.07.2012 r.

Analiza zmiany liczby ludności badanego obszaru w latach 1999–2009 wskazuje jej nieznaczną fluktuację z tendencją spadkową (rys. 1), przy czym dotyczy to w większym stopniu liczby ludności zameldowanej na terenie miasta niż faktycznie je zamieszkującej. Równocześnie przedstawione tendencje odnoszą się w podobnym stopniu do mężczyzn, jak i kobiet (por. tab. 1).

Powoduje to, iż na terenie badanej jednostki wskaźnik feminizacji pozostaje na w miarę stałym poziomie w całym badanym okresie, przy czym jest on wyższy (112) niż średnia na terenie województwa wielkopolskiego (106) oraz dla kraju (106,5). Taką sytuację należy tłumaczyć zjawiskiem tzw. nadumieralności mężczyzn<sup>3</sup> w starszych grupach wiekowych, gdyż w wypadku zgonów niemowląt zjawisko to w badanym okresie w Chodzieży częściej dotyczyło dziewczynek, zaś liczba urodzeń żywych była podobnej wielkości w przypadku obu płci, podobnie jak i saldo migracji.

Rys. 1. Liczba ludności w Chodzieży w latach 1999–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rozważając zmiany liczby ludności według podstawowych grup wiekowych (por. tab. 2), można zauważyć, iż rośnie liczba ludności w przedziałach wieku 25–29, 30–34, 50–54, 55–59, 60–64 lat oraz osób powyżej 70 roku życia, zaś maleje we wszystkich przedziałach wiekowych od 0 do 24 lat i w przedziałach 40–44 oraz 45–49 lat. W miarę stały jest poziom ludności w wieku 65–69 lat.

<sup>3</sup> *Trwanie życia w 2011 r.*, Departament Badań Demograficznych, GUS, Warszawa 2012.

Tab. 1. Liczba ludności według płci w Chodzieży w latach 1999–2009

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Stale miejsce zamieszkania</b>											
mężczyźni	9327	9363	9374	9357	9328	9302	9325	9279	9213	9203	9180
kobiety	10 453	10 469	10 480	10 476	10 473	10 410	10 423	10 390	10 370	10 311	10 312
<b>Faktyczne miejsce zamieszkania</b>											
mężczyźni	9527	9321	9346	9315	9299	9291	9299	9270	9229	9220	9201
kobiety	10 708	10 431	10 444	10 458	10 473	10 374	10 399	10 382	10 403	10 355	10 392

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnego GUS.

Przyczynami nieznacznego spadku liczby mieszkańców są ujemny przyrost naturalny (wyjątek: 2008 rok), utrzymujący się na poziomie około  $-1$  na 1000 mieszkańców, oraz ujemne, zwiększone w ostatnich latach saldo migracji mieszkańców (por. tab. 3).

Tab. 2. Liczba ludności według grup wiekowych w Chodzieży w latach 1999–2009

Wiek	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0–4 lat	1006	968	953	934	937	930	930	918	924	949	960
5–9 lat	1211	1187	1108	1098	1027	987	969	941	904	904	899
10–14 lat	1408	1331	1287	1240	1221	1212	1180	1096	1104	1014	975
15–19 lat	1799	1755	1727	1643	1515	1369	1298	1315	1235	1238	1228
20–24 lat	1656	1697	1713	1705	1749	1754	1708	1697	1619	1504	1350
25–29 lat	1354	1470	1565	1610	1685	1743	1746	1739	1713	1725	1774
30–34 lat	1092	1108	1121	1188	1233	1310	1426	1519	1556	1635	1662
35–39 lat	1239	1196	1186	1165	1127	1085	1090	1090	1149	1198	1273
40–44 lat	1792	1651	1487	1361	1270	1220	1177	1156	1132	1086	1041
45–49 lat	1711	1757	1766	1815	1792	1759	1613	1456	1333	1255	1191
50–54 lat	1532	1699	1723	1716	1716	1653	1689	1714	1743	1724	1694
55–59 lat	826	846	971	1099	1245	1476	1622	1634	1622	1630	1563
60–64 lat	874	840	843	822	819	782	793	904	1021	1157	1383
65–69 lat	776	789	779	784	776	787	765	772	756	742	709
70 i więcej lat	1451	1498	1546	1601	1636	1638	1710	1744	1793	1854	1823

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnego GUS.

Budujący jest jednak fakt, iż na koniec badanego okresu zawieranych było więcej małżeństw niż na jego początku, zaś liczba nowo narodzonych dzieci pozostawała na podobnym poziomie w całym badanym okresie<sup>4</sup> (por. tab. 3). Pamiętać należy jednak, iż tendencje związane z zawieraniem małżeństw mają odzwierciedlenie w późniejszym natężeniu urodzeń, dlatego też w przyszłości wskaźnik urodzeń powinien wzrosnąć. Jednocześnie odkładane obecnie decyzje o założeniu rodziny przez osoby w młodszym wieku produkcyjnym (25–30 lat) z roczników wyższych lat osiemdziesiątych pozwala przypuszczać, iż w perspektywie najbliższych 10–20 lat wzrośnie liczba osób w wieku przedprodukcyjnym.

Tab. 3. Składowe przyrostu rzeczywistego w Chodzieży w latach 2002–2009

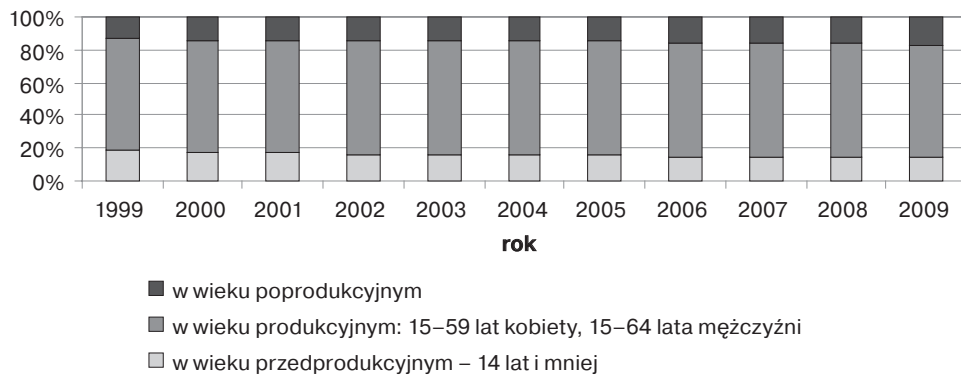
<b>Ruch ludności w mieście Chodzież</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
liczba kobiet na 100 mężczyzn	113	112	112	112	112	113	113	112
liczba małżeństw na 1000 mieszkańców	5,4	5,1	4,8	5,3	6,1	6,5	6,8	6,9
liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców	9	9,2	10,1	9,8	8,5	9,2	9,8	10,3
liczba zgonów na 1000 mieszkańców	9,6	9,9	11,2	9,9	10,2	10,5	9,1	12,3
przyrost naturalny na 1000 mieszkańców	-0,6	-0,8	-1,1	-0,1	-1,6	-1,3	0,7	-2,1
saldo migracji wewnętrznych	-13	-2	-17	-21	-36	-65	-30	-35
saldo migracji zagranicznych	0	2	-1	1	-19	-13	-12	-4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnego GUS.

Analizując zmiany liczby ludności według wieku produkcyjnego, obecnie można zauważyć, iż spada liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, co związane jest z niskim wskaźnikiem dzietności kobiet; wzrasta zaś w wieku poprodukcyjnym, co wynika z wydłużenia się średniej długości życia i przechodzenia na emeryturę osób z powojennego wyżu demograficznego. Populacja osób w wieku produkcyjnym jest względnie stała (rys. 2). Niemniej jednak, przedstawione powyżej trendy wskazują na wzrost liczby osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (rys. 3). Oznacza to, że w kolejnych latach wskaźnik obciążenia ekonomicznego pracujących będzie się stopniowo pogarszał. Zjawisko to uznać należy za niekorzystne.

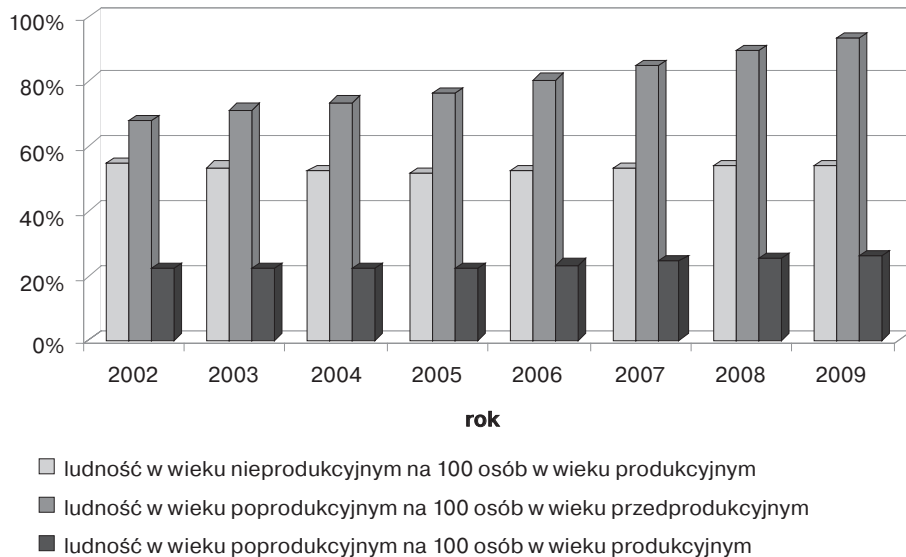
<sup>4</sup> Według danych spisu powszechnego GUS z 2002r. 54% małżeństw w ogóle nie miało potomstwa.

Rys. 2. Populacja mieszkańców Chodzieży według wieku produkcyjnego w latach 1999–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rys. 3. Wskaźnik obciążenia demograficznego w Chodzieży w latach 2002–2009



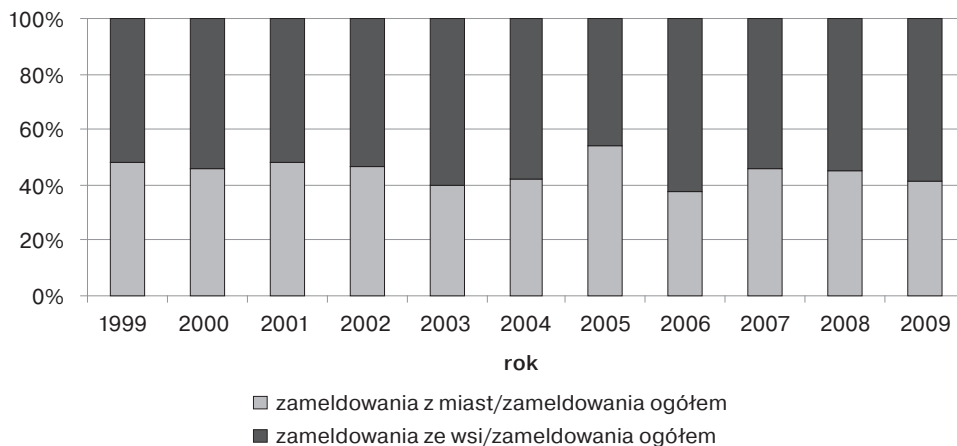
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analizując kierunek migracji w ruchu wewnętrznym, mimo fluktuacji można zauważyć rosnącą tendencję przenoszenia się do Chodzieży mieszkańców z terenów



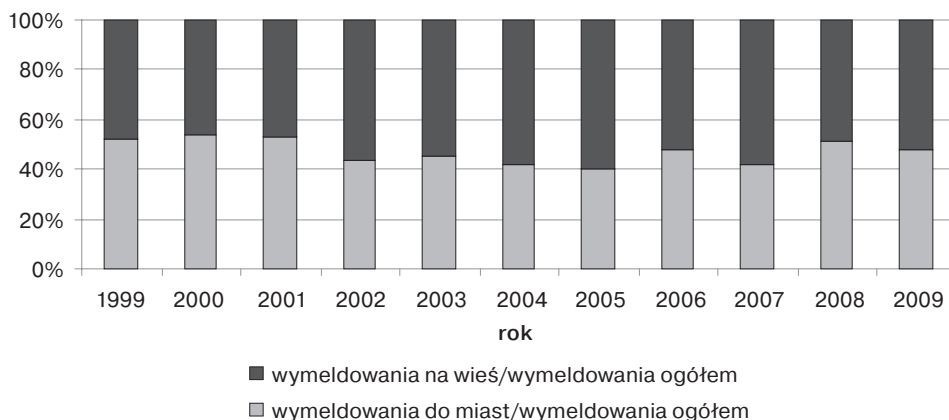
wiejskich (rys. 4). Równocześnie mieszkańcy omawianego miasta również chętniej w badanym okresie przenosili się na tereny wiejskie, choć po swoistym szczyście w latach 2003–2005 tendencja ta wydaje się stopniowo ulegać zmianie (rys. 5). Rozpatrując powyższą kwestię, sądzić można jednak, że saldo migracji wewnętrznych kształtowane jest głównie poprzez przeprowadzki pomiędzy miastem Chodzież a otaczającą je gminą wiejską, jak i innymi pobliskimi terenami o charakterze wsi.

Rys. 4. Zameldowania w Chodzieży w latach 1999–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rys. 5. Wymeldowania z Chodzieży w latach 1999–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Z analizy salda migracji zagranicznych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wynika, że wartość tego wskaźnika wyraźnie zmalała – od 2004 r. wartości dodatnie lub zerowe przeszły w ujemne (wyjątek: 2005 rok). Większość europejskich rynków pracy została otwarta dla Polaków począwszy od 2006 r. (Szwecja, Irlandia, Wielka Brytania, Finlandia, Grecja, Portugalia i Hiszpania, Włochy oraz Islandia spoza UE), co znalazło odzwierciedlenie w zdecydowanie ujemnej wartości salda migracji zagranicznych. W 2007 r. możliwość podjęcia pracy zaoferowały Holandia i Luksemburg, w 2008 r. Francja, a w 2009 r. Belgia i Dania. Przyczyniło się to do zachowania wartości ujemnej przez omawiany parametr (tab. 3).

W tym miejscu warto wspomnieć o jeszcze jednym niezwykle istotnym fakcie z punktu widzenia wartości wskaźnika salda migracji zagranicznych nie tylko dla Chodzieży, ale całego kraju. Od dnia 1 maja 2011 r. otwarte zostały bowiem dla Polaków kolejne dwa ważne rynki europejskie – austriacki i niemiecki, co prognozuje dalszy wzrost migracji zagranicznych, szczególnie z zachodnich województw Polski<sup>5</sup>.

Reasumując, warto zauważyć, iż przedstawione powyżej tendencje stanowią odzwierciedlenie ogólnej niekorzystnej sytuacji demograficznej w kraju<sup>6</sup>.

### 3. Rynek pracy w Chodzieży w świetle przemian demograficznych

Do opisu rynku pracy w Chodzieży przyjęto okres 1999–2009 oraz następujące wskaźniki:

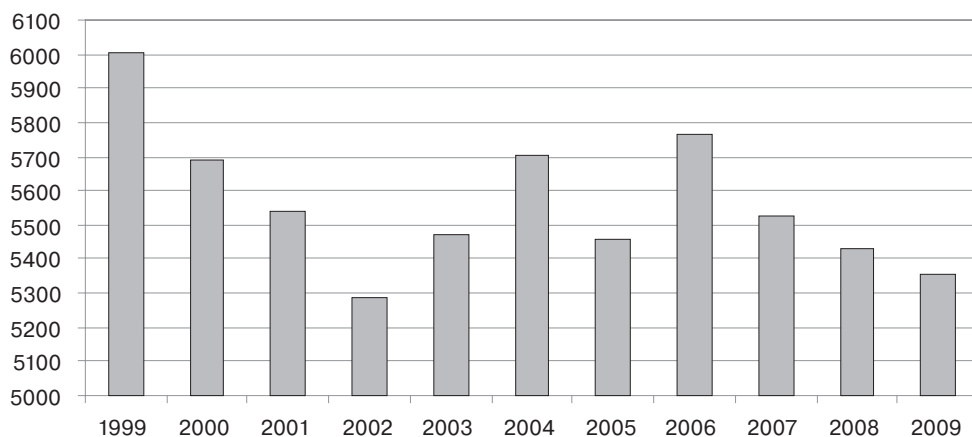
- udział pracujących w populacji osób w wieku produkcyjnym,
- stan i struktura bezrobocia,
- wykształcenie ludności.

Analizując je, stwierdzono, iż warunki na chodzieskim rynku pracy są nieprzychylnie. Liczba pracujących w badanym okresie wykazuje znaczące wahania (rys. 6). Poziom bezrobocia utrzymuje się na dość wysokim poziomie (rys. 7), przy czym w większym stopniu zjawisko to dotyczy kobiet (por. rys. 8).

<sup>5</sup> G. Przekota, *Gospodarka województwa zachodniopomorskiego wobec otwarcia unijnego rynku pracy*, Filia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie. Zespół Projektów Własnych. Projekt „Zachodniopomorskie Obserwatorium Gospodarki”, Koszalin 2011.

<sup>6</sup> Por.: J. Bałach-Frankiewicz, *Rozwój przemysłu oraz usług na terenie Jelcza – Laskowic jako czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego w mieście*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2010, nr 15, s. 156–176.

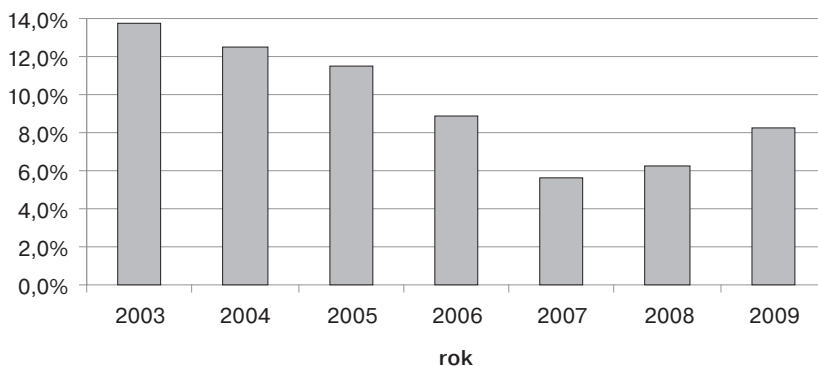
Rys. 6. Liczba pracujących w Chodzieży w latach 1999–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

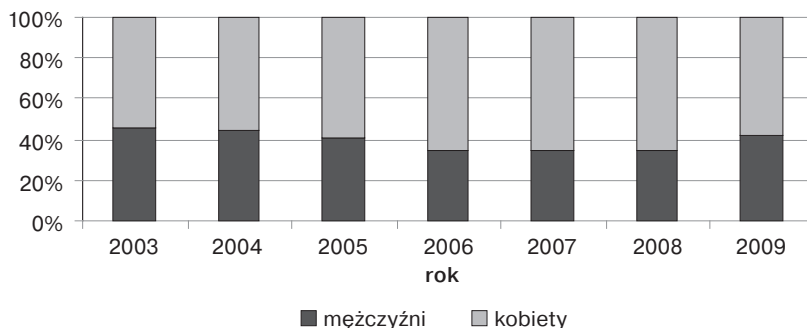
Warto odnotować fakt, iż w badanym okresie poziom bezrobocia stopniowo malał aż do czasu światowego spowolnienia gospodarczego w 2008 r. Jednak kryzys szybko znalazł odbicie w liczbie osób pozostających bez stałego zatrudnienia w omawianej jednostce samorządu terytorialnego. Zjawisko to pokazuje, jak bardzo chodzieski rynek pracy uzależniony jest od tendencji panujących w Europie Zachodniej.

Rys. 7. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w Chodzieży w latach 2003–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

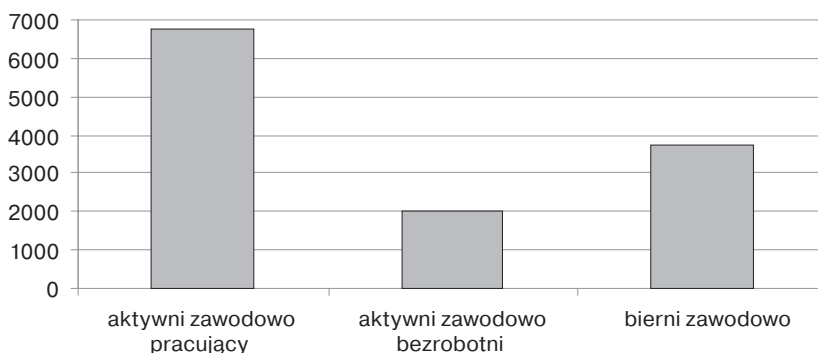
Rys. 8. Udział bezrobotnych według płci w Chodzieży w latach 2003–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Dodatkowo w tym kontekście optymizmem nie napawa fakt występowania wysokiego odsetka osób biernych zawodowo w mieście (rys. 9). Czynnikiem osłabiającym motywację do podjęcia pracy na badanym terenie i wiązania się z tym regionem są m.in. tutejsze niskie zarobki. Średnia pensja proponowana przez pracodawców w zgłaszanych do Powiatowego Urzędu Pracy ofertach zatrudnienia wynosi 1500–2000 zł brutto<sup>7</sup>, co znacząco odbiega od wynoszącej dwukrotnie więcej średniej krajowej. Przyznać przy tym trzeba jednak, że oferty dotyczą głównie pracowników o niskim i średnim poziomie wykształcenia i dość niskich kwalifikacjach (murarz, kierowca, piekarz, stolarz).

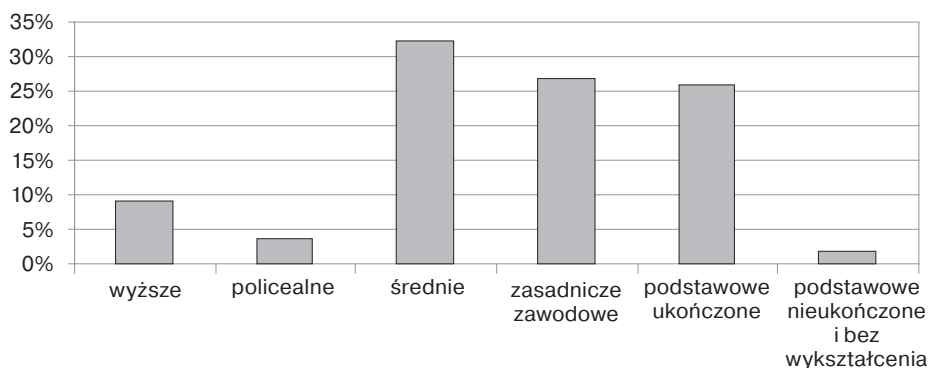
Rys. 9. Aktywni zawodowo w wieku produkcyjnym w Chodzieży w 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Spisu Powszechnego GUS, 2002.

<sup>7</sup> Dane z oficjalnej strony internetowej Powiatowego Urzędu Pracy w Chodzieży: <http://www.pupchodziez.pl/oferty>, dostęp: 27.07.2012 r.

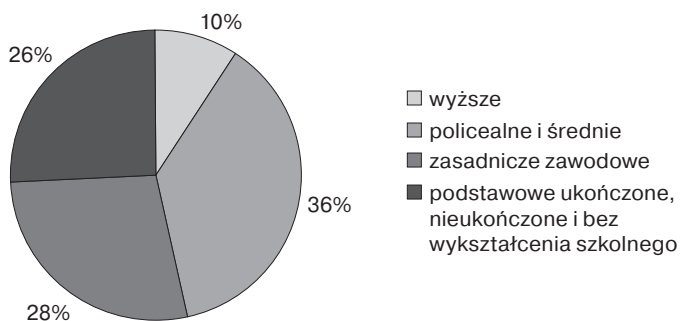
Rys. 10. Mieszkańcy Chodzieży według wykształcenia w 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Spisu Powszechnego GUS, 2002.

Zaskakiwać może dominacja w grupie pracujących osób z wykształceniem policealnym, średnim, zasadniczym zawodowym i podstawowym (pracownicy fizyczni) (rys. 10) oraz to, że w badanym mieście możliwości podjęcia pracy przez bezrobotnego nie zwiększają się znacząco wraz z rosnącym poziomem jego wykształcenia. Przeczy to większości badań dotyczących korelacji między możliwością podjęcia pracy i wykształceniem. Według nich szanse znalezienia stałej posady zwiększają się wraz z liczbą ukończonych lat edukacji<sup>8</sup>. Brak tego związku w przypadku chodzieskiego rynku pracy wynika prawdopodobnie z jego specyfiki – ponieważ jest on nastawiony głównie na produkcję, dlatego poszukiwani są pracownicy fizyczni z wykształceniem zawodowym.

Rys. 11. Pracujący według poziomu wykształcenia w Chodzieży w 2002 r.

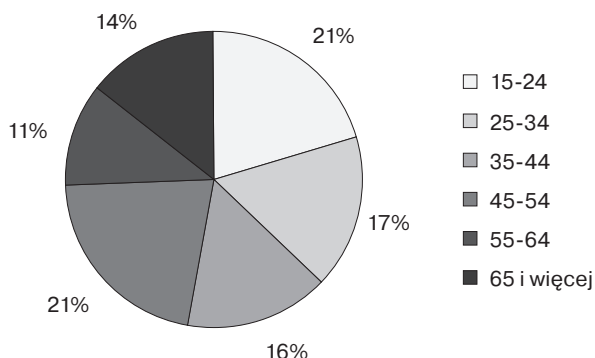


Źródło: dane Spisu Powszechnego, 2002.

<sup>8</sup> J.Z. Holzer, *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

Dodatkowo zauważyć można, iż udział pracujących według wykształcenia odzwierciedla udział osób z poszczególnym jego rodzajem (por. rys. 10 i rys. 11), co przemawia za dobrym dopasowaniem profilu wykształcenia mieszkańców do możliwości podjęcia przez nich pracy na terenie omawianego miasta.

Rys. 12. Udział pracujących według wieku w Chodzieży w 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Spisu Powszechnego GUS, 2002.

Należy podkreślić, że najwięcej osób aktywnych zawodowo na chodzieskim rynku pracy to osoby, które dopiero podejmują pracę zawodową (absolwenci szkół średnich, studenci) oraz pracownicy w wieku średnim (45–54 lata). Wśród pracujących występuje również znaczny udział osób w wieku emerytalnym, co może dla pracodawców procentować posiadaniem pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym, ale jednocześnie ogranicza możliwości podjęcia działalności zarobkowej osobom w wieku produkcyjnym. Niepokojące jest również widoczne na tutejszym rynku pracy swoiste wykluczenie osób w wieku przedemerytalnym (55–64 lata) (rys. 12), co odzwierciedla jednak ogólnopolskie tendencje zauważone m.in. przez rządzących i twórców tzw. programów 50+<sup>9</sup>.

Na koniec warto odnotować fakt, iż 50% pracowników zatrudnionych w Chodzieży to osoby dojeżdżające do pracy z sąsiednich terenów<sup>10</sup>. Sytuacja taka co prawda utrudnia znalezienie etatu przez osoby zamieszkujące na terenie miasta,

<sup>9</sup> Szerzej: *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*. Dokument implementacyjny, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2009 r.

<sup>10</sup> Dane Spisu Powszechnego GUS, 2002.

jednak z drugiej strony, pokazuje, jak atrakcyjny dla pracowników pozostaje tutejszy lokalny rynek pracy na tle rynków sąsiednich jednostek administracyjnych.

W tym kontekście należy wspomnieć o możliwych negatywnych konsekwencjach projektowanej zmiany siedziby największego chodzieskiego pracodawcy – Europolu Meble S.A., który ma przenieść się na teren gminy wiejskiej Chodzież (miejscowość Podanin). W związku z tym należy spodziewać się zmiany proporcji przyjeżdżających i wyjeżdżających do pracy oraz wskaźników takich, jak liczba zatrudnionych na terenie Chodzieży. Jednak zmiana ta nie powinna znaleźć odzwierciedlenia w zmianach poziomu bezrobocia w mieście.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza demograficzna obecnej sytuacji w Chodzieży jako uwarunkowanie miejscowego rynku pracy pozwala stwierdzić, iż lokalny rynek charakteryzuje się w miarę stałą strukturą demograficzną i dobrze rozwiniętą bazą ekonomiczną (szczególnie na tle obszarów przyległych) z silnie ukształtowaną funkcją produkcyjną. Obszar jest stabilny pod względem ludnościowym, co potwierdza osiągnięcie zrównoważonego typu rozwoju demograficznego ze znacznym udziałem i w miarę stałym odsetkiem osób w wieku produkcyjnym (około 60% populacji miasta). Istotny jest także fakt zgodności kwalifikacji pracowników z oczekiwaniami miejscowych pracodawców. Potwierdza to dopasowanie wykształcenia mieszkańców Chodzieży do profilu działalności tutejszych przedsiębiorstw.

Na podstawie analizy migracji i rozwoju gospodarczego można przewidywać, iż w mieście liczebność populacji utrzymywać będzie się na w miarę stałym poziomie. Tendencje te mogą być nieznacznie modyfikowane przez emigrację mieszkańców Chodzieży na zachód Europy w celu poszukiwania lepiej płatnej pracy i lepszych warunków życia. Jednak w najbliższych latach nie przewiduje się jej w takiej skali, jaka wystąpiła w pierwszej dekadzie XXI w. Przyszłe migracje ludności będą wiązały się raczej ze zmianą miejsca zamieszkania na bliskie odległości (sąsiednie gminy), co nie powinno znacząco negatywnie wpłynąć na lokalny rynek pracy. Oczekuje się przy tym postępującej koncentracji pracujących w mieście i innych, przyległych obszarach regionu, gdzie zlokalizowane są duże zakłady produkcyjne (np. fabryka Europolu Meble S.A. w Podaninie).

Niekorzystne aspekty obecnego bilansu ludnościowego, do których zaliczyć należy małe zaplecze osób w wieku przedprodukcyjnym i niski wskaźnik urodzeń, powinny ulec poprawie w związku z prognozowanym zwiększonym przyrostem

naturalnym (echo roczników wyżowych lat osiemdziesiątych) i rosnącym w badanym okresie wskaźnikiem małżeństw.

Drugim wektorem związanym z rynkiem pracy jest przeniesienie się miejsc świadczenia usług w poszukiwaniu obniżenia kosztów produkcji (zmiana siedziby jednego z największych lokalnych pracodawców). Jednak zważywszy na niewielkie odległości, zmiana ta nie wydaje się w tym wypadku decydować zasadniczo o kształcie chodzieskiego rynku pracy. Bardziej martwić może znaczne uzależnienie lokalnej produkcji od kondycji gospodarek Europy Zachodniej. Brak zbytu lub znaczące obniżenie popytu na towary z chodzieskich fabryk na pogrążonych obecnie w kryzysie rynkach europejskich skutkować może bowiem wzrostem bezrobocia w mieście.

Podsumowując rozważania, stwierdzić należy, iż przyszłe oczekiwane pozytywne przemiany demograficzne wydają się przeważać nad negatywnymi aspektami związanymi z zatrudnieniem na lokalnym rynku pracy w Chodzieży. Tym samym tutejszy miejski rynek pracy wykazuje perspektywy rozwojowe.

## Literatura

- Bałach-Frankiewicz J., *Rozwój przemysłu oraz usług na terenie Jelcza – Laskowic jako czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego w mieście*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2010, nr 15.
- Długosz Z., *Stan i dynamika starzenia się ludności Polski*, „Czasopismo Geograficzne” 1997, nr 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Holzer J.Z., *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- <http://www.pupchodziez.pl/oferty>, dostęp: 27.07.2012 r.
- <http://www.chodziez.pl>, dostęp: 28.07.2012 r.
- Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+. Dokument implementacyjny*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, grudzień 2009 r.
- Przekota G., *Gospodarka województwa zachodniopomorskiego wobec otwarcia unijnego rynku pracy*, Filia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie. Zespół Projektów Własnych. Projekt „Zachodniopomorskie Obserwatorium Gospodarki”, Koszalin 2011.
- Trwanie życia w 2011 r.*, Departament Badań Demograficznych, GUS, Warszawa 2012.



## Summary

---

### **DEMOGRAPHIC CHANGES AS CONDITIONS OF THE URBAN LABOR MARKET IN CHODZIEŻ**

The article is an attempt to analyze some factors that affect on the urban labor market in the town which connects the functions of settlement, production, spa, tourism and recreation – Chodzież. The main objective of this description paper is to present demographic and social changes and their impact on changes of the local labor market in the years 1999–2009 in Chodzież – in the town producing the world-famous porcelain and being the city-exporter of a significant part of the local production. In the article is evaluated the interaction of the local labor market and the needs of residents in the context of the development challenges which are posed in front of the city and its citizens, too. Demographic studies indicate a perspective of urban development of the labor market in Chodzież.



*Piotr Brudnicki*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Polityka mieszkaniowa w Polsce i jej wpływ na sytuację młodych rodzin

## Wprowadzenie

Spadek liczby urodzeń i migracje zarobkowe to tylko dwa z wielu czynników mających wpływ na rozwój gospodarczy społeczeństw, w tym Polski. Istotną kwestią pozostaje także polityka mieszkaniowa, jaką prowadzi państwo wobec młodych małżeństw<sup>1</sup> – na ile wpływa ona na podjęcie decyzji o założeniu rodziny i momencie jej powiększenia, w jakim stopniu bywa hamulcem rozwoju, jakie reformy państwo powinno przeprowadzić, aby sprostać nowym wyzwaniom. To tylko niektóre z pytań, na które poszukiwane będą odpowiedzi w tym artykule.

Przemiany społeczne i gospodarcze powodują, że w życiu wielu rodzin pojawiają się nowe problemy. Odejście od tradycyjnego modelu rodziny, nowe formy związków partnerskich, wzrost liczby rozwodów, przy jednoczesnym opóźnieniu decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka, to przykłady zmian, które wynikają zarówno z przekształcenia dotychczasowego modelu rodziny, jak i związanych z nimi uwarunkowań o charakterze legislacyjnym.

Rodzina w podstawowym jej rozumieniu składa się z pary rodziców i ich bezpośredniego potomstwa. Jest ona miejscem prokreacji oraz wychowywania dzieci, a także źródłem wsparcia emocjonalnego i satysfakcji jej członków<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Według przyjętej definicji GUS młode małżeństwa to takie, w którym jedno z małżonków nie przekroczyło 30, a drugie 35 lat – [www.stat.gov.pl/gus/definicje](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje)

<sup>2</sup> A. Giddens, *Socjologia. Zwięzłe, lecz krytyczne wprowadzenie*, Zysk i S-ka, Poznań 1998, s. 129–130.

Z przeprowadzanych w ciągu ostatniej dekady badań wynika, że pozostaje ona nadal najwyższą wartością dla Polaków, co warto podkreślić także w wypadku młodego pokolenia<sup>3</sup>. Równocześnie pokazują one, iż systematycznie spada liczba zawieranych małżeństw oraz wzrasta wskaźnik rozwodów przy jednoczesnym ogólnym spadku liczby narodzonych dzieci<sup>4</sup>.

Jak wcześniej wspomniano, przemiany społeczne, które określają jakość życia społecznego, wpływają również na rozwój i ewolucję modelu rodziny. Współczesne pary coraz częściej opóźniają podjęcie decyzji o rodzicielstwie. Wynika to z różnych czynników. Chęć ciągłego doskonalenia, rozwój osobisty, wybór i realizacja odpowiedniej ścieżki kariery oraz zdobycie odpowiedniej pozycji społecznej to tylko niektóre z elementów<sup>5</sup>. Obecnie aktywni zawodowo pozostają zarówno mężczyźni, jak i kobiety, co wpływa na potrzebę wypracowania równowagi pomiędzy wymaganiami związanymi z pracą zawodową, małżeństwem, pracami domowymi oraz byciem rodzicem (rolami rodzicielskimi).

Tymczasem warunki stwarzane przez państwo wywierają znaczny wpływ na decyzję o założeniu rodziny i na jej ostateczny kształt. Państwo może zatem zarówno stymulować, jak i hamować zmiany. Poprzez odpowiednio dobrane narzędzia może przyczynić się do odwrócenia niektórych negatywnych tendencji, np. malejącego przyrostu urodzeń.

Z szacunkowych danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w latach 2007–2010 odnotowano dodatnie tempo przyrostu ludności<sup>6</sup>. W porównaniu do okresu poprzedniego, kiedy to odnotowywano spadek urodzeń, należy ocenić to zjawisko pozytywnie, chociaż nadal liczba urodzeń jest o około 30% niższa od oczekiwanej.

Pojawia się zatem pytanie o narzędzia motywacyjne, które rząd stosował na początku lat dziewięćdziesiątych i przyczyny tak znacznego obniżenia liczby urodzeń na przestrzeni ostatniej dekady.

Przygotowanie efektywnej polityki prorodzinnej powinno stanowić jeden z priorytetów działań polskiego rządu. Stworzenie odpowiedniego otoczenia dla wzrostu dzietności to inwestycja w rozwój ekonomiczny i społeczny Polski. Działania mające na celu podwyższenie liczby urodzeń należy jednak powiązać ze wzrostem nakładów ze strony państwa.

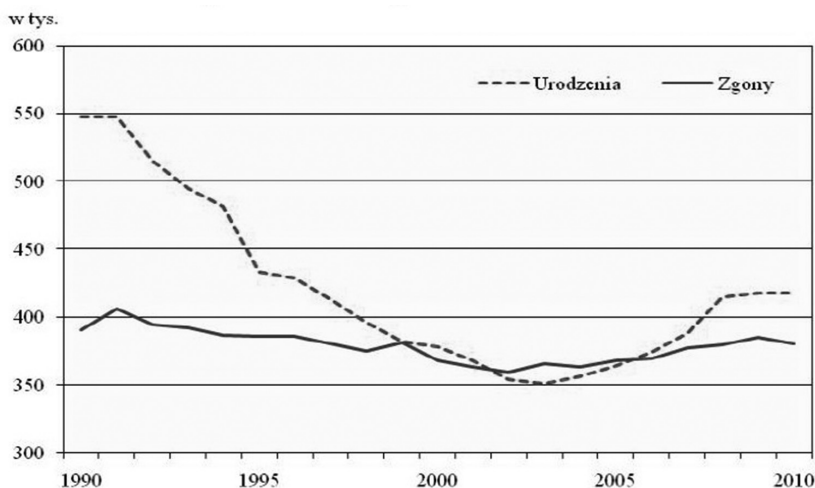
<sup>3</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_projekt\\_zalozenia\\_polityki\\_ludnosciowej\\_w\\_polsce\\_r11.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_projekt_zalozenia_polityki_ludnosciowej_w_polsce_r11.pdf), dostęp: 15.10.2012 r.

<sup>4</sup> A. Liberska, A. Malina, *Wybrane problemy współczesnych małżeństw i rodzin*, Difin, Warszawa 2011, s. 106.

<sup>5</sup> M. Plopa, *Więzi w małżeństwie i rodzinie*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006, s. 20.

<sup>6</sup> Stan ludności i dynamika przyrostu w Polsce, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L\\_podst\\_inf\\_o\\_rozwoju\\_dem\\_pl](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl)

Rys. 1. Ruch naturalny ludności w latach 1990–2010



Źródło: „Rocznik Statystyczny”, GUS, Warszawa 2011.

## 1. Polityka mieszkaniowa w strategii *Polska 2030* – programy mieszkań dla młodych małżeństw

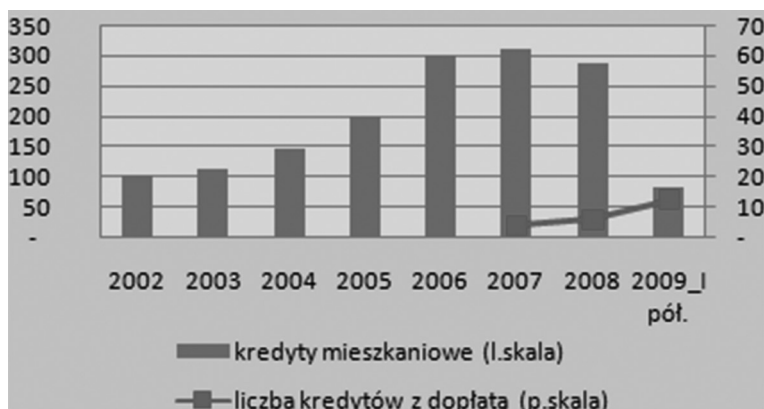
Dostępne dane pokazują, że dotychczasowe działania kolejnych rządów w Polsce lub raczej ich zaniechanie, zamiast wspierać i pomagać w podjęciu decyzji o zakładaniu rodziny, nie przynoszą poprawy. Przykładem działania rządu w zakresie polityki prorodzinnej jest podwyższenie stawki podatku VAT z 8 do 23% na odzież dziecięcą. Nie tylko zniechęca to do powiększania rodziny, lecz również jedynie w nieznacznym sposób przekłada się na zmniejszenie deficytu budżetowego, którym państwo stara się tłumaczyć podwyżkę<sup>7</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt likwidacji ulgi podatkowej na pierwsze dziecko w rodzinie, przeniesionej dopiero na trzecie i następne dzieci.

Nadal jednym z podstawowych problemów młodych ludzi pozostaje jednak brak dostępu do własnego mieszkania. Wiele proponowanych przez kolejne rządy rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa nie przełożyło się na zmianę sytuacji

<sup>7</sup> *Polsce jest potrzebna silna polityka prorodzinna*, <http://prawda24.pl/polsce-jest-pilnie-potrzebna-polityka-prorodzinna/>

młodych ludzi. Oprócz preferencyjnych warunków zakupu (rys. 2), z których w ostatnich latach mogły skorzystać jedynie niektóre rodziny, należy również rozpatrzyć kwestię stworzenia przez rządzących dogodnych warunków dla rynku wynajmu nieruchomości.

Rys. 2. Udzielone kredyty dla programu „Rodzina na swoim”



Źródło: [www.opinieekonomiczne.blox.pl](http://www.opinieekonomiczne.blox.pl), dostęp: 18.10.2012 r.

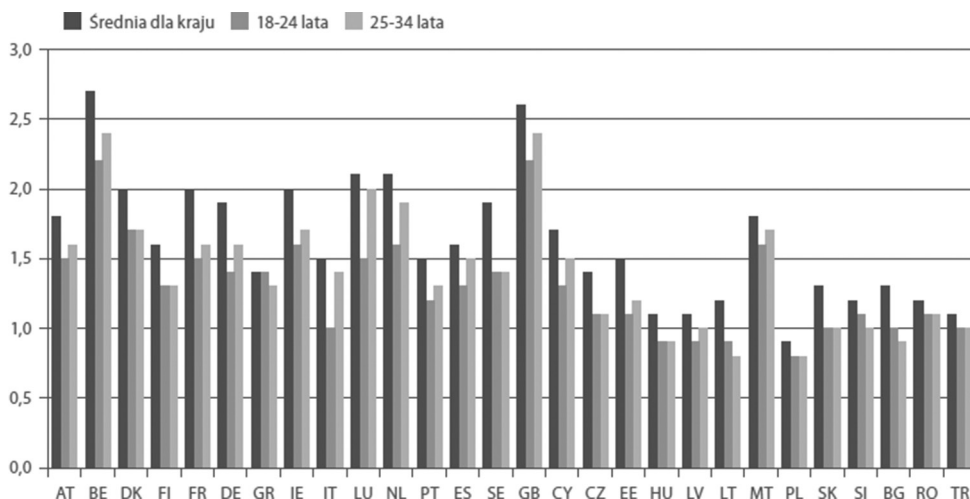
W Polsce obserwowany jest stały deficyt mieszkań dostępnych dla ludzi wchodzących w dorosłe życie. Sytuacja na rynku mieszkaniowym w ostatnich latach, cechująca się stałym wzrostem cen mieszkań oraz zmniejszeniem ich dostępności, przekłada się na opóźnianie decyzji o rozpoczęciu życia rodzinnego.

Z kolei w skali społecznej coraz bardziej widoczna staje się widoczna progresja aspiracji związanych z warunkami mieszkaniowymi oraz przenoszenie na grunt polski trendów i doświadczeń innych państw krajów Unii Europejskiej. Młodzi ludzie już nie tylko chcą mieć mieszkanie, lecz coraz większą wagę przykładają do jego otoczenia, okolicznej infrastruktury i możliwości komunikacyjnych. Rosną także oczekiwania dotyczące wielkości i standardu wyposażenia nabywanego lokalu. Odpowiednia jego wielkość przekłada się na podejmowanie decyzji o rozwoju rodziny.

Z zaprezentowanych wyżej danych wynika, że przeciętna polska rodzina mieszka w warunkach poniżej standardów przyjętych przez Unię Europejską<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> H. Domański, A. Ostrowska i in., *First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing*, 2006.

Rys. 3. Średnia liczba pokoi na osobę w UE



Źródło: K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, Warszawa 2011, s. 218.

Potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa wynikają z niestandardowego rozwoju rynku nieruchomości. Dwie minione dekady to: po pierwsze, upadek sektora budowlanego, który wywodził się w dużej mierze jeszcze z poprzedniego ustroju, po drugie, zmiana systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz po trzecie, prywatyzacja zasobów spółdzielczych i komunalnych, w których dokonano reinwestycji zysków. Ostatnie lata przyniosły rozwój rynkowego systemu finansowania sektora mieszkaniowego oraz związanej z tym cykliczności.

Obecnie państwo powinno skupiać się na uruchamianiu instrumentów mających pozytywny wpływ na rynek mieszkaniowy, w szczególności na aktywniejszej polityce podatkowej i propodażowej (np. ulgi od kredytów) oraz uwolnieniu mieszkań komunalnych (np. zmiany w prawie lokatorskim).

Tymczasem stosowane przez kolejne rządy rozwiązania okazują się niewystarczające. Część nie spełniła swojej funkcji (np. Towarzystwo Budownictwa Społecznego) lub też działa w sposób cykliczny przy jednoczesnym wzroście kosztów dla budżetu państwa (np. „Rodzina na swoim”)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2002–2009, Raport NBP i Instytutu Ekonomicznego, Warszawa, maj 2010, s. 5.

## 2. Wybrane elementy polityki mieszkaniowej

Najważniejsze kwestie w zakresie efektywnej polityki mieszkaniowej dotyczą przede wszystkim rodzaju wsparcia w pozyskaniu pierwszego samodzielnego mieszkania. W ostatnim dwudziestoleciu można było zaobserwować w Polsce różne sposoby realizacji tego celu. Ich zadaniem miała być poprawa sytuacji mieszkaniowej, w szczególności sytuacji osób młodych.

### 2.1. Kredyty hipoteczne

Przez długi czas wsparcie mieszkalnictwa ze strony państwa opierało się co do zasady na rozwiązaniach podatkowych. W celu właściwej stymulacji rynku mieszkaniowego niezbędne jest jednak wprowadzenie odpowiedniego subsydowania kredytów hipotecznych.

Kredyty hipoteczne stanowią nadal najważniejszą formę finansowania zakupu mieszkania. W 2011 r. liczba aktywnych umów o kredyt mieszkaniowy przekroczyła 1,630 mln sztuk. W latach 2003–2008 liczba aktywnych kredytów wzrosła prawie trzykrotnie. Od 2008 r., w którym rozpoczął się kryzys, tempo przyrostu liczby kredytów znacznie zmalało (przyrost umów w poszczególnych latach 2003–2005: 311 867 szt.; 2006–2008: 375 116 szt.; 2009–2011: 256 595 szt.)<sup>10</sup>. Coraz mniejsza liczba nowych kredytów spowodowana jest nie tylko wysoką ceną mieszkań, lecz również coraz trudniejszym dostępem do kredytów hipotecznych.

Oznacza to, że państwo powinno w bardziej aktywny sposób wspierać młodych ludzi w dostępie do ich pierwszego mieszkania. Początkowe próby mające na celu wprowadzenie tego rodzaju pobudzania rynku mieszkaniowego podjęto w latach 2002–2006 w formie tzw. ulgi odsetkowej. Pozwalała ona na pomniejszenie dochodu o wydatki na spłatę odsetek od kredytu hipotecznego lub pożyczki zaciągniętych na cele mieszkaniowe. Odliczenie z przedmiotowego tytułu było limitowane. Obejmowało wyłącznie odsetki od tej części kredytu, których limit był wyznaczony. W latach 2002–2007 była to kwota 189 tys. zł, która w kolejnych latach ulegała zwiększeniu, by w 2011 r. osiągnąć wysokość 325 990 zł.

Ulga ta została zniesiona w 2006 r. Obecnie funkcjonuje jedynie na zasadach praw nabytych. Oznacza to, że prawo do odliczenia odsetek przysługuje

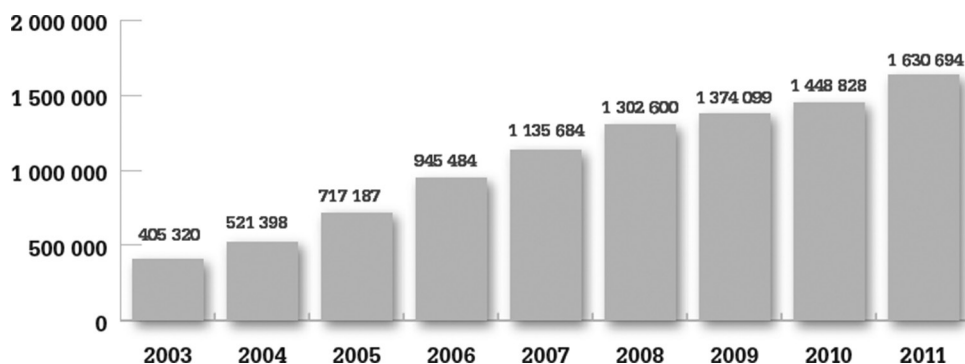
---

<sup>10</sup> Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, Raport AMRON-SARFiN, 28.02.2012 r., Raport nr 10, [http://www.zbp.pl/photo/konf28-02-2012/Raport%20AMRON-SARFiN%20Nr%204%202011\\_Pl\\_skrot.pdf](http://www.zbp.pl/photo/konf28-02-2012/Raport%20AMRON-SARFiN%20Nr%204%202011_Pl_skrot.pdf)



od zaciągniętych kredytów hipotecznych w latach 2002–2006. Ulgą objęte były m.in.: budowa budynku mieszkalnego, zakup nowo wybudowanego mieszkania oraz rozbudowa budynku na cele mieszkalne.

Rys. 4. Liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy 2003–2011



Źródło: Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, Raport AMRON-SARFiN, 18.10.2012r.

Cechą charakterystyczną proponowanego rozwiązania był wymóg posiadania środków (z kredytu). Dodatkowym minusem przedmiotowej ulgi był fakt, że w przypadku mieszkań dotyczyła ona jedynie nowych budynków. Rozwiązanie to nie służyło tylko zakupowi pierwszego mieszkania, ale każdego mieszkania, które było zakupione na rynku pierwotnym. Oznacza to, że nie była to ulga przygotowana wyłącznie z myślą o osobach młodych. Tym samym pomoc kierowana była do osób o wyższych dochodach. Tymczasem ulga odsetkowa, aby mogła w pełni spełnić swoje zadanie, powinna zostać zdefiniowana w sposób pozwalający na skorzystanie z niej osobom, które dokonywały zakupu pierwszego mieszkania bez względu na to, czy odbywa to się na rynku pierwotnym, czy wtórnym.

## 2.2. Dopłaty

Kolejnym rodzajem pomocy ze strony państwa przy nabyciu mieszkań przez młode małżeństwa był program dopłat „Rodzina na swoim”, realizowany od 2006 do końca 2012r. Polegał on na dofinansowaniu z budżetu państwa odsetek od zaciągniętego kredytu mieszkaniowego. W swoim założeniu program był przeznaczony dla małżeństw lub osób samotnie wychowujących dzieci. Pomoc skierowana została głównie do ludzi niemogących pozwolić sobie na obciążenie domowego budżetu normalnym kredytem hipotecznym bez względu na liczbę

osób w rodzinie, co miało zainicjować zwiększenie motywacji młodych małżeństw do posiadania dzieci. Główne założenia tego programu opierają się na dopłatach 50% wartości odsetek naliczonych od podstawy dopłaty według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu naliczenia dopłaty przez okres maksymalnie 8 lat<sup>11</sup>.

Kredyt w programie „Rodzina na swoim” mógł być przeznaczony na pokrycie kosztów zakupu mieszkań i domów zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym, co pozwalało na dużą elastyczność w wyborze miejsca zamieszkania. Dzięki temu łatwiej było poszukiwać mieszkań i domów w miejscach odpowiednich zarówno pod względem infrastruktury, jak i komunikacji.

Oprócz dogodnych warunków co do wyboru miejsca zamieszkania i warunku posiadania potomstwa program ten zawiera liczne ograniczenia. Z punktu widzenia młodych osób najważniejsze z nich są następujące: małżeństwa lub osoby samotnie wychowujące dzieci nie mogą nabyć mieszkania większego niż 75 m<sup>2</sup> lub domu, którego powierzchnia przekracza 140 m<sup>2</sup>; dopłata realizowana i przekazywana jest po każdorazowym spłaceniu przez beneficjenta programu całości należnej raty wraz z odsetkami; karencja spłaty kredytu nie może przekraczać 6 miesięcy oraz wysokość kredytu powiększana może być wyłącznie o jednorazowe i płatne odgórnie prowizje związane z udzieleniem danego kredytu w kwocie nieprzekraczającej 2% wysokości kwoty całkowitej<sup>12</sup>.

Wszystkie te ograniczenia formalne w znaczny sposób utrudniły odpowiedni wybór lokalu mieszkalnego, które mieściłyby się w ramach ustawowych. Dodatkowo rosnące ceny mieszkań i ich niedostosowanie do potrzeb rynku spowodowały spadek zainteresowania programem, ponieważ coraz trudniej było zmieścić się w granicach limitu wskaźników przeliczeniowych za metr kwadratowy narzuconych przez ustawodawcę.

Z końcem 2012 r. rząd zawiesił program „Rodzina na swoim”, by zastąpić go programem „Mieszkanie dla młodych”. Z wstępnych deklaracji ze strony rządu wynika, iż dofinansowania stanowić będą około 10–15% zakupu mieszkania. Wysokość dopłat zależna będzie od wartości przeliczeniowej mieszkania o powierzchni 50 m<sup>2</sup>.

Zmiany te mają zezwolić na precyzyjne dotarcie środków do osób bardzo potrzebujących pomocy, czyli młodych polskich rodzin. Dodatkowo państwo uniknie znacznego utrudnienia, planowania budżetowego w postaci zmian stóp

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

procentowych przy regularnych dopłatach do kredytu przez osiem lat, tak jak to było w wypadku programu „Rodzina na swoim”.

### 2.3. Inne formy pomocy

Oprócz form pomocy państwa nastawionych na wsparcie w zakresie bezpośredniego zakupu własnego mieszkania można opisać działania mające na celu zwiększenie zasobów mieszkaniowych poprzez budownictwo socjalne, komunalne i społeczne.

Jedną z bardziej popularnych form wsparcia budownictwa mieszkaniowego jest Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) powstałe w 1995 r. w celu realizacji zadań, związanych z budową mieszkań na wynajem z umiarkowanymi czynszami dla osób o średnich dochodach<sup>13</sup>.

Oprócz TBS można jeszcze wyróżnić mieszkania stanowiące mieszkaniowy zasób gmin, które podlegają szczególnym zasadom gospodarowania. Są one szacowane na ok. 1 150 tys. mieszkań<sup>14</sup>. Sposób wynajmu okazał się jednak mało efektywny. Różne kryteria stosowane przez gminy oraz brak ich weryfikacji prowadzą do tego, że polityka lokalowa gmin nie jest ukierunkowana na problemy ludzi młodych. Umowy najmu lokali komunalnych podpisywane są na czas nieokreślony, status materialny najemców nie jest weryfikowany, a prawo do najmu po śmierci najemcy przechodzi na osoby najbliższe. Tym samym brak jest rotacji lokali gminnych w taki sposób, aby można było wspierać obywateli już na początku ich drogi życiowej.

Wydaje się, że w świetle powyższych uwag władze powinny dokonać analizy dotychczasowej polityki mieszkaniowej oraz zasad wspierania mieszkalnictwa ze środków publicznych w taki sposób, żeby mieszkania będące również w zasobie publicznym mogły trafić do osób młodych.

Dostępne w ostatnich latach instrumenty, których zadaniem była poprawa sytuacji mieszkaniowej, w szczególności osób młodych, wymagają weryfikacji w nowych warunkach i ustalenia, na ile odpowiadają na potrzeby grupy, do której są kierowane. Analiza dotychczasowych rozwiązań powinna pozwolić na zastosowania takich narzędzi, które pozwolą w efektywny sposób wpłynąć na rozwój sektora mieszkaniowego w Polsce. Przegląd dotychczas stosowanych narzędzi

---

<sup>13</sup> <http://tbs24.pl/>

<sup>14</sup> Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., dokument rządowy, [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_mieszkalnictwo\\_i\\_gospodarka\\_komunalna/bs\\_mieszk2020/px\\_18112010gp.pdf](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf)

pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy nadal warto poszukiwać rozwiązań, które umożliwią zakup pierwszego mieszkania, czy też raczej należy szukać narzędzi, które będą wspierać rozwój wynajmu (i w jakim zakresie).

## Podsumowanie

Obecna sytuacja demograficzna Polski nie jest najlepsza, stąd też wsparcie dla młodych ludzi oraz ich rodzin może wpływać pozytywnie na wzrost wskaźnika dzietności. Prognozy przewidują, że do 2050 r. polskie społeczeństwo zestarzeje się – najliczniejszą grupą będą osoby w wieku 45–55 lat (ok. 6,5 mln) oraz 70–80-latkowie (ok. 5,5 mln). Przybędzie też 80–90-latków. Na rynku pracy 45-latkowie nie będą już dyskryminowani ze względu na wiek<sup>15</sup>.

Własne mieszkanie związane jest z poczuciem bezpieczeństwa oraz stanowi jeden z warunków usamodzielniania się przez osoby młode, realizacji planów związanych z założeniem rodziny oraz jej rozwojem. Dalszej poprawie powinna zatem ulec również polityka rodzinna, w tym polityka mieszkaniowa, nie tylko rządu, ale i samorządów lokalnych.

## Literatura

Domański H., Ostrowska A. i in., *First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing*, 2006.

Giddens A., *Socjologia. Zwięzłe, lecz krytyczne wprowadzenie*, Zysk i S-ka, Poznań 1998.

*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*, dokument rządowy, *Polsce jest potrzebna silna polityka prorodzinna*; [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_mieszkalnictwo\\_i\\_gospodarka\\_komunalna/bs\\_mieszk2020/px\\_18112010gp.pdf](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf)

<http://www.opinieekonomiczne.blox.pl>

<http://prawda24.pl/polsce-jest-pilnie-potrzebna-polityka-prorodzinna/>

<http://www.stat.gov.pl> <http://tbs24.pl>

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L\\_podst\\_inf\\_o\\_rozwoju\\_dem\\_pl](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl)

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_projekt\\_zalozenia\\_polityki\\_ludnosciowej\\_w\\_polsce\\_rrl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_projekt_zalozenia_polityki_ludnosciowej_w_polsce_rrl.pdf), 15.10.2012

<http://tbs24.pl>

<sup>15</sup> *Stop dyskryminacji osób starszych*, red. B. Tokarz, Warszawa 2005.

[http://www.zbp.pl/photo/konf28-02-2012/Raport%20AMRON-SARFiN%20Nr%204%202011\\_Pl\\_skrot.pdf](http://www.zbp.pl/photo/konf28-02-2012/Raport%20AMRON-SARFiN%20Nr%204%202011_Pl_skrot.pdf)

Liberska A., Malina A., *Wybrane problemy współczesnych małżeństw i rodzin*, Difin, Warszawa 2011.

Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, Raport AMRON-SARFiN, 28.02.2012 r., Raport nr 10.

Płopa M., *Więzi w małżeństwie i rodzinie*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006.

*Stop dyskryminacji osób starszych*, red. B. Tokarz, Warszawa 2005.

Sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2002–2009, Raport NBP i Instytutu Ekonomicznego, Warszawa, maj 2010 r.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

## Summary

---

### HOUSE POLICY IN POLAND AND ITS IMPACT ON THE SITUATION OF YOUNG FAMILIES

Statistical data in terms of population are alarming. Decreasing number of births, migrations are just some of the factors adversely affecting many areas of life. Based on this data the government should provide changes in the policy regarding families. The change is obligatory to get a positive demographic indicators. The family as the basic “cell” of society has an impact on the priority of the situation. With adequate aid, e.g. the acquisition of a first house, could encourage people to make decisions about starting a family at the early stage of their life. Dedicated tools could help break down stereotypes about the necessity of postponing decision about starting family. Therefore, preferential conditions for credits could significantly contribute the reversal of the current trend. It is also required to regulate the acquisition of alternative forms of housing. The regulations require further development in the field of improving living conditions of young people and families.



*Katarzyna Hermann-Pawłowska*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Wymiar demograficzny procesów planowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski

## Wprowadzenie

Planowanie rozwoju państwa jest istotnym elementem procesu kształtowania polityk publicznych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Planowanie to, którego element stanowi wyznaczanie celów rozwojowych i strategii ich osiągnięcia w perspektywie wieloletniej, powinno stanowić odpowiedź na współczesne wyzwania, w tym na przemiany demograficzne zachodzące w Polsce, w Europie i na świecie. W ramach reformowanego krajowego systemu zarządzania rozwojem powstają rządowe dokumenty strategiczne i programowe służące planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Dokumenty te mają posiadać wymiar demograficzny, tzn. wskazywać na strategie radzenia sobie z problemami demograficznymi w dłuższej perspektywie czasowej. Celem tego artykułu jest przedstawienie wyników analizy sposobu i stopnia uwzględnienia problematyki przemian demograficznych w procesach planowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski zachodzących w ramach krajowego systemu zarządzania rozwojem. W tym celu przedstawiony zostanie system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju funkcjonujący na szczeblu centralnym administracji publicznej oraz przeprowadzona zostanie analiza procesów przygotowania głównych krajowych dokumentów planistycznych (strategii rozwoju) pod kątem stopnia uwzględnienia w nich kwestii przemian demograficznych.

# 1. Reformowany krajowy system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego

Od 2008 r. w ramach reformowanego krajowego systemu zarządzania rozwojem powstaje nowy krajowy system planowania rozwoju. Celem tej reformy było stworzenie hierarchicznie uporządkowanego układu dokumentów planistycznych powiązanych wzajemnymi zależnościami, o jasno określonej typologii i metodologii przygotowania. System ten został umocowany prawnie przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>1</sup>. W ramach tych prac zakładano zastąpienie dotychczas istniejących licznych dokumentów rządowych o sektorowym charakterze i rozproszonych celach rozwojowych<sup>2</sup> dziewięcioma strategiami o charakterze horyzontalnym przygotowywanymi na podstawie spójnej metodologii oraz podporządkowanymi celom rozwojowym określonym w dokumencie rangi nadrzędnej – Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju<sup>3</sup> (SRK). Zgodnie z hierarchicznym układem dokumentów planistycznych Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju miała się wpisywać z kolei w założenia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK). Realizacji celów określonych w tych strategiach rozwoju służyć miały dokumenty niższej rangi – programy rozwoju i programy operacyjne. System programowania rozwoju przewidziany w reformie krajowego systemu zarządzania rozwojem przedstawia tab. 1.

Realizacja reformy krajowego systemu zarządzania rozwojem kraju doprowadziła do uporządkowania dotychczas obowiązujących rządowych dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz przygotowania nowych dokumentów o charakterze strategicznym, które obowiązywać mają w średniookresowej i długookresowej perspektywie czasowej. Listę tych dokumentów wraz z organem odpowiedzialnym za koordynację ich przygotowania oraz ich status przedstawia tab. 2.

<sup>1</sup> Rozdział 2 i 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

<sup>2</sup> *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznnych/strony/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznnych.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych.aspx), dostęp: 3.05.2011 r., s. 3.

<sup>3</sup> Rolę tego dokumentu odgrywa Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.



Tab. 1. Kategorie dokumentów programowych przewidziane w krajowym systemie programowania rozwoju

Kategorie dokumentów		Dokumenty przewidziane w systemie
strategie	o charakterze horyzontalnym i długookresowym	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
	o charakterze horyzontalnym i średniookresowym	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju – SRK Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – KSRR zintegrowane strategie opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego
	służące realizacji polityki spójności UE w Polsce	narodowe strategiczne ramy odniesienia – NSRO
	o charakterze sektorowym i średniookresowym	strategie opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego, które nie mają charakteru zintegrowanego
	o charakterze regionalnym, lokalnym i średniookresowym	strategie ponadregionalne (np. strategia rozwoju Polski Wschodniej) strategie wojewódzkie, lokalne, inne przyjmowane przez władze samorządowe
programy (służące realizacji strategii)	programy rozwoju o charakterze krajowym	finansowane głównie ze źródeł krajowych (niedofinansowane z FS)
	programy operacyjne	służące realizacji polityki spójności UE (dofinansowane z FS)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *System zarządzania rozwojem (podręcznik metodologiczny)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 12–17.

Tab. 2. Lista strategicznych dokumentów rządowych powstałych w ramach krajowego systemu planowania rozwoju (status na dzień 7 września 2012r.)

Rodzaj dokumentu	Nazwa dokumentu	Organ odpowiedzialny za przygotowanie dokumentu	Status
Długookresowa strategia rozwoju kraju	<i>Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.</i> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju	Minister-członek RM, Przewodniczący Stałego Komitetu RM	Projekt z dnia 17 listopada 2011r. (konsultacje społeczne zakończone dnia 24 grudnia 2011r.)
Średniookresowa strategia rozwoju kraju	Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK 2007–2015)	Minister Rozwoju Regionalnego	Przyjęta przez RM dnia 29 listopada 2006r.
	Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SRK 2020)	Minister Rozwoju Regionalnego	Projekt z listopada 2011r. (konsultacje społeczne zakończone dnia 29 grudnia 2011r.)

Zintegrowane strategie rozwoju	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie 2010–2020 (KSRR)	Minister Rozwoju Regionalnego	Przyjęta przez RM dnia 13 lipca 2011r.
	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (SIEG)	Minister Gospodarki	Projekt z dnia 17 lutego 2011r.
	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL)	Minister-członek RM, Przewodniczący Stałego Komitetu RM	Projekt z dnia 15 listopada 2011r.
	Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030) (SRT)	Minister Infrastruktury	Projekt z dnia 30 marca 2011r.
	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS)	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Projekt z dnia 1 czerwca 2012r.
	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRiR)	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Przyjęta przez RM dnia 25 kwietnia 2012 r.
	Strategia Sprawne Państwo 2011–2020 (SSP)	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Projekt z dnia 6 kwietnia 2011r.
	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa 2020 r. (SBEiŚ)	Minister Gospodarki	Projekt z dnia 16 września 2011r.
	Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP na lata 2012–2022 (SRsBN)	Prezes RM/Minister Obrony Narodowej	Projekt z kwietnia 2012 r.

Źródło: opracowanie własne.

Reforma systemu zarządzania rozwojem kraju w obszarze planowania strategicznego zaowocowała opracowaniem dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, z których tylko dwie jak dotychczas: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR) oraz Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 (SZRWRiR) – zostały przyjęte przez Radę Ministrów<sup>4</sup>. Projekty pozostają w toku.

<sup>4</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010r., a Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 w dniu 12 kwietnia 2012 r.

stałych zintegrowanych strategii przeszły przez proces konsultacji społecznych w 2011 r. i oczekują na rozpatrzenie przez Komitet Stały Ministrów. Ich przyjęcie przez Radę Ministrów stanie się najprawdopodobniej możliwe po przyjęciu przez nią Długo- i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz po ocenie zgodności tych strategii z aktualizowaną Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju. Ocenę tę przeprowadza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zgodnie z art. 14 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Założenia do Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju zostały przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod kierownictwem członka Rady Ministrów Michała Boniego. W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła informację na temat raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który stanowił podstawę do prac nad Długookresową Strategią Rozwoju Kraju. W listopadzie 2011 r. zakończono prace nad projektem DSRK pt. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, który w grudniu 2011 r. podlegał konsultacjom społecznym. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło również prace nad aktualizacją Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (SRK 2007–2015), w wyniku których przygotowano projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 (SRK 2020). Konsultacje społeczne tego projektu zakończono w grudniu 2011 r. Do czasu przyjęcia wszystkich dokumentów strategicznych przez Radę Ministrów obowiązują dotychczas przyjęte dokumenty strategiczne<sup>5</sup>, z których znacząca część obowiązuje tylko do 2013 r.

W trakcie opracowania rządowych dokumentów strategicznych administracja rządowa odpowiedzialna za ich przygotowanie miała brać pod uwagę zobowiązania międzynarodowe związane z członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych, w tym przede wszystkim w Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Zobowiązania te mogły być źródłem danej strategii<sup>7</sup> lub stanowić ramy dla opracowania danego dokumentu strategicznego, a zarazem wpływać na treść takiego dokumentu. W związku z tym proces planowania strategicznego powinien uwzględniać dokumenty programowe powstające w Unii Europejskiej, stanowiące punkt odniesienia dla programowania

<sup>5</sup> Listę tych strategii można znaleźć w dokumencie MRR pt. *Przyporządkowanie obowiązujących i planowanych strategii rozwoju i polityk – tabela*, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarządzania\\_rozwojem/porządkowanie\\_dokumentow\\_strategicznycy/strony/porządkowanie\\_dokumentow\\_strategicznycy.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarządzania_rozwojem/porządkowanie_dokumentow_strategicznycy/strony/porządkowanie_dokumentow_strategicznycy.aspx), dostęp: 3.09.2012 r.

<sup>6</sup> Decyzja Nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania oceny zgodności projektów strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

<sup>7</sup> Na przykład prawo unijne wymaga przygotowania przez państwa członkowskie dokumentów strategicznych i programowych stanowiących podstawę do uzyskania środków strukturalnych z budżetu UE (np. NSRO i programów operacyjnych w okresie 2007–2013).

krajowego. Dotyczy to przede wszystkim ogólnounijnych strategii rozwojowych takich jak: strategia lizbońska<sup>8</sup>, której następczynią została strategia opracowana przez Komisję Europejską (KE) i przyjęta w czerwcu 2010 r. przez Radę Europejską pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*<sup>9</sup> (Europa 2020).

## 2. Wymiar demograficzny procesów strategicznego planowania rozwoju

Strategiczne dokumenty krajowe odpowiadać powinny na współczesne wyzwania, do których niewątpliwie należą wyzwania o charakterze demograficznym. Konieczność uwzględnienia problemów demograficznych w krajowych dokumentach strategicznych została dostrzeżona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), odgrywające rolę ośrodka odpowiedzialnego za koordynację procesów programowania rozwoju w Polsce ze względu na znaczenie tego resortu w programowaniu środków polityki spójności UE. W *Planie uporządkowania strategii rozwoju* przygotowanym przez MRR w marcu 2010 r. przewidziano, że strategię rozwoju powinny formułować odpowiedzi na współczesne wyzwania, do których należą trendy demograficzne<sup>10</sup>. W wytycznych dotyczących trybu i sposobu przeprowadzenia oceny zgodności przygotowywanych dokumentów strategicznych i operacyjnych ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju MRR wskazała na potrzebę wzięcia pod uwagę przy opracowywaniu strategii rozwoju czynników demograficznych wpływających na strategię rozwoju w danym obszarze<sup>11</sup>. W konsekwencji pojawia się pytanie o stopień uwzględnienia kwestii demograficznych w głównych dokumentach strategicznych nowego systemu planowania rozwoju w Polsce.

W ramach prac nad systemem zarządzania rozwojem kraju Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleciło przeprowadzenie kontroli krzyżowej projektów dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Kontrola miała mieć na celu ocenę

---

<sup>8</sup> *Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008*, Komisja Europejska, Komunikat Komisji COM (2005) 141.

<sup>9</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

<sup>10</sup> *Plan uporządkowania...*, op.cit., s. 4.

<sup>11</sup> Decyzja Nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania oceny zgodności projektów strategii rozwoju ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju.

zapisów tych dokumentów pod kątem stopnia uwzględnienia w nich kluczowych obszarów tematycznych oraz wzajemnej spójności i zgodności tych dokumentów. Kluczowe obszary tematyczne określone zostały na podstawie głównych unijnych dokumentów strategicznych<sup>12</sup> oraz podstawowych krajowych dokumentów strategicznych<sup>13</sup>. Analiza tych dokumentów pozwoliła na wyodrębnienie jedenastu obszarów, w tym demografii, których tematyka powinna zostać ujęta w zintegrowanych strategiach rozwoju<sup>14</sup>. W zakresie demografii badanie dotyczyło obecności w dziewięciu zintegrowanych strategiach rozwoju działań odnoszących się do trzech podobszarów: poprawy sytuacji demograficznej w Polsce, podniesienia poziomu zdrowotności oraz polityki migracyjnej<sup>15</sup>.

Pierwszy etap badania polegający na wyodrębnieniu kluczowych obszarów tematycznych na podstawie głównych krajowych i unijnych dokumentów strategicznych wykazał, że zarówno unijne dokumenty (przede wszystkim raport KE *Regiony 2020 – ocena przyszłych wyzwań dla regionów*<sup>16</sup>), jak i kluczowe dokumenty krajowe (tj. DSRK i SRK) wskazują na konieczność odpowiedzi przez decydentów krajowych na wyzwania demograficzne. Szczególnie wyraźnie zostało to podkreślone w raporcie *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, stanowiącym podstawę do przygotowania DSRK, w którym sytuacja demograficzna przedstawiona została jako jeden z głównych dylematów rozwojowych Polski, a trendy demograficzne określono jako poważne wyzwanie społeczno-ekonomiczne<sup>17</sup>. Ponadto kluczowe

---

<sup>12</sup> Lista tych dokumentów jest dostępna w: *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, PSDB, Warszawa 2011, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/zintegrowane\\_strategie\\_rozwoju/strony/default.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.aspx), dostęp: 5.09.2012 r., s. 7–8.

<sup>13</sup> Do dokumentów tych zaliczono: raport *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, DSRK, SRK 2007–2015, SRK 2020, Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), Krajowy Program Reform (KPR) 2008–2011, Program Konwergencji (PK).

<sup>14</sup> Taki sposób przeprowadzenia oceny rządowych dokumentów strategicznych nie stanowi oceny jakości strategii radzenia sobie z problemami demograficznymi wynikającej z badanych dokumentów. W związku z tym, w opinii autorki tego artykułu, jest ona w niewielkim stopniu przydatna do oceny adekwatności zaplanowanych działań w stosunku do wagi problematyki demografii. Przeprowadzona kontrola krzyżowa służy przede wszystkim ocenie spójności zapisów zintegrowanych strategii rozwoju z dokumentami wyższego rzędu – DSRK i SRK.

<sup>15</sup> *Ekspertyza...*, op.cit., s. 10.

<sup>16</sup> *Regiony 2020 – ocena przyszłych wyzwań dla regionów*, SEC (2008) 2868, wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 2008.

<sup>17</sup> *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RM, Warszawa 2009, [http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf), dostęp: 6.09.2012 r., s. 82.

krajowe dokumenty strategiczne – projekt DSRK<sup>18</sup> oraz SRK 2020<sup>19</sup> – zawierają spójny zestaw priorytetów rozwojowych odnoszących się do wyzwań demograficznych, obejmujący działania w zakresie:

- zmian w systemie emerytalnym i rentowym,
- aktywizacji rezerw na rynku pracy,
- łączenia ambicji zawodowych i aspiracji życiowych,
- odpowiedniej polityki migracyjnej,
- dostępnych i wysokiej jakości usług zdrowotnych,
- poprawy jakości kapitału ludzkiego, m.in. przez przygotowanie do uczenia się przez całe życie.

Analiza treści głównych dokumentów długookresowych i średniookresowych, tj. projektów DSRK i SRK, wskazuje na próbę sformułowania spójnej odpowiedzi na wyzwania demograficzne przez autorów obu strategii.

Kontrola krzyżowa zapisów dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju wykazała znaczące braki w ujęciu kwestii demograficznych w tych dokumentach<sup>20</sup>. W opinii autorów analizy tylko jedna strategia, mianowicie projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2011–2020<sup>21</sup>, w wyczerpujący sposób ujmowała kwestie wyzwań demograficznych zarówno w części diagnostycznej, jak i strategicznej, odnosząc się do wszystkich analizowanych obszarów w zakresie demografii. Uznano również, że Strategia Sprawne Państwo 2011–2020<sup>22</sup> w wystarczającym stopniu uwzględnia tematykę demografii, choć odnosiła się ona wyłącznie do jednego aspektu problematyki wyzwań demograficznych, a mianowicie – podniesienia poziomu zdrowotności społeczeństwa<sup>23</sup>. Pozostałe strategie uwzględniały kwestie demografii w niewystarczający sposób lub nie uwzględniały ich wcale<sup>24</sup>, przy

<sup>18</sup> *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Część II. 25 kluczowych decyzji, projekt z dnia 17 listopada 2011 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 3–4.

<sup>19</sup> W strategii tej odpowiedź na wyzwania demografii stanowią przede wszystkim działania ujęte w Celu II.4. Rozwój kapitału ludzkiego, w: *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z listopada 2011 r., Warszawa 2011, s. 66–72.

<sup>20</sup> *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju, Załącznik 3: matryca kontroli krzyżowej*, PSDB, Warszawa 2011, dostępna na stronie: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/zintegrowane\\_strategie\\_rozwoju/strony/default.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.aspx), dostęp: 5.09.2012 r.

<sup>21</sup> *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego – założenia i filozofia*, materiał roboczy z dnia 12 września 2010 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.

<sup>22</sup> *Strategia Sprawne Państwo 2011–2020*, projekt z dnia 19 listopada 2010 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.

<sup>23</sup> *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, Załącznik 3..., op.cit.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

czym autorzy analizy doszli do wniosku, że nie wszystkie strategie muszą zawierać w sobie odpowiedź na wyzwania demografii. Pomimo braku ujęcia kwestii demograficznych w projekcie Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska<sup>25</sup>, w projekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2011–2020<sup>26</sup> oraz w projekcie Strategii Rozwoju Transportu<sup>27</sup> nie rekomendowano uzupełnienia tych strategii w tym obszarze<sup>28</sup>. Z drugiej strony, zauważono, że pomimo szerokiego ujęcia problematyki demograficznej w KSRR wymaga ona uzupełnienia, gdyż koncentruje się prawie wyłącznie na działaniach związanych z aktywizacją zawodową osób starszych<sup>29</sup>. Wskazano również na konieczność uzupełnienia projektu Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020<sup>30</sup>, Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa<sup>31</sup> oraz Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki<sup>32</sup> w zakresie działań na rzecz poprawy sytuacji demograficznej w Polsce oraz w tej ostatniej również w obszarze racjonalnej polityki migracyjnej<sup>33</sup>. W strategiach, w których temat demografii jest obecny, najpełniej odniesiono się do kwestii poprawy zdrowotności społeczeństwa, a w najmniejszym stopniu do kwestii poprawy sytuacji demograficznej w Polsce<sup>34</sup>. Wyniki analizy krzyżowej przeprowadzonej przez ekspertów przedstawia tab. 3.

---

<sup>25</sup> Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, projekt z dnia 4 stycznia 2011 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

<sup>26</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2011–2020, projekt z 19 listopada 2010 r., Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

<sup>27</sup> Strategia Rozwoju Transportu, założenia strategii z dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Transportu, Warszawa 2010.

<sup>28</sup> *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, Załącznik 3..., op.cit.

<sup>29</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

<sup>30</sup> Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020, projekt z dnia 11 stycznia 2011 r., Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011.

<sup>31</sup> Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, projekt z dnia 14 grudnia 2010 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.

<sup>32</sup> Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, projekt z dnia 24 stycznia 2011 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

<sup>33</sup> *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, Załącznik 3..., op.cit.

<sup>34</sup> *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, op.cit., s. 47.



Tab. 3. Wymiar demograficzny w krajowych dokumentach strategicznych – analiza jakościowa

<b>Dokument strategiczny (projekt badany w analizie krzyżowej)</b>	<b>Uwagi<sup>35</sup></b>	<b>Zakres proponowanych zmian</b>
KSRR	wymaga uzupełnienia	we wszystkich kluczowych obszarach
SIEG	wymaga uzupełnienia	w zakresie racjonalnej polityki migracyjnej
SRKL	nie wymaga uzupełnienia	–
SRT	nie wymaga uzupełnienia	–
SRKS	wymaga uzupełnienia	w zakresie poprawy sytuacji demograficznej w Polsce
SZRWRiR	wymaga uzupełnienia	w zakresie poprawy sytuacji demograficznej w Polsce
SSP	nie wymaga uzupełnienia	–
SBEiS	nie wymaga uzupełnienia	–
SBN	nie wymaga uzupełnienia	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju* (wraz z załącznikami), op.cit.

## Podsumowanie

Opis nowo tworzonego systemu planowania rozwoju Polski oraz analiza dokumentów powstających w tym systemie pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- reformowany system planowania rozwoju stwarza warunki dla formułowania strategii radzenia sobie z problemami wynikającymi z trendów demograficznych dzięki hierarchicznemu układowi dokumentów strategicznych i operacyjnych;
- uwzględniono konieczność ujęcia w dokumentach strategicznych kwestii demograficznych przez sformułowanie odpowiednich wytycznych;
- główne dokumenty strategiczne, tj. DSRK i SRK 2020, w spójny sposób formułują odpowiedzi na wyzwania demograficzne;

<sup>35</sup> Uwagi ekspertów przeprowadzających kontrolę krzyżową strategii rozwoju. Zob. w: *Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju* (wraz z załącznikami), PSDB, Warszawa 2011, dostępna na stronie: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/zintegrowane\\_strategie\\_rozwoju/strony/default.asp](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.asp), dostęp: 5.09.2012 r.



- dokumenty niższego rzędu – strategie rozwoju w różnym stopniu uwzględniają kwestie demografii, wykazując braki zarówno w zakresie diagnostycznym, jak i strategicznym.

Ostateczna strategia radzenia sobie z problemami demografii w Polsce zależy przede wszystkim od przyjęcia strategii rozwoju przez Radę Ministrów, stopnia uwzględnienia tematyki demografii w ostatecznych wersjach tych dokumentów oraz od stopnia przełożenia zapisów dokumentów strategicznych o ogólnym z natury rzeczy charakterze na konkretne działania w dokumentach operacyjnych (programach rozwoju/programach operacyjnych) przygotowywanych przez administrację rządową.

## Literatura

Decyzja Nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania oceny zgodności projektów strategii rozwoju ze Średnio-okresową Strategią Rozwoju Kraju.

*Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych 9 zintegrowanych strategii rozwoju*, PSDB, Warszawa 2011, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/zintegrowane\\_strategie\\_rozwoju/strony/default.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.aspx), dostęp: 5.09.2012 r.

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela 2010.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

*Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznnych/strony/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznnych.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznnych.aspx), dostęp: 3.05.2011 r.

*Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Część II. 25 kluczowych decyzji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, projekt z dnia 17 listopada 2011, Warszawa 2011.

*Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, projekt z dnia 17 listopada 2011, Warszawa 2011.

*Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Premiera Rady Ministrów, Warszawa 2009, [http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf), dostęp: 6.09.2012 r.

- Przyporządkowanie obowiązków i planowanych strategii rozwoju i polityk – tabela*, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznycy/strony/porzadkowanie\\_dokumentow\\_strategicznycy.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznycy/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznycy.aspx), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dostęp: 3.09.2012 r.
- Regiony 2020 – ocena przyszłych wyzwań dla regionów*, SEC (2008) 2868, wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 2008.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2011–2020, projekt z 19 listopada 2010 r., Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, projekt z dnia 4 stycznia 2011 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, projekt z dnia 24 stycznia 2011 r., Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego – założenia i filozofia, materiał roboczy z dnia 12 września 2010 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020, projekt z dnia 11 stycznia 2011, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z listopada 2011 r., Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Transportu, założenia strategii z dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Transportu, Warszawa 2010.
- Strategia Sprawne Państwo 2011–2020, projekt z dnia 19 listopada 2010 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2012 r.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, projekt z dnia 14 grudnia 2010 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
- System zarządzania rozwojem (podręcznik metodologiczny)*, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2009 Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
- Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008*, Komisja Europejska, Komunikat Komisji COM (2005) 141.

## Summary

---

### **DEMOGRAPHIC DIMENSION OF SOCIO-ECONOMIC PROCESSES OF DEVELOPMENT PLANNING IN POLAND**

The aim of this article is to present a demographic dimension of socio-economic processes of development planning in Poland. The article presents a reformed national system for socio-economic development planning, which functions on the central level. The presentation of the system is a base for the analysis of the process of the preparation of main national strategic documents as regards the way in which demographic issues are present in the process of strategic planning and the degree to which they take into account the issues of demographic changes.



*Agata Ługowska*

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## **Skuteczność projektów systemowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej**

Warunki funkcjonowania pomocy społecznej uległy istotnej zmianie wraz z kryzysem państwa opiekuńczego i jego instytucji, dlatego obserwujemy od kilku lat próby reform tego obszaru. Głównymi kierunkami zmian są: decentralizacja, pluralizm podmiotów oraz próby aktywizacji klientów. Pomoc społeczna stanowi ważny system wsparcia osób i grup społecznych znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie przezwyciężyć oraz pokonać samodzielnie<sup>1</sup>. Polityka pomocy społecznej stanowi zinstytucjonalizowany system działań na rzecz zagrożonych wykluczeniem społecznym, ma na celu udzielenie im zarówno świadczeń, jak i usług, które spowodują zmianę sytuacji społecznej oraz materialnej tych osób. W Polsce obserwujemy w ostatnich latach zmianę paradygmatu w podejściu do pomocy społecznej, która przez wiele lat po transformacji ustrojowej miała charakter pasywny i osłonowy. Ważną rolę w tej przemianie odegrało wejście Polski do Unii Europejskiej, a także przeorientowanie dotychczas prowadzonej wewnętrznej polityki pomocy społecznej w kierunku polityki aktywizacji i integracji społecznej.

Wsparcie systemu pomocy społecznej w Polsce jest dokonywane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Pomoc ta koncentruje się głównie wokół kluczowych obszarów i najważniejszych problemów wymagających interwencji w zakresie zatrudnienia oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego.

---

<sup>1</sup> Zob. art.2 Ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

Spośród dziesięciu priorytetów PO KL dwa adresowane są w części lub w całości do instytucji pomocy społecznej oraz do organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą społeczną. Priorytet I – Zatrudnienie i integracja społeczna jest realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a Priorytet VII – Promocja integracji społecznej przez samorządy województw. Ten ostatni przewiduje m.in. poprawę dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>2</sup>.

Zgodnie ze Szczegółowym Opisem Priorytetów PO KL – Priorytet VII – Promocja integracji społecznej składa się z trzech działań:

- Działanie 7.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji,
- Działanie 7.2. Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej,
- Działanie 7.3. Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji.

Działanie 7.1. składa się z trzech poddziałań, w ramach których realizowane są projekty systemowe dla ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie i regionalnych ośrodków polityki społecznej. Poddziałania wskazują jednoznacznie, iż projekty systemowe powinny być realizowane zgodnie z zasadami wdrażania projektów systemowych.

Ośrodki pomocy społecznej (OPS) realizują projekty systemowe współfinansowane z EFS w ramach PO KL (7.1.1) od 2008 r., czyli już piąty rok. Dlatego coraz częściej w publicznych dyskusjach, jak również w kontekście działania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, pada pytanie o celowość i skuteczność wydatkowania środków unijnych.

Rozważania na temat skuteczności projektów systemowych realizowanych przez OPS należy zacząć od wyjaśnienia, czym jest skuteczność, gdyż to pojęcie jest rozumiane w różny sposób. Często „skuteczność” używana jest zamiennie z pojęciem „efektywność”, co wynika z interpretowania tego terminu jako synonimu skutku. O pomocy społecznej mówi się, że jest skuteczna, gdy trafia do tych, którzy rzeczywiście jej potrzebują, odpowiada na ich problemy i potrzeby, a oczekiwane rezultaty są trwałe i osiągnięte przy użyciu najmniejszych zasobów, zwłaszcza finansowych<sup>3</sup>. Krytykując działania instytucji pomocy społecznej ze względu na efektywność, dokonuje się oceny cech działalności, które należy jed-

---

<sup>2</sup> *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, stan na 1 stycznia 2012 r.

<sup>3</sup> *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011, s. 5.

nakże wyraźnie odróżnić od skuteczności. Osiągnięcie celu oznacza, że działanie było skuteczne, jednak nie musi znaczyć, że było również efektywne<sup>4</sup>.

Należy podkreślić, iż skuteczność jest kryterium kluczowym przy ocenianiu realizacji projektów systemowych. Ponadto ocena skuteczności OPS potrzebna jest nie tylko instytucjom kontrolującym je pod względem merytorycznym, ale stanowi także element samooceny i samokontroli tej instytucji oraz jej pracowników<sup>5</sup>, w szczególności wtedy, gdy uzna się, że efektywność nie stanowi kryterium odpowiedniego. Możliwość oceny skuteczności działań OPS podejmowanych przy realizacji projektów systemowych wymaga sformułowania jej celów, czyli najogólniej wyobrażenia stanu, który ma zostać osiągnięty. Szczegółowo sformułowane cele są podawane i opisywane już na samym początku, tzn. we wniosku aplikacyjnym beneficjenta o dofinansowanie. W trakcie realizacji projektu odbywa się systematyczna kontrola osiąganych celów przez instytucję pośredniczącą (szczegółowa weryfikacja wniosków o płatność). Sam OPS poprzez przeprowadzaną ewaluację i monitoring ma nadzór nad skutecznością założonych celów. Większość OPS, realizując projekty finansowane z EFS, bez większych problemów osiąga cele założone we wniosku aplikacyjnym. Dlatego też należałoby uznać działania ośrodków w tym zakresie za skuteczne, jednak pytanie – czy efektywne.

Zwolennicy realizacji programów unijnych w pomocy społecznej uważają, iż fundusze europejskie zmieniają wizerunek działań w sferze pomocy i integracji społecznej, wprowadzają nowe standardy, umożliwiają wdrażanie nowych idei oraz rozwiązań. Należy zauważyć, iż PO KL odnosi się do pomocy społecznej jako części całościowych działań aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluceniem społecznym. Wcześniej działania aktywizacyjne przypisane były wyłącznie urzędowi pracy. Na samym początku, tzn. w ramach realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006, istniało jedynie działanie 1.5. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnie ryzyka. Działanie to obejmowało zarówno konkursy, jak i działania adresowane do OHP, jednakże w żadnym z jego elementów nie uwzględniono roli systemu pomocy społecznej. W związku z tym aktywna polityka społeczna od klasycznych działań rynku pracy różniła się wyłącznie adresatem, podczas gdy sposób działań pozostał taki sam. Przełom nastąpił wraz z nowym okresem programowania PO KL 2007–2013 i wynikał ze sformułowania nowego, odrębnego

<sup>4</sup> R. Szarffenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 99.

<sup>5</sup> B. Szatur-Jaworska, *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w pomocy społecznej*, w: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996, s. 3.

celu dotyczącego zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego. W ramach niego wskazano, że „należy dążyć do wzmocnienia spójności społecznej i ograniczania zasięgu ubóstwa, poprzez rozwijanie instrumentów aktywnej integracji, połączonych z systemem wsparcia dochodowego i możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej, np. w ramach podmiotów ekonomii społecznej”. Dostrzeżono również, że „dotychczasowe oceny skuteczności działań wobec osób zagrożonych wykluczeniem wskazują na potrzebę działań zintegrowanych, bardziej kompleksowych, obejmujących zarówno usługi w zakresie przywracania do pełnienia ról społecznych, jak i ułatwiające powrót na rynek pracy”. Oferowane formy wsparcia powinny angażować do współpracy organizacje pozarządowe, działające w obszarze integracji społecznej oraz wspierać rozwój aktywnych i innowacyjnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, powiązanych z wykorzystaniem instrumentów rynku pracy (np. w postaci podmiotów ekonomii społecznej)<sup>6</sup>.

Uwzględniając powyższe stwierdzenia, należy zauważyć, iż w ramach PO KL pojawiło się nowe pojęcie „aktywnej integracji”, które w odmienny sposób zaczęło definiować pojęcie aktywizowania osoby potrzebującej wsparcia. Przede wszystkim położono nacisk na potrzebę aktywnej integracji jako kompleksowego działania wszystkich instytucji pomocy i integracji społecznej na rzecz pełnego uczestnictwa osób i rodzin w życiu społecznym, co obejmuje zarówno osiągnięcie właściwego dochodu, dostęp do zatrudnienia, jak również równy dostęp do dóbr i usług społecznych. Ponadto aktywną integrację zaczęto realizować poprzez komplementarne stosowanie usługi instrumentów o charakterze zatrudnieniowym, zdrowotnym i społecznym, obejmujących całokształt potencjału człowieka, a nie wyłącznie kwestię zatrudnienia. Warto zauważyć, iż aktywna integracja zakłada z jednej strony zarówno aktywne działania osób i instytucji, jak również pełną aktywność człowieka będącego zarówno odbiorcą, jak i partnerem. Celem aktywnej integracji stało się przywrócenie lub nabycie możliwości, tudzież zdolności zatrudnienia oraz integracji społecznej osób korzystających z pomocy społecznej. Tym samym celem stały się działania długofalowe mające charakter wpływu na postawę człowieka, jego zachowania oraz relacje w środowisku<sup>7</sup>.

Ten sposób traktowania aktywnej integracji wyraźnie zmienił sposób postrzegania pomocy społecznej w sposób odmienny od ideologii *workfare*. W związku

<sup>6</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 118.

<sup>7</sup> C. Miżejewski, *Skuteczność i przeciwnskuteczność Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w obszarze integracji społecznej*, w: M. Grewiński, J. Krzyszkowski, *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 110–111.



z tym można stwierdzić, że PO KL umożliwił wdrożenie nowych idei i rozwiązań głównie poprzez to, że zaczął je finansować i promować. Analizując dotychczasowe efekty PO KL, należy stwierdzić, iż zmieniły one całkowicie wizerunek działań w sferze pomocy i integracji społecznej. Nie oznacza to oczywiście idealizowania całego procesu. Ma on bowiem swoje dobre i złe strony: i sukcesy, i porażki, które wynikają z bardzo różnych powodów, leżących zarówno po stronie kreatorów programu, jak i jego realizatorów. O ile można wskazać pozytywne skutki po stronie instytucji publicznych, o tyle mogą budzić niepokój skutki po stronie obywatelskiej, często wywołane przez sam system wdrażania programu. Do sukcesów można jednoznacznie zaliczyć dwie kwestie. Pierwsza to nadanie nowego tonu, nowego tchnienia, idei integracji społecznej. Druga to prawdziwa rewolucja w systemie pomocy społecznej. Trzeba zwrócić uwagę, że obie stanowią początek drogi, ponieważ po wielu latach funkcjonowania „opieki społecznej” trudno przestawić się na pomoc społeczną. Jest to kłopotliwa zmiana, zarówno z uwagi na kwestie mechanizmów prawnych, finansowych, jak i mentalności oraz kultury organizacyjnej instytucji<sup>8</sup>.

Analiza byłoby nierzetelna, gdyby skupić się tylko na sukcesach. Realizacja projektów w dziedzinie integracji społecznej prowadzi również niejednokrotnie do negatywnych doświadczeń. Niestety, problemem jest fakt, iż skuteczność nie przekłada się na efektywność, czyli pełne usamodzielnienie się osób biorących udział w projekcie. Dlatego też warto zdiagnozować problemy, tak by móc zwiększyć efektywność projektów.

Istotne wnioski na przyszłość przedstawia C. Miżejewski, wskazując, iż w tak złożonej sytuacji należy kontynuować politykę aktywnej integracji w działaniach pomocy społecznej. Zasadne byłoby także wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej pojęć znanych tylko z realizacji PO KL, jak: całe instrumentarium aktywnej integracji, programy aktywności lokalnej, powiązanie realizowanych działań z lokalnymi strategiami rozwoju lub strategiami rozwiązywania problemów społecznych itd. Nie ulega jednak wątpliwości, że należy na nowo podejść do projektów systemowych, które powinny w sobie łączyć działania z zakresu pomocy społecznej, urzędów pracy oraz organizacji pozarządowych, tworząc tym samym spójną całość. Realizowanie projektów przez różne instytucje i podmioty dla tych samych grup osób, obejmujące tylko inne instrumenty wsparcia, powodują nieefektywność i społeczne niezadowolenie.

Należy zwrócić także uwagę, iż działania pomocy społecznej muszą zostać skierowane w stronę społeczności lokalnej, a nie tylko konkretnych jednostek lub

---

<sup>8</sup> C. Miżejewski, *Skuteczność i przeciwnskuteczność...*, op.cit., s. 110.

grup jak np. bezrobotni. Człowiek jest istotą społeczną, dlatego konstruowanie działań w projekcie powinno być uzależnione od lokalnej społeczności i środowiska. Zadaniem pracowników pomocy i integracji społecznej jest bycie animatorami i pobudzanie całych grupy oraz społeczności. W związku z tym należy wzmocnić działania o charakterze edukacyjnym adresowane do pracowników jednostek pomocy i integracji społecznej, zwłaszcza w zakresie partnerstwa, środowiskowej pracy socjalnej oraz metod pracy. Działania te powinny realizować kompetentne, wyspecjalizowane jednostki szkoleniowe. Obecny dogmat „najniższej ceny” powoduje, że wiele szkoleń, warsztatów czy kursów ma niski standard oraz pozorny charakter, co zniechęca tym samym pracowników i wolontariuszy do uczestnictwa w nich. Zaniżenie standardów instytucji szkolących pracowników pomocy i integracji społecznej stanowi istotny problem.

Warto także przypomnieć o znaczeniu pracy socjalnej z jej wszystkimi możliwościami. Pomóc w tym może ustawa o zawodzie pracownika socjalnego, której projekt czeka na uchwalenie już piąty rok. Status pracownika socjalnego z jego uprawnieniami musi być powszechnie znany oraz respektowany niezależnie od miejsca zatrudnienia.

Kolejnym istotnym wnioskiem jest położenie nacisku na jakość oraz wzmocnienie współpracy publiczno-społecznej, co należy rozumieć poprzez wprowadzenie standardów realizowanych działań. Standardy powinny powstawać na poziomie lokalnym, a nie wynikać z abstrakcyjnych rozporządzeń dla całego kraju. Realizatorzy i beneficjenci projektów powinni mieć jasno określone i uproszczone procedury aplikowania, realizacji i sprawozdania projektów unijnych. Istotne są merytoryczne oczekiwania dotyczące rezultatów, a nie produktów w projektach.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż trzeba więcej uwagi poświęcić problematyce integracji społecznej zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Ta kwestia stanowi duże wyzwanie dla polityków i działaczy społecznych. Brak precyzyjnego określenia, że spójność społeczna jest ważna nie tylko na poziomie Unii Europejskiej, lecz także w każdej nawet najmniejszej gminie, działania pomocy społecznej i organizacji pozarządowych okażą się jedynie bezowocną pracą, gdyż nie przyniosą oczekiwanych efektów<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> C. Miżejewski, *Skuteczność i przeciwnskuteczność...*, op.cit., s. 116, 117.

## Literatura

Mizejewski C., *Skuteczność i przeciwskuteczność Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w obszarze integracji społecznej*, w: Grewiński M., Krzyszkowski J., *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

*Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011.

Szatur-Jaworska B., *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w pomocy społecznej*, w: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996.

Szarffenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

*Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, stan na 1 stycznia 2012 r.

## Summary

---

### THE EFFICIENCY OF SYSTEM PROJECTS FULFILLED BY SOCIAL CARE CENTERS IN POLAND

The conditions of social care have been changed since the country crisis and its institutions. That's why we can observe the efforts to reform the social care from a couple of years.

The main courses in the process of changing are: decentralization, subject pluralism as well as attempts to activate the clients. During the last years in Poland the paradigm towards social care has been changed. Many years after political system transformation social care was characterized by passiveness and protection. Very important for that was Poland's membership in EU and the change of former internal policy of social care towards the policy of activation and social integration. The change into an active policy has visibly changed the perspective of social care, which is different from 'workfare' ideology. In connection with above mentioned matters we can raise a thesis, the Human Capital Program (PO KL) has made the introduction of new ideas and solutions possible, mainly through its financing and promotion. Theoretically after analyzing the effects of PO KL we should say they have completely changed the image of activities in social care and integration. It is worth to think about the efficiency of system projects fulfilled by social care centers in Poland.



*Daria Moskwa-Bęczkowska*  
Politechnika Świętokrzyska w Kielcach

# Sektor szkolnictwa wyższego w Polsce w świetle zmian demograficznych

## Wprowadzenie

Zmiany w sektorze szkolnictwa wyższego, jakie zaistniały w Polsce od początku okresu transformacji, spowodowane były wieloma czynnikami, w tym także zmianami demograficznymi. Na mocy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup> wprowadzone zostały zasady autonomii instytucjonalnej, niezależności wobec administracji państwowej i wolności akademickiej, a także zasady kierowania szkolnictwem wyższym. Rezultatem wprowadzenia nowych aktów prawnych był gwałtowny rozwój sektora szkolnictwa wyższego oraz jego zróżnicowanie pod względem rodzajów instytucji i oferowanych programów studiów. Związany był on także ze wzrostem aspiracji edukacyjnych młodzieży i rosnącym zapotrzebowaniem na studia wyższe, co znalazło wyraz w szybko rosnącej liczbie studentów. Niestety, od 2005 r. liczba ta zaczęła gwałtownie spadać, a zaobserwowany trend demograficzny potwierdzają także prognozy przygotowywane na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Sytuacja polskiego szkolnictwa wyższego ulegnie zatem zmianie, a głęboki niż demograficzny spowoduje, że duża część uczelni znajdzie się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest rozwój sektora szkolnictwa wyższego w latach 1990–2011 w świetle uwarunkowań demograficznych. W szczególności zwrócona zostanie uwaga na dwie odmienne tendencje rozwojowe: wzrost

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

populacji studentów w latach 1990–2005 oraz obserwowany spadek w latach 2006–2011. Wspomniane trendy przeanalizowane zostaną w kontekście zjawisk demograficznych, jakie wystąpiły w analizowanych latach oraz w kontekście prognozowanej sytuacji demograficznej.

## 1. Sektor szkolnictwa wyższego w Polsce – stan i struktura

Sektor szkolnictwa wyższego w Polsce tworzą wszystkie uczelnie wyższe (publiczne i niepubliczne), instytucje kształcenia pomaturalnego, instytuty naukowe oraz ośrodki doświadczalne. Podstawowym aktem prawnym określającym prawne i organizacyjne zasady funkcjonowania szkół wyższych jest ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>2</sup>. Na mocy wyżej wymienionego aktu prawnego sformułowana została definicja szkoły wyższej określająca ją jako szkołę prowadzącą studia wyższe, utworzoną w sposób określony w ustawie. Mając na względzie konieczność doprecyzowania powyższej definicji, w art. 2 ustawy wszystkie uczelnie wyższe podzielone zostały na uczelnie publiczne i niepubliczne, a za główne kryterium podziału uznano organ założycielski. W wyniku tego uczelnie publiczne zdefiniowano jako utworzone przez państwo uczelnie, reprezentowane przez właściwe organy władzy lub administracji publicznej, a uczelnie niepubliczne – utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną<sup>3</sup>. Odmiennie sformułowaną definicję stosuje się na potrzeby badań statystycznych. W tym wypadku uczelnie wyższe określa się mianem jednostek stanowiących część systemu nauki polskiej i systemu edukacji narodowej, której ukończenie pozwala otrzymać dyplom stwierdzający uzyskanie wyższego wykształcenia<sup>4</sup>.

Jak wspomniano, okres transformacji istotnie wpłynął na rozwój sektora szkolnictwa wyższego, co znalazło odzwierciedlenie w szybko rosnącej liczbie szkół wyższych oraz studiujących w nich studentów. W roku akademickim 2010/2011 w sektorze tym funkcjonowało ogółem 460 szkół wyższych, w tym 132 publiczne (28,7%) i aż 328 niepublicznych (71,3%). Dane dotyczące liczebności zarówno

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, op.cit.

<sup>3</sup> Art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

<sup>4</sup> *Zasady metodyczne statystyki edukacji*, GUS, Warszawa 1993.

publicznych, jak i niepublicznych szkół wyższych w Polsce w latach 1990–2011 zawarte są w tab. 1.

Tab. 1. Liczba szkół wyższych w Polsce w latach 1990–2011\*

Rok akademicki	Szkoly wyższe			Rok akademicki	Szkoly wyższe		
	ogółem	publiczne	niepubliczne		ogółem	publiczne	niepubliczne
1990/1991	<b>112</b>	112	0	2001/2002	<b>344</b>	123	221
1991/1992	<b>118</b>	106	12	2002/2003	<b>377</b>	125	252
1992/1993	<b>124</b>	106	18	2003/2004	<b>400</b>	126	274
1993/1994	<b>140</b>	104	36	2004/2005	<b>427</b>	126	301
1994/1995	<b>161</b>	105	56	2005/2006	<b>445</b>	130	315
1995/1996	<b>179</b>	99	80	2006/2007	<b>448</b>	130	318
1996/1997	<b>213</b>	99	114	2007/2008	<b>455</b>	131	324
1997/1998	<b>246</b>	100	146	2008/2009	<b>456</b>	131	325
1998/1999	<b>266</b>	108	158	2009/2010	<b>461</b>	131	330
1999/2000	<b>287</b>	113	174	2010/2011	<b>460*</b>	132	328
2000/2001	<b>310</b>	115	195				

\* Liczba ta może być nieco mniejsza od podawanej przez MNiSW, ponieważ nie uwzględniono uczelni, w których w listopadzie 2010 r. nie było studentów ani absolwentów.

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Powyższe informacje wskazują na wyraźny wzrost liczby szkół niepublicznych. Znacznie mniejszą tendencją wzrostową charakteryzuje się liczba szkół publicznych, która w latach 1990–2011 wzrosła jedynie o 20. Niemniej jednak dynamika rozwoju całego sektora szkolnictwa wyższego w minionym 20-leciu jest ogromna – ogólna liczba szkół wyższych wzrosła ponadczterokrotnie (ze 112 w 1990 r. do 460 w 2010 r.).

Kolejny przekrój analizy strukturalnej sektora szkolnictwa wyższego w Polsce pozwala na identyfikację poszczególnych typów szkół wyższych. Dane analityczne dotyczące tego przekroju dla roku 2010/2011 zawarte są w tab. 2.

Największą grupę stanowią wyższe szkoły ekonomiczne, których udział w całym sektorze szkół wyższych wyniósł 17,2%. Wyższe szkoły techniczne, uczelnie artystyczne oraz uniwersytety mają około 5-procentowe udziały w analizowanym sektorze. Wyszczególnione w przedostatnim wierszu tabeli „Pozostałe

szkoły”, których udział w ogólnej liczbie szkół wyższych jest największy (55%), nie mają wyodrębnionego profilu, umożliwiającego zaliczenie ich do wyróżnionych w tabeli typów uczelni. Szkoły te prowadzą kształcenie w szerokim zakresie, głównie na studiach niestacjonarnych. Zaliczone tu zostały również wyższe szkoły zawodowe, w tym także publiczne szkoły zawodowe, których – według danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) – na dzień 8 grudnia 2011 r. zarejestrowanych było 36<sup>5</sup>.

Tab. 2. Szkoły wyższe w Polsce według typów uczelni w roku akademickim 2010/2011

Typy szkół	Liczba szkół
	2010/2011
Uniwersytety	19
Wyższe szkoły techniczne	23
Wyższe szkoły rolnicze	7
Wyższe szkoły ekonomiczne	79
Wyższe szkoły pedagogiczne	18
Uniwersytety/Akademie medyczne	9
Wyższe szkoły morskie	2
Akademie wychowania fizycznego	6
Wyższe szkoły artystyczne	22
Wyższe szkoły teologiczne	14
Szkoły resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji	7
Pozostałe szkoły (w tym publiczne szkoły zawodowe)	254
<b>Razem</b>	<b>460</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010r.*, GUS, Warszawa 2011.

Dynamicznie rozwijający się sektor szkolnictwa wyższego w analizowanym okresie był niewątpliwie efektem przemian ustrojowych zachodzących wówczas w Polsce. Zmiany te zwiększyły autonomię szkół wyższych, wprowadziły niezależność od administracji państwowej, umożliwiając przy tym powstawanie wyższych szkół niepublicznych. Okres transformacji stworzył zatem prawne uwarunkowania do rozpoczęcia procesu upowszechniania studiów wyższych w Polsce.

<sup>5</sup> Dane Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na dzień 8 grudnia 2011 r., [www.nauka.gov.pl](http://www.nauka.gov.pl).



## 2. Studenci szkół wyższych w Polsce a uwarunkowania demograficzne

Począwszy od 1990 r. przez kolejnych 15 lat w sektorze publicznych i niepublicznych szkół wyższych wyraźnie wzrastała także liczba studentów, która stała się odzwierciedleniem m.in. większego zapotrzebowania na studia wyższe. Korespondowało to oczywiście z rosnącą liczbą szkół, a przy tym także z rozwojem i zróżnicowaniem oferty programowej w zakresie kształcenia. Liczba studentów wzrosła z 403 000 w roku akademickim 1990/1991 do 1 841 251 w roku 2010/2011, osiągając w 2005 r. rekordowy poziom 1 953 800 studentów (tab. 3).

Tab. 3. Studenci szkół wyższych w Polsce w uczelniach publicznych i niepublicznych w latach 1990–2011

Rok akademicki	Liczba studentów (w tys.)			Rok akademicki	Liczba studentów (w tys.)		
	ogółem	uczelnie publiczne	uczelnie niepubliczne		ogółem	uczelnie publiczne	uczelnie niepubliczne
1990/1991	403,8	403,8	0	2001/2002	1 718,7	1 209,4	509,3
1991/1992	428,2	413,8	14,4	2002/2003	1 800,5	1 271,7	528,8
1992/1993	495,7	479,5	16,2	2003/2004	1 858,7	1 312,7	546,0
1993/1994	584,0	555,1	28,9	2004/2005	1 926,1	1 343,9	582,2
1994/1995	682,2	632,6	49,6	2005/2006	1 953,8	1 333,0	620,8
1995/1996	794,6	705,2	89,4	2006/2007	1 941,4	1 301,1	640,3
1996/1997	927,5	784,6	142,9	2007/2008	1 937,4	1 277,0	660,4
1997/1998	1 091,8	864,9	226,9	2008/2009	1 927,7	1 268,4	659,3
1998/1999	1 274,0	942,5	331,5	2009/2010	1 900,0	1 266,9	633,1
1999/2000	1 431,9	1 012,7	419,2	2010/2011	1 841,2	1 261,1	580,1
2000/2001	1 584,8	1 112,5	472,3				

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 1995r.*, GUS, Warszawa 1996r., *Szkoły wyższe i ich finanse w 2004r.*, GUS, Warszawa 2005, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010r.*, GUS, Warszawa 2011.

Lata 1990–2005 były kluczowe dla rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego. Przyczyną takiego stanu rzeczy był, nie tylko wspomniany już wcześniej, wzrost aspiracji edukacyjnych młodzieży, ale przede wszystkim wysoki i długotrwały wyż demograficzny. Zaobserwowane zjawisko wyżu demograficznego widać

wyraźnie po analizie dynamiki wzrostu liczebności grupy wiekowej 19–24 lat (tab. 4), z której blisko 70% osób to potencjalni studenci.

Tab. 4. Ludność według wieku (19–24) w Polsce w latach 1990–2005

Rok	Liczba osób w wieku 19–24 (w tys.)	Rok	Liczba osób w wieku 19–24 (w tys.)
1990	3 126	1998	3 648
1991	3 193	1999	3 730
1992	3 262	2000	3 749
1993	3 328	2001	3 818
1994	3 395	2002	3 903
1995	3 454	2003	3 959
1996	3 523	2004	3 983
1997	3 584	2005	3 922

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rocznik Demograficzny”, GUS, Warszawa 2007, *Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*, Instytut Rozwoju Kapitału Intelektualnego im. Sokratesa, Warszawa 2011.

Niestety, od 2006 r. sprzyjający rozwojowi szkolnictwa wyższego wyż demograficzny zaczął się załamywać, a jego niekorzystne symptomy szybko znalazły odzwierciedlenie w malejącej liczbie studentów. Z analizy dostępnych danych wynika, iż w latach 2006–2010 liczba osób w wieku 19–24 lat zmalała o około 13%, a liczba studentów o około 6% (tab. 5).

Tab. 5. Liczba studentów oraz ludność według wieku (19–24) w Polsce w latach 2006–2010

Rok	Liczba osób w wieku 19–24 (w tys.)	Rok	Liczba studentów ogółem (w tys.)
2006	3 868	2006	1 941,4
2007	3 767	2007	1 937,4
2008	3 626	2008	1 927,7
2009	3 497	2009	1 900,0
2010	3 371	2010	1 841,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rocznik Demograficzny”, op.cit., *Demograficzne Tsunami, Raport Instytutu Sokratesa...*, op.cit., Warszawa 2011, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, op. cit.

Prognozy przygotowywane na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego potwierdzają, iż w wyniku narastania niżu demograficznego liczba osób

w wieku 18–24 lat w 2020 r., spadnie o 1,5 mln, tj. o blisko 36%<sup>6</sup>, co spowoduje także spadek liczby osób w tradycyjnym wieku studenckim. Trend ten zaobserwować będzie można także w ogólnej liczbie ludności w Polsce, która do 2020 r. zmniejszy się o blisko 280 tys. osób. W świetle prognozowanej sytuacji demograficznej w latach 2020–2035 powyższe tendencje jeszcze się pogłębią – łączna liczba ludności w Polsce spadnie o 1,8 mln osób<sup>7</sup>. Oznacza to, iż w kolejnych latach będzie można zaobserwować silne starzenie się polskiego społeczeństwa. Niepokojącym jest również fakt, iż prognozowane tempo spadku liczby ludności Polski w miarę upływu czasu będzie coraz wyższe (tab. 6).

Tab. 6. Prognozowane stany ludności oraz dynamika zmian w latach 2011–2030

Rok	Liczba ludności (w tys.)	Dynamika zmian w stosunku do poprzedzającego okresu (w %)	Przyrosty/ubytki ludności (w tys.)
2011	38 081,7	-0,03	-10,2
2012	38 069,1	-0,03	-12,6
2013	38 056,0	-0,03	-13,1
2014	38 037,1	-0,05	-18,9
2015	38 016,1	-0,06	-21,1
2015–2020	37 829,9	-0,12	-186,2
2020–2025	37 438,1	-0,26	-391,8
2025–2030	36 796,0	-0,43	-642,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2008.

Spadek ogólnej liczby ludności w Polsce, w tym także spadek liczby studentów, jest szczególnie niebezpieczny dla uczelni niepublicznych, a konkretnie prowadzonych przez te uczelnie studiów stacjonarnych. Pomijając uwarunkowania demograficzne, uczelnie publiczne mają dużo większą przewagę liczebną pod względem studiujących w nich studentów (rys. 1), blisko 30% uczelni publicznych kształci blisko 70% wszystkich studentów.

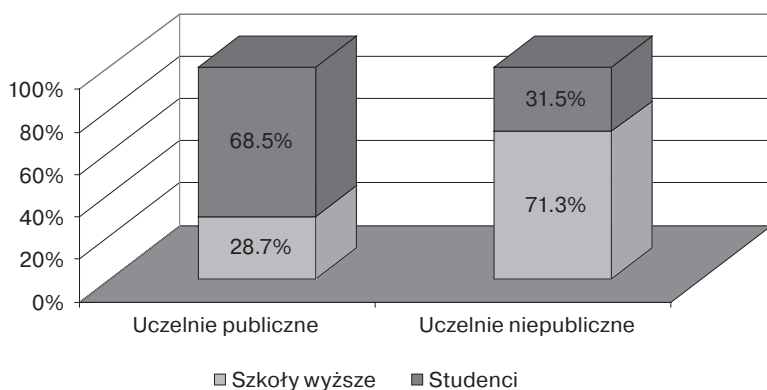
Zwiększone możliwości podjęcia nauki na studiach bezpłatnych w uczelniach publicznych znajdują z pewnością o wielu więcej zwolenników. Dotyczyć to będzie przede wszystkim tych uczelni publicznych i niepublicznych, które prowadzą

<sup>6</sup> *Uwarunkowania przyszłego rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce: globalizacja, demografia i zmiany społeczno-gospodarcze w Polsce*, Ernst&Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2009, s. 26.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 4.

działalność edukacyjną w tych samych miastach, bezpośrednio konkurując ze sobą w ramach oferty kształcenia oraz odpłatności za studia. Istnieje także druga możliwość – stopniowo mogą być likwidowane studia niestacjonarne w uczelniach publicznych, zwłaszcza tam, gdzie istnieje alternatywa uczelni niepublicznych, ponieważ duża część potencjalnych studentów będzie kierowała się motywem ceny, a studia niestacjonarne w uczelniach publicznych są bardziej kosztowne i mniej elastyczne w stosunku do potrzeb konsumenta<sup>8</sup>.

Rys. 1. Liczba szkół wyższych oraz studiujących w nich studentów w podziale na uczelnie publiczne i niepubliczne w roku akademickim 2010/2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010r.*, op. cit.

Uwarunkowania demograficzne przyszłego rozwoju szkolnictwa wyższego są na tyle istotne, iż zagadnieniom tym poświęca się wiele uwagi. W ramach projektu Akademickie Mazowsze 2030 opracowany został raport pt. *Prognozowanie liczby studiujących w szkołach wyższych województwa mazowieckiego 2010–2030*, poświęcony wpływom zmian struktur wieku w Polsce i na Mazowszu na szkolnictwo wyższe. Wynika z niego, iż w latach 2010–2025 liczba osób w wieku 19–24 zmniejszy się o 37%. Niewykluczone jednak, iż w roku 2030 sytuacja ta ulegnie odwróceniu i osób w wyżej wymienionym przedziale będzie ok. 2,4 mln (tj. wzrost o ok. 11%)<sup>9</sup>.

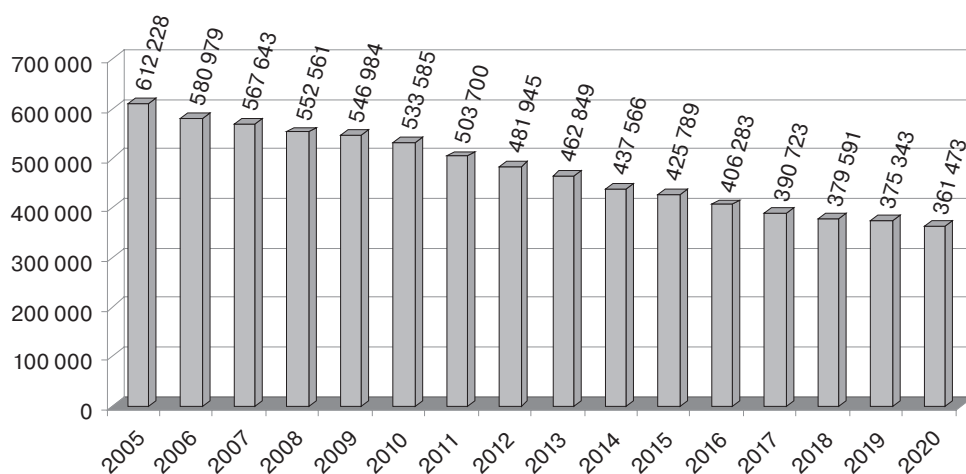
<sup>8</sup> L. Jastrzębowska, *Jak wyjść z pułapki demograficznej*, www.perspektywy.pl, dn. 29.08.2012 r.

<sup>9</sup> I.E. Kotowska i in., *Prognozowanie liczby studiujących w szkołach wyższych województwa mazowieckiego 2010–2030. Raport z badania*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2011, s. 10.

### 3. Wpływ prognozowanych zmian demograficznych na sektor szkolnictwa wyższego

Okres narastającego niżu demograficznego istotnie zmieni sytuację polskiego szkolnictwa wyższego. Na podstawie prognoz GUS szacuje się, że liczba 19-latków do 2020 r. będzie drastycznie malała. Autorzy raportu pt. *Demograficzne Tsunami* podają, iż w 2020 r. potencjalnych kandydatów na studia będzie około 3,6 mln<sup>10</sup>. Oznacza to, że będzie ich o 48% mniej niż w 2002 r., który był rokiem szczytowym, i o 32% mniej niż w 2010 r. (rys. 2).

Rys. 2. Liczba 19-latków w latach 2005–2010 oraz prognoza na lata 2011–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa...*, op.cit.

Spadek liczby studentów dla wielu polskich uczelni oznaczać będzie duże zmiany zarówno w sposobie ich funkcjonowania, jak i konieczności stwarzania warunków do silnej i zdecydowanej konkurencji. Władze uczelni staną w obliczu nowych wyzwań, stawiając sobie za cel stworzenie warunków pracy sprzyjających rozwojowi kadry dydaktycznej, studentów oraz pracowników administracyjnych.

<sup>10</sup> *Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*, Instytut Rozwoju Kapitału Intelktualnego im. Sokratesa, Warszawa 2011.

Prognozuje się, iż obserwowane zmiany demograficzne najmniej odczują duże ośrodki akademickie, takie jak Kraków, Warszawa czy Wrocław, ze względu na swój prestiż. Liczba studentów w tych miastach nie zależy wyłącznie od skłonności do studiowania wśród mieszkańców tych miast i regionów, a przede wszystkim od liczby studentów z innych regionów, którzy decydują się na naukę w tych miastach ze względu na możliwości podjęcia atrakcyjnej pracy po ukończeniu studiów<sup>11</sup>.

Pomimo faktu, iż czynniki demograficzne nie są jedynymi czynnikami kształtującymi popyt na kształcenie wyższe, mają one duże znaczenie, ponieważ pozwalają wyznaczyć granicę możliwości popytu wewnętrznego. Zmiany, jakie nastąpią na skutek oddziaływania czynników demograficznych w poszczególnych grupach wiekowych, niewątpliwie wpłyną na funkcjonowanie całego systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Może się okazać, iż zarejestrowana w 2011 r. liczba 460 uczelni będzie zbyt duża wobec narastającego niżu demograficznego. Wiązać się to będzie, niestety, z likwidacją części z nich. Aby tego uniknąć, władze uczelni będą szukać rozwiązań skłaniających głównie do obniżenia kosztów. Może się jednak okazać, iż tego typu rozwiązania spowodują obniżenie jakości kształcenia. Dlatego też uczelnie wyższe powinny wykorzystać swój potencjał edukacyjny, przygotowując ofertę kształcenia dla osób w wieku powyżej 30 lat. Zdaniem I.E. Kotowskiej – eksperta projektu Akademickie Mazowsze 2030 – „to właśnie tych ludzi należy przyciągnąć przede wszystkim na studia w trybie niestacjonarnym lub organizując inne formy kształcenia w tym trybie. Oznacza to jednak przygotowanie odpowiedniej oferty edukacyjnej dostosowanej do różnorodnych uczestników procesu edukacji”<sup>12</sup>. Innym rozwiązaniem mógłby być rozwój kształcenia obcokrajowców. Jak pokazują rankingi, z tego typu rozwiązaniem świetnie radzą sobie uczelnie niepubliczne. Na wielu z nich studiuje więcej obcokrajowców niż na połowie polskich politechnik i uniwersytetów. W Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie studiuje 869 studentów zagranicznych, z czego 785 – w języku polskim, a 84 na studiach anglojęzycznych. Z kolei Akademia Leona Koźmińskiego bije rekordy pod względem liczby osób studiujących w języku angielskim. Łącznie populacja ta obejmuje 609 studentów, z czego 303 obcokrajowców<sup>13</sup>.

Zaproponowane rozwiązania być może pomogą uczelniom wyższym pozostać na tym samym poziomie kształcenia i zapobiec ich likwidacji. Niestety, negatyw-

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>12</sup> *Eksperci: niż demograficzny szczególnie groźny dla uczelni niepublicznych*, [www.naukawpolsce.pap.pl](http://www.naukawpolsce.pap.pl), dn. 29.08.2012 r.

<sup>13</sup> L. Jastrzębowska, op.cit.

nych skutków niżu demograficznego nie da się w pełni uniknąć, można jedynie podejmować odpowiednie działania, aby utrzymać dotychczasowe tempo rozwoju całego sektora szkolnictwa wyższego.

## Podsumowanie

Zmieniające się uwarunkowania demograficzne niewątpliwie wpływają na sytuację całego sektora szkolnictwa wyższego w Polsce. Przeprowadzona analiza wykazała, iż w kolejnych latach nastąpi zasadniczy spadek liczby studentów. Aby w jak najmniejszy sposób odczuć powyższe zmiany, zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne będą musiały istotnie poszerzyć zakres świadczonych przez siebie usług, pozyskując przy tym studentów także z innych grup wiekowych. Ponadto wyniki badań dotyczących wpływu zmian demograficznych na sektor szkolnictwa wyższego wykazują, iż najbardziej dotknięty nimi będzie sektor płatnych form kształcenia, w szczególności na uczelniach niepublicznych, głównie finansowanych z czesnego. Dodatkowym zagrożeniem są dla nich uczelnie publiczne, których dodatkowym atutem – poza prestiżem – jest możliwość prowadzenia bezpłatnych form studiów stacjonarnych. Z drugiej strony, skutki niżu demograficznego mogą mieć również efekt pozytywny. Mianowicie może on wpłynąć na podniesienie jakości kształcenia, przez co na rynku usług edukacyjnych pozostaną jedynie uczelnie silne, stabilne i wiarygodne.

## Literatura

*Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*, Instytut Rozwoju Kapitału Intelaktualnego im. Sokratesa, Warszawa 2011.

*Eksperci: niż demograficzny szczególnie groźny dla uczelni niepublicznych*, [www.naukawpolsce.pap.pl](http://www.naukawpolsce.pap.pl), dn. 29.08.2012 r.

<http://www.nauka.gov.pl>

Jastrzębowska L., *Jak wyjść z pułapki demograficznej*, [www.perspektywy.pl](http://www.perspektywy.pl), dn. 29.08.2012 r.

Kotowska I.E. i in., *Prognozowanie liczby studiujących w szkołach wyższych województwa mazowieckiego 2010–2030. Raport z badania*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2011.

„Rocznik Demograficzny”, GUS, Warszawa 2007.

*Szkoły wyższe i ich finanse w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.

*Szkoły wyższe i ich finanse w 2004r.*, GUS, Warszawa 2005.

*Szkoły wyższe i ich finanse w 2010r.*, GUS, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr. 65, poz. 385 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

*Uwarunkowania przyszłego rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce: globalizacja, demografia i zmiany społeczno-gospodarcze w Polsce*, Ernst&Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2009.

*Zasady metodyczne statystyki edukacji*, GUS, Warszawa 1993.

## Summary

---

### THE HIGHER EDUCATION SECTOR IN POLAND IN THE LIGHT OF DEMOGRAPHIC CHANGES

The subject of the analysis in this article is the development of the higher education sector in the years 1990–2011 in the light of demographic conditionings. Two different development trends have been characterized: the growth of students population in 1990–2005 and the decline observed in 2006–2011. These trends were analyzed in the context of demographic phenomena that took place in mentioned years and in the context of demographic forecast.



*Konstancja Piątkowska*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Rozwój kapitału społecznego jako odpowiedź na współczesne wyzwania społeczno-demograficzne

## Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat kwestia kapitału społecznego – pojęcia użytego po raz pierwszy w latach dwudziestych XX w.<sup>1</sup> – i jego roli w rozwoju społeczno-gospodarczym stała się przedmiotem licznych analiz i opracowań, sporządzanych zarówno przez instytucje krajowe w znaczącej części państw, jak i przez organizacje i instytucje międzynarodowe m.in. Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Organizację Narodów Zjednoczonych i Unię Europejską. Badania te dotyczyły zróżnicowanych aspektów kapitału społecznego i konsekwencji jego niedoboru i rozwoju w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Niniejsze opracowanie porusza kwestię wykorzystania dotychczasowej wiedzy i badań w obszarze kapitału społecznego przy analizie współczesnych wyzwań demograficznych, takich jak starzenie się społeczeństw i procesy migracyjne, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Polski na tle państw Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> L.J. Hanifan, *The rural school community center*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1916, Vol. 67, No. 1, s. 130–138.

# 1. Pojęcie kapitału społecznego

Kapitał społeczny jest pojęciem stosunkowo nowym – jako pierwszy użył go w latach dwudziestych minionego stulecia L.J. Hanifan w artykule poświęconym zaangażowaniu wspólnot lokalnych w działalność szkół na obszarach wiejskich. Zdefiniował on kapitał społeczny jako: „to, co pozwala w najlepszy sposób wykorzystać dobra materialne w życiu codziennym ludzi, czyli dobrą wolę, koleżeństwo, wzajemną życzliwość i relacje społeczne pomiędzy grupami jednostek i rodzinami [...]”<sup>2</sup>. Warto zauważyć, że pomimo wielu późniejszych teoretycznych rozważań nad zakresem pojęciowym i rodzajami kapitału społecznego, definicja ta właściwie do dziś dnia nie traci na aktualności i bardzo trafnie oddaje istotę kapitału społecznego. Popularyzacja terminu w nauce następowała od lat sześćdziesiątych XX w., a na stałe został on wprowadzony do literatury naukowej w latach osiemdziesiątych. Na przestrzeni XX w. pojęcie kapitału społecznego ewoluowało i doczekało się kilku definicji co do zasady mówiących o tym samym koncepcie, ale kładących nacisk na jego różne aspekty w zależności od naukowej proweniencji autora.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jedną z najpowszechniej stosowanych definicji, zaproponowaną przez R.D. Putnama<sup>3</sup> w książce z 1993 r. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, która brzmi następująco: „kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania”.

## 1.1. Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym

Odpowiedź na pytanie o charakter zależności pomiędzy kapitałem społecznym a procesami społeczno-gospodarczymi nie jest jednoznaczna i wystarczająco udokumentowana empirycznie. Na podstawie wyników dotychczasowych badań nie można bowiem potwierdzić tezy o kierunku tej zależności, tj. stwierdzić, że wyższy poziom kapitału społecznego prowadzi do wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ponieważ nie można wykluczyć hipotezy, że wyższy poziom kapitału społecznego jest efektem dobrobytu społeczeństwa. Nie można

<sup>2</sup> Ibidem, tłumaczenie własne z języka angielskiego.

<sup>3</sup> Podobną definicję posługiwał się także Francis Fukuyama.

także wykluczyć innych czynników warunkujących wystąpienie korelacji pomiędzy poziomem kapitału społecznego a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (np. uwarunkowań kulturowych i historycznych). Zasadniczym ograniczeniem użyteczności pojęcia kapitału społecznego podczas analizy jego roli w procesach społeczno-gospodarczych jest brak jego zdefiniowania w kategoriach statystycznych, tj. w sposób pozwalający powiedzieć, jak należy dokonać pomiaru poziomu kapitału społecznego. Badania opisujące wpływ kapitału społecznego na rozwój społeczno-gospodarczy co do zasady opierają się na analizie korelacji dobrobytu (wyrażanego zwykle poziomem PKB) i wskaźników wpisujących się w zakres kapitału społecznego, dość zróżnicowanych w zależności od przyjętego przez badacza podejścia oraz dziedziny będącej przedmiotem analizy. Wśród tych wskaźników najpowszechniej przywoływanym i stosowanym do pomiaru kapitału społecznego jest „odsetek osób 18+ ufających innym ludziom”<sup>4</sup>.

Na potrzeby dalszego wywodu warto przytoczyć metodologie i wnioski z dwóch badań będących próbą pomiaru poziomu kapitału społecznego i jego związków z dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Pierwszym z nich jest badanie przeprowadzone w 2004 r. na zlecenie Komisji Europejskiej<sup>5</sup>. Metodologia badania zakładała ankietowanie respondentów w 25 ówczesnych krajach członkowskich oraz w Bułgarii i Rumunii. W badaniu nie zaproponowano zintegrowanego modelu metodologicznego, będącego zbiorem wskaźników cząstkowych mierzących poziom kapitału społecznego. Przeprowadzono natomiast analizę zebranych odpowiedzi w dwóch zakresach: w zakresie satysfakcji z życia na poziomie makro, poziomie lokalnym i poziomie indywidualnym/mikro oraz w zakresie pięciu wymiarów, które można uznać za składowe kapitału społecznego: „Zaufanie i socjalizacja”, „Nieformalny kapitał społeczny”, „Działalność w sieciach i stowarzyszeniach”, „Kapitał społeczny w kontekście zaangażowania politycznego i obywatelskiego”, „Opieka nad osobami starszymi”. Wśród wyników badania na uwagę zasługuje stwierdzona dość znaczna specyfika państw skandynawskich (Szwecja, Dania, Finlandia) i tych określanych przez autorów jako północne (Holandia, Belgia, Luksemburg, również respondenci np. z Austrii prezentowali podobne postawy), przejawiającą się m.in. w tym, że respondenci z tych krajów deklarowali znacząco większe zainteresowanie wolontariatem oraz działalnością na rzecz społeczności lokalnej, a także respondenci z tych państw również znacząco częściej wśród cech dobrego obywatela wymieniali gotowość do pomocy innym członkom społeczności. We wnioskach autorzy raportu podkreślili także, że niezbędne jest wzmocnienie

<sup>4</sup> Wskaźnik mierzony w ramach *European Social Survey*, <http://europeansocialsurvey.org/>.

<sup>5</sup> *Social Capital, Report, Special Eurobarometer No. 223*, Feb. 2005, European Commission.

poziomu zaufania społecznego w tych krajach, w których jest on najniższy, tak aby wyrównać dysproporcje w tym zakresie w UE.

Drugie badanie dotyczy prac nad stworzeniem syntetycznego wskaźnika aktywności obywatelskiej ACCI (*Active Citizenship Composite Indicator*)<sup>6</sup>. Badanie zostało przeprowadzone w 2006 r. przez Centre for Research on Lifelong Learning przy KE, a jego celem było zweryfikowanie założeń metodologicznych opracowywanego wskaźnika ACCI. Badanie oparto na danych z 19 państw (w tym z Polski), zgromadzonych głównie w ramach *European Social Survey 2002* (ESS 2002). Podobnie jak w badaniu z 2004 r., autorzy umieścili przedmiot analizy w szerszym kontekście oddziałującym na poziom kapitału społecznego, tj. mikro, mezo i makro, dodając także wymiar struktur i poznania. W celu stworzenia wskaźnika syntetycznego do pomiaru aktywnych postaw obywatelskich zidentyfikowano cztery wymiary: udział w życiu politycznym, udział w życiu społecznym, udział w życiu wspólnoty oraz wartości niezbędne dla postaw obywatelskich. Następnie każdy z wymiarów został podzielony na podwymiary i odpowiadające im wskaźniki (łącznie 63). Generalny wniosek płynący z analizy danych uzyskanych w 19 państwach jest zbieżny z wynikami badania z 2004 r.: kraje skandynawskie (w tym Norwegia) i północne plasują się na czele rankingu obrazującego poziom aktywnych postaw obywatelskich<sup>7</sup>. Na uwagę zasługuje także fakt, że analiza korelacji wskaźnika ACCI z innymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi ujawniła wysoką korelację z *Corruption Perception Index* (0,84), z *Human Development Index* (0,79) oraz z PKB *per capita* (0,79). Ta ostatnia korelacja jest potwierdzeniem związku omawianej w badaniu składowej kapitału społecznego z rozwojem gospodarczym.

## 1.2. Dyskusja nad rolą kapitału społecznego w Polsce

Dyskusja nad rolą kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz jego miejscem w politykach publicznych rozpoczęła się w Polsce na szerszą skalę z chwilą opublikowania w 2009 r. raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*<sup>8</sup>, przygotowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów oraz – co zbiegło się w czasie – wyników badania *Diagnoza społeczna 2009*, przeprowadzonego pod kierunkiem J. Czapińskiego<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Measuring active citizenship in Europe*, 2006, KE, Directorate-General Joint Research Centre.

<sup>7</sup> Polska w ww. badaniu w rankingu ACCI znajduje się na 17 miejscu.

<sup>8</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2009), red. M. Boni, raport przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, <http://www.polska2030.pl/>.

<sup>9</sup> *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek.

Pojęcie kapitału społecznego w polskiej debacie publicznej jest zatem pojęciem wciąż nowym. Należy taką sytuację ocenić jako dość naturalną i wytłumaczalną w kontekście dwóch zasadniczych czynników: po pierwsze, relatywnie krótkiej historii pojęcia kapitału społecznego w naukach w skali światowej, po drugie zaś – z przesunięcia czasowego procesów demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego w krajach dawnego bloku komunistycznego względem krajów zachodnich. Raport *Polska 2030* identyfikuje dziesięć wyzwań w perspektywie czasowej do roku 2030 i odpowiadające im obszary strategicznej interwencji państwa – a wśród nich wyzwanie dziesiąte, jakim jest wzrost kapitału społecznego Polski. Autorzy raportu podkreślają, że jego poziom w naszym kraju należy do najniższych w UE (co stwierdzają badania, w tym wspomniana *Diagnoza społeczna 2009*, a także wyżej wymienione badanie zlecone w 2004 r. przez KE, z którego wynika, że poziom zaufania wobec innych osób deklarowany przez Polaków jest najniższy w Europie<sup>10,11</sup>).

Raport *Polska 2030* zawiera – obok diagnozy – rekomendacje działań, które przyczynią się do podniesienia poziomu kapitału społecznego. Zostały one rozwinięte w opracowywanej obecnie Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju<sup>12</sup> (DSRK) oraz w jednej z 9 strategii zintegrowanych, tj. w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS)<sup>13</sup>. Nadanie zagadnieniu kapitału społecznego tak dużego znaczenia w polskich dokumentach programowych wpisuje się w dyskusję na poziomie europejskim, gdzie innowacyjne podejście do spójności społecznej nabiera coraz większej wagi, w szczególności w kontekście aktualnych trendów demograficznych oraz procesów społecznych zachodzących w skali globalnej.

## 2. Kapitał społeczny a wyzwania demograficzne

Rozpoczynając rozważania nad związkami kapitału społecznego i demografii, warto podkreślić, że analiza użyteczności pojęcia kapitału społecznego na potrzeby opisywania zjawisk demograficznych podlega takim samym ograniczeniom, jak pozostałe dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Ponadto kształtowanie procesów demograficznych w znacznym stopniu zależy od działań państwa (takich jak elementy polityki społecznej, w tym np. polityka rodzinna, zdrowotna,

<sup>10</sup> *Social Capital, Special Eurobarometer No. 223*, February 2005, s. 40–41.

<sup>11</sup> Zgodnie z raportem 10% respondentów z Polski stwierdziło, że „większości ludzi można ufać”, a 88%, że „ostrożności nigdy za wiele”. Średnia dla UE-27 wyniosła odpowiednio 30% i 58%.

<sup>12</sup> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, projekt z 9 maja 2012 r.

<sup>13</sup> Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, projekt z 12 czerwca 2012 r.

migracyjna) oraz od obyczajowości społeczeństwa. Należy zatem przyjąć założenie, że wpływ kapitału społecznego – jeżeli takowy występuje – ma charakter uzupełniający (aczkolwiek w odniesieniu do sfery obyczajowości zapewne można mówić o istnieniu pewnych elementów wspólnych).

Intuicyjnie można stwierdzić, że powiązania kapitału społecznego z procesami demograficznymi są dość oczywiste. W społeczeństwie opartym na zaufaniu, wartościach, szacunku i gotowości do wsparcia i współpracy łatwiej jest wychowywać dzieci, większe są szanse na godne i aktywne życie w wieku podeszłym oraz bardziej sprzyjające perspektywy dla sytuacji imigrantów. Niemniej, jak wspomniano powyżej, w sferze empirycznej zagadnienie to jest niezwykle złożone. Związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy kapitałem społecznym a różnymi sferami życia społeczno-gospodarczego podlegają ograniczeniom i nigdy nie są wolne od wpływu takich czynników, jak działania państwa, kultura, historia. Jednakże liczba analiz i badań nad wyżej wymienionym zagadnieniem potwierdza, że wysoki kapitał społeczny sprzyja satysfakcji z życia, aktywności zawodowej i społecznej w starszym wieku, a także integracji imigrantów. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że przedstawione w rozdziale pierwszym badania łączą kapitał społeczny z opieką nad osobami starszymi, stanem zdrowia społeczeństwa i integracją imigrantów. W kolejnych podrozdziałach poruszona zostanie kwestia związku procesów demograficznych i kapitału społecznego.

## 2.1. Wybrane aspekty sytuacji demograficznej w Polsce i w UE

Proces starzenia się społeczeństw jest obserwowany w ostatnich latach w większości państw UE. Jak podają autorzy raportu *Polska 2030*, polskie społeczeństwo jest na tle UE wciąż relatywnie młode, niemniej obserwowane trendy wskazują, że do roku 2030 w naszym kraju wystąpią zjawiska depopulacji i starzenia się społeczeństwa, wynikające z nierównowagi pomiędzy liczbą urodzeń (od początku XXI stulecia wskaźnik dzietności w Polsce należy do najniższych w Europie) a liczbą zgonów (co wiąże się z sukcesywnym wzrostem długości życia). Spadek liczebności populacji oraz wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym będzie rodzić konsekwencje m.in. dla rynku pracy oraz systemu zabezpieczeń społecznych, a co za tym idzie – dla finansów państwa. Istotnym zagadnieniem w tym kontekście stają się zatem też takie wskaźniki, jak struktura wiekowa populacji, przeciętne trwanie życia w zdrowiu (i przeciętne trwanie życia skorygowane niepełnosprawnością) oraz stopa zatrudnienia (w tym osób w przedziale 55–64 lata). Poniższa tabela prezentuje zestawienie wartości wybranych wskaźników

w krajach UE, a także – dla celów dalszego wywodu – wartości wskaźnika zaufania, który jest najpowszechniej stosowanym wskaźnikiem dla kapitału społecznego.

Tab. 1. Wartości wybranych wskaźników demograficznych oraz wskaźników zaufania w państwach UE

Kraj	Wskaźnik dzietności (2009)	% populacji 0–14 lat (2010)	% populacji 65+(2010)	% populacji ur. w innym kraj/poza UE (2010)	% deklaracji, że większości osób można zaufać (Eurobarometr 2004)	% deklarowanego zaufania do innych osób (ESS 2008)
UE	1,59	15,6	17,4	9,4/6,3	30	–
Dania	1,84	18,1	16,3	9/6,3	76	68
Szwecja	1,94	16,6	18,1	14,3/9,2	64	64
Finlandia	1,86	16,6	17	4,3/2,8	61	66
Holandia	1,79	17,6	15,3	11,1/8,5	76	62
Wielka Brytania	1,94	17,5	16,5	11,3/7,7	36	45
Hiszpania	1,40	14,9	16,8	14/8,9	36	38
Niemcy	1,36	13,5	20,7	12/7,8	35	36
Estonia	1,62	15,1	17,1	16,3/15	33	43
Austria	1,39	14,9	17,6	15,2/9,1	32	bd.
Irlandia	2,07	21,3	11,3	12,7/2,9	32	bd.
Luksemburg	1,59	17,7	14	32,5/5,6	31	bd.
Belgia	1,84	16,9	17,2	Bd.	29	45
Węgry	1,32	14,7	16,6	4,4/1,4	25	24
Słowenia	1,53	14	16,5	12,4/11	24	28
Portugalia	1,32	15,2	17,9	7,5/5,7	24	19
Malta	1,43	15,6	14,8	6,4/3,8	22	bd.
Francja	2,00	18,5	16,6	11,1/7,8	22	28
Włochy	1,41	14,1	20,2	8/5,3	21	bd.
Cypr	1,51	16,9	13,1	18,8/13,5	18	35
Grecja	1,52	14,4	18,9	11,1/8,3	18	24
Rumunia	1,38	15,2	14,9	bd.	17	26
Bułgaria	1,57	13,6	17,5	bd.	17	16
Czechy	1,49	14,2	15,2	3,8/2,6	17	36
Słowacja	1,41	15,3	12,3	bd.	16	22
Łotwa	1,31	13,8	17,4	15,3/13,6	15	28
Litwa	1,55	15	16,1	6,5/5,5	14	bd.
<b>Polska</b>	<b>1,40</b>	<b>15,2</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2/07</b>	<b>10</b>	<b>25</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (kolumny 2–7), badania Social Capital z 2004 r. oraz European Social Survey z 2008 r. (za DSRK).



Z punktu widzenia procesów demograficznych niezwykle istotne są także zmiany w czasie wyżej wymienionych wskaźników. W odniesieniu do Polski podkreślić należy znaczący spadek wskaźnika dzietności i udziału grupy wiekowej 0–14 lat w strukturze populacji pomiędzy rokiem 1990 a 2009 (odpowiednio z: 2,06% i 25,3%).

## 2.2. Kapitał społeczny a wskaźnik dzietności

Nie ulega wątpliwości, że wskaźnik dzietności jest zmienną zależną od wielu czynników – sytuacji gospodarczej, w tym na rynku pracy, polityki społecznej, obyczajowości, wzorców społecznych. Związki z kapitałem społecznym wydają się w wypadku tego wskaźnika dość niejednoznaczne, aczkolwiek można postawić tezę, że wysoki poziom kapitału społecznego będzie miał wpływ na przyjazne warunki dla posiadania dzieci.

Analiza wskaźnika dzietności w krajach UE pokazuje kilka tendencji. Po pierwsze, zauważalna jest grupa państw o stosunkowo wysokim wskaźniku dzietności – są to państwa skandynawskie, Holandia, Francja, Belgia, Irlandia i Wielka Brytania. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie są zasadniczym przedmiotem analizy niniejszego opracowania, niemniej warto zauważyć, że w wypadku państw skandynawskich występuje wiele czynników sprzyjających posiadaniu dzieci, takich jak wysoki poziom PKB, korzystna polityka prorodzinna, stosunkowo duży udział w populacji osób młodych (co także wynika z polityki migracyjnej), a jednocześnie są to kraje o najwyższych poziomach zaufania społecznego i aktywności obywatelskiej (co z kolei wynikać może z wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, o czym była mowa wcześniej). W wypadku Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii i Irlandii poziom zaufania społecznego jest znacząco niższy, niemniej w krajach tych wysoki wskaźnik dzietności stanowi prawdopodobnie wynik polityki społecznej państwa, dobrej sytuacji gospodarczej oraz stosunkowo dużego udziału osób młodych w populacji. Jednocześnie można wyróżnić grupę państw UE-15, w których wskaźnik dzietności jest równie niski lub nawet niższy niż w nowych państwach członkowskich. Dla Niemiec, Austrii i Włoch, krajów o wysokim PKB, wskaźnik ten wynosi odpowiednio 1,36, 1,39 i 1,40 (jedne z najniższych wartości w UE). Są to przy tym kraje o widocznie starzejącej się populacji, a w wypadku Niemiec i Austrii dodatkowo o wysokim poziomie deklarowanej niechęci do posiadania dzieci (kobiety odpowiednio 22% i 26%)<sup>14</sup>. Także dla Hiszpanii i Portugalii wskaźnik dzietności także od lat utrzy-

---

<sup>14</sup> Cyt. za: DSRK, s. 26.



muje się na bardzo niskim poziomie (w 2009 r. odpowiednio 1,40 i 1,32) przy niekorzystnej strukturze wieku populacji i problemach ekonomicznych. W nowych krajach członkowskich co do zasady znacznie odbiegających poziomem PKB od średniej unijnej (z wyjątkiem Cypru, Malty, Słowenii i Czech) wskaźnik waha się w przedziale od 1,32 (Węgry) – do 1,62 (Estonia).

Interesujące wydaje się zatem pytanie o to, czy wysoki poziom kapitału społecznego może kompensować deficyty w polityce państwa prowadzące do niskiego wskaźnika dzietności. Oczywiście jest, że przy braku godziwej pracy i płacy oraz warunków mieszkaniowych trudno oczekiwać ze strony obywateli gotowości do posiadania dzieci, nawet przy pełnych zaufania relacjach we wspólnocie (teza ta dotyczy społeczeństw europejskich i anglosaskich). Z drugiej strony jednak – nie we wszystkich przypadkach wysoki lub satysfakcjonujący wzrost gospodarczy przekłada się na posiadanie dzieci. Być może zatem pewne relacje społeczne, w tym zaufanie, zrozumienie międzypokoleniowe oraz równość płci (istnieje bowiem ujemna korelacja pomiędzy deklaratywną nierównością płci a wskaźnikiem dzietności)<sup>15</sup> mogą pozytywnie oddziaływać na wskaźnik dzietności.

### 2.3. Kapitał społeczny a sytuacja osób w wieku starszym

W dotychczasowych polskich opracowaniach kapitał społeczny w kontekście sytuacji osób starszych pojawiał się stosunkowo rzadko. Być może sytuacja ta wynika z faktu, że polskie społeczeństwo na tle np. społeczeństw UE-15 jest wciąż stosunkowo młode. Niemniej doświadczenia tych państw pokazują, że już teraz sytuację i potrzeby osób starszych należy uwzględnić w tematyce kapitału społecznego. Podejście to zostało zastosowane w projekcie polskiej SRKS z czerwca 2012 r., gdzie czytamy, że skuteczne stawienie czoła starzeniu się społeczeństwa zależeć będzie m.in. od siły międzypokoleniowej solidarności oraz od poziomu kapitału społecznego<sup>16</sup>.

W praktyce kwestia ta może mieć kilka aspektów. Jednym z nich jest podejście do opieki nad osobami starszymi. Co do zasady dotychczas w polskich materiałach kwestia tej opieki pojawia się sporadycznie, głównie w kontekście godzenia życia zawodowego osób w wieku produkcyjnym z opieką nad osobami zależnymi. Z kolei w badaniach zagranicznych opieka nad osobami starszymi staje się przedmiotem analizy w kontekście kapitału społecznego, czego przykładem jest wymiar „Opieka nad osobami starszymi”, analizowany w opisanym badaniu

<sup>15</sup> Cyt. za: Raport *Polska 2030*, s. 56.

<sup>16</sup> SRKS, s. 27.

z 2004 r. przeprowadzonym na zlecenie KE (należy w tym miejscu zauważyć, że problematyka opieki nad osobami starszymi została ujęta we wspomnianym projekcie SRKS). Kolejnym aspektem jest stan zdrowia osób starszych i ich aktywność, w tym aktywność zawodowa. Porównanie średniej przewidywanej długości życia, długości życia w zdrowiu oraz stopy zatrudnienia osób z grupy 55–64 lata (w Szwecji wyniosła ona w 2010 r. 70,5%, w Polsce 34%, dane Eurostatu) wskazuje, że wskaźniki te osiągają wyższe wartości w wypadku krajów cechujących się wyższym poziomem kapitału społecznego wyrażonego jako poziom zaufania do innych ludzi oraz aktywnymi postawami obywatelskimi. Niemniej za wartości tych wskaźników odpowiada zapewne też wysoki wzrost gospodarczy, jak w wypadku Niemiec czy Wielkiej Brytanii (np. stopa zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata w tych krajach to odpowiednio 57,7% i 57,1%).

Podkreślić należy, że wielość opracowań zagranicznych dotyczących starzenia się i kapitału społecznego<sup>17</sup> stanowi interesującą podstawę do podjęcia analiz w tym zakresie na gruncie polskim.

## 2.4. Kapitał społeczny a integracja imigrantów

W analizie Eurostatu z 2011 r. czytamy, że w 2010 r. 6,5% populacji UE stanowili obcokrajowcy, a 9,4% obywatele urodzeni za granicą<sup>18</sup>. Tab. 1 przedstawia dane dla poszczególnych państw członkowskich. Znaczenie integracji imigrantów jest zróżnicowane w państwach członkowskich UE. W Polsce kwestia ta ma zdecydowanie mniejszą intensywność niż w większości państw – stąd też prawdopodobnie nie wyszczególnia się integracji imigrantów jako odrębnego przedmiotu uwagi w analizach kapitału społecznego w naszym kraju. Niemniej wobec aktualnych trendów demograficznych prowadzenie już na obecnym etapie odpowiedniej polityki migracyjnej i zaplanowanie działań związanych z integracją nabiera coraz większego znaczenia – kwestia ta została ujęta jako jedno z wyzwań także w DSRK, gdzie postulowane jest przygotowanie instytucji publicznych i społeczeństwa w latach 2013–2020 do wzrostu imigracji do Polski od roku 2020 poprzez wykorzystanie potencjału migracji poakcesyjnych i migracji powrotnych oraz stworzenie warunków wdrożenia polityki migracyjnej odpo-

<sup>17</sup> Dla przykładu: *The Role of Social Capital in Ageing Well*, N. Keating, J. Swindle, D. Foster, 2004, University of Alberta, *Social Capital and Successful Ageing: The role of Senior Housing*, C. Cannuscio, J. Block, I. Kawachi, 2003.

<sup>18</sup> *6,5% of the EU population are foreigners and 9,4% are born abroad*, Eurostat, Statistics in focus, 34/2011.

wiadającej na potrzeby rynku pracy i wspierającej proces integracji imigrantów<sup>19</sup>. Rekomendacja ta znalazła swoją kontynuację także w projekcie SRKS<sup>20</sup>.

W badaniach nad kapitałem społecznym w UE zagadnienie wielokulturowości jest dość powszechne. Otwartość społeczeństwa na wielokulturowość jest także przyjmowana za jeden z elementów kapitału społecznego. Przykładowo w opisywanym badaniu wskaźnika aktywnych postaw obywatelskich ACCI jeden ze wskaźników częściowych to „Dialog międzykulturowy”.

## Podsumowanie

W opracowaniu podjęto próbę zidentyfikowania tych procesów demograficznych, których przebieg może podlegać wpływowi kapitału społecznego. Zjawiska demograficzne wynikają z wielu czynników, takich jak procesy globalne, polityka gospodarcza i społeczna państw, obyczajowość. Należy zatem uznać, że rola kapitału społecznego może mieć charakter dodatkowy w kształtowaniu się zjawisk demograficznych i stanowić uzupełnienie interwencji publicznej mającej na celu przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym.

Przedstawione w opracowaniu informacje wymagają niewątpliwie pogłębienia i w związku z tym stanowią punkt wyjścia do dalszej analizy, w szczególności wobec niejednoznaczności dostępnych obecnie wniosków z całokształtu badań nad rolą kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym. Niemniej dotychczasowy dorobek w obszarze analizy nad związkami kapitału społecznego z takimi zagadnieniami, jak starzenie się, zdrowie i dialog międzykulturowy, przemawia za zasadnością podjęcia dyskusji nad możliwościami wykorzystania koncepcji kapitału społecznego w kształtowaniu – przynajmniej częściowym – trendów demograficznych.

## Literatura

- Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek.  
Hanifan L.J., *The rural school community center*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1916, Vol. 67, No. 1, s. 130–138.  
*Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

---

<sup>19</sup> DSRK, s. 61.

<sup>20</sup> SRKS, s. 27.

- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie*, KOM(2009) 433, wersja ostateczna, Bruksela, 20 sierpnia 2009 r.
- Measuring active citizenship in Europe*, 2006, Komisja Europejska, Directorate-General Joint Research Centre, <http://www.jrc.eu/>.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, raport przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Social Capital, Report, Special Eurobarometer No. 223*, February 2005, European Commission.
- Social Cohesion, Trust and Participation: Social Capital, Social Policy and Social Cohesion in the European Union and Candidate Countries*, luty 2007 r., London School of Economics and Political Science
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, projekt z 9 maja 2012 r.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020, projekt z 1 czerwca 2012 r.
- 6,5% of the EU population are foreigners and 9,4% are born abroad*, Eurostat, Statistics in focus, 34/2011.

## Summary

---

### DEVELOPMENT OF SOCIAL CAPITAL AS AN ANSWER TO CURRENT SOCIO-DEMOGRAPHIC CHALLENGES

The paper herein contains analysis of practical usefulness of the hitherto research on the concept of social capital in the process of identifying and addressing current demographic trends such as population ageing and migrations, with particular regard to Poland and the European Union.

The last 20 years have witnessed growing interest in the concept of social capital as the factor of socio-economic growth. Several surveys and papers have been issued both by national bodies and international institutions and organizations. The surveys referred to various aspects of social capital and analyzed possible consequences of its deficiencies in different areas of socio-economic life, such as economy, labor market, education, sport, health, civil society, environment, demography. This paper raises the issue of the possible role of social capital in demographic trends. The areas of possible influence have been identified as the basis for further analysis. The interest of the social capital researches in such aspects as ageing of population and multicultural understanding proves the necessity of the discussion on possible usefulness of the social capital concept in addressing current demographic trends and challenges.

Małgorzata Wróbel  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# Wpływ aktywności zawodowej kobiet na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 2000–2010

## Wprowadzenie

W Polsce w pierwszej dekadzie XXI w. można zaobserwować, że wartości współczynników dzietności i płodności kształtują się na niskim poziomie. Świadczy to o utrwalaniu się zawężonej reprodukcji ludności, która nie gwarantuje już prostej zastępowalności pokoleń. Od 1999 r. Polska ze współczynnikiem dzietności ogólnej równym 1,37 znalazła się wśród krajów, których poziom płodności określany jest jako najniższy z najniższych (*lowest-low*)<sup>1</sup>. W 2010 r. współczynnik ten kształtował się na poziomie 1,38 dziecka na kobietę<sup>2</sup>. Najniższy relatywnie poziom tego współczynnika można zaobserwować w miastach 100-tysięcznych i większych. W ostatnich latach reprodukcja ludności w największych polskich miastach kształtuje się na poziomie o prawie połowę niższym niż w skali ogólnokrajowej<sup>3</sup>. Teoria przejścia demograficznego i liczne ekonomiczne koncepcje płodności starają się wyjaśnić zmiany zachodzące w obszarze dzietności.

---

<sup>1</sup> J. Kurkiewicz, *Przemiany zachowań demograficznych społeczeństwa rozwiniętego*, w: *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania procesów ludnościowych i kształtowania się potrzeb*, red. J. Kurkiewicz, B. Podolec, Wydawnictwo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 99.

<sup>2</sup> „Rocznik Demograficzny”, GUS, Warszawa 2011, s. 259.

<sup>3</sup> *Rodzina i gospodarstwo domowe w środowisku wielkomiejskim*, red. S. Wierzchosławski, Wydawnictwo UEP, Poznań 2009, s. 127.

Podjęcie decyzji prokreacyjnych jest uwarunkowane wieloma czynnikami społecznymi, ekonomicznymi i kulturowymi. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że znaczący wpływ na zmianę płodności ma sytuacja na rynku pracy, poziom i warunki życia<sup>4</sup>, zmieniające się społeczne role kobiet<sup>5</sup> oraz ich aktywność zawodowa<sup>6</sup>. Konsekwencją ich wzrastającej niezależności, zaangażowania w działalność poza domem oraz pracą zawodową może być ograniczenie czasu na rodzenie i wychowywanie dzieci. Jednocześnie aktywność zawodowa kobiet przyczynia się do wzrostu dochodów i stwarza lepsze warunki bytowe osób tworzących gospodarstwa domowe.

Wyzwaniem dla demografów jest rozpoznanie i identyfikacja czynników wpływających na dzietność. W związku z tym celem podjętego postępowania badawczego jest weryfikacja hipotezy, zgodnie z którą aktywność zawodowa kobiet to istotna determinanta wpływająca na dzietność w polskich miastach 100-tysięcznych i większych. Zakres czasowy analizy obejmuje lata 2000–2010.

## 1. Zastosowane metody i źródła danych

Dzietność została scharakteryzowana przez współczynnik dzietności ogólnej (*TFR – total fertility rate*), który jest syntetyczną miarą reprodukcji ludności. Jest to suma rocznych współczynników płodności dla kolejnych roczników kobiet w wieku 15–49 ukończonych lat. Współczynnik ten wyraża średnią liczbę dzieci, jaką urodziłaby kobieta w ciągu okresu rozrodczego, przy stałym wzorcu płodności z danego roku kalendarzowego. Współczynnik ten obliczamy według wzoru<sup>7</sup>:

$$W_{dz.} = \sum_{x=15}^{49} w_{pl.(x)}$$

gdzie:  $w_{pl.(x)}$  – współczynnik płodności dla poszczególnych roczników wieku rozrodczego kobiet w przeliczeniu na jedną kobietę.

<sup>4</sup> I. Kotowska, A. Matysiak, M. Styrac i in., *Secondo European Quality of Life Survey Family and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2010, s. 9.

<sup>5</sup> E. Frątczak, J. Balicki, Ch.B. Nam, *Przemiany ludnościowe: fakty – interpretacje – opinie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała S. Wyszyńskiego, Warszawa 2007, s. 9.

<sup>6</sup> E. Gołata, *Studia nad terytorialnym zróżnicowaniem płodności kobiet w Polsce*, SGPiS, ISiD, Warszawa 1990, s. 19.

<sup>7</sup> J.Z. Holzer, *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 253.

Aktywność zawodowa kobiet została opisana za pomocą współczynnika ich aktywności ekonomicznej oraz wskaźnika zatrudnienia kobiet z poszczególnych miast. Współczynnik aktywności zawodowej (*activity rate*) jest to procentowy udział aktywnych zawodowo danej kategorii w ogólnej liczbie ludności danej kategorii<sup>8</sup> w wieku 15 lat i więcej<sup>9</sup>. Wskaźnik zatrudnienia (*employment rate*) jest to procentowy udział pracujących danej kategorii w ogólnej liczbie ludności danej kategorii<sup>10</sup> w wieku 15 lat i więcej<sup>11</sup>. W analizie badawczej wykorzystano współczynniki i wskaźniki w odniesieniu do populacji kobiet.

Dla zweryfikowania postawionej hipotezy o wpływie aktywności zawodowej kobiet na dzietność zastosowano analizę korelacji i regresji, wykorzystując modele liniowe i nieliniowe. Na pierwszym etapie oszacowano modele liniowe, a następnie oszacowano także parametry funkcji wielomianowej<sup>12</sup> oraz funkcje wykładnicze, logarytmiczne i hiperboliczne. Estymacji parametrów strukturalnych skonstruowanych modeli demometrycznych dokonano metodą najmniejszych kwadratów<sup>13</sup>. Postać analityczna została wybrana na podstawie oceny wzrokowej korelacyjnego diagramu rozrzutu i oceny dobroci dopasowania oszacowanych modeli dzietności. Do oceny modeli liniowych i krzywoliniowych posłużono się współczynnikiem determinacji liniowej lub krzywoliniowej<sup>14</sup>, skorygowanym współczynnikiem determinacji, odchyleniem składnika resztowego oraz błędem standardowym szacunku<sup>15</sup>. Do zbadania istotności współczynnika determinacji liniowej bądź krzywoliniowej zastosowano statystykę F. Snedecora. Weryfikację poddano następującą hipotezę:  $H_0 : E(r_{xy}^2) = 0$  wobec  $H_1 : E(r_{xy}^2) > 0$ , hipotezę zerową akceptowano, jeżeli  $F < F(\alpha, S_1, S_2)$ ; gdy warunek ten nie był spełniony, przyjmowano hipotezę alternatywną. Dla zbadania współliniowości między zmiennymi niezależnymi zastosowano analizę regresji wielokrotnej, jak i również oszacowano czynnik inflacji wariancji (*CIW*).

<sup>8</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 21.

<sup>9</sup> GUS/Słownik pojęć, [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-1057.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1057.htm)

<sup>10</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności ...*, op.cit., s. 21, dostęp: 10.07.2012 r.

<sup>11</sup> *Słownik pojęć*, GUS, [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-3078.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3078.htm), dostęp: 10.07.2012 r.

<sup>12</sup> B. Borkowski, H. Dudek, W. Szczęsny, *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004, s. 18–27.

<sup>13</sup> *Statystyczne metody analizy danych*, red. W. Ostasiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław 1999, s. 225.

<sup>14</sup> G. Keller, B. Warrack, H. Bartel, *Statistics for Management and Economics. A Systematic Approach*, Wadsworth Inc., Belmont, California 1988, s. 666.

<sup>15</sup> S.M. Kot, J. Jakubowski, A. Sokołowski, *Statystyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 325–327.



Źródłem informacji były dane za lata 2000–2010 opublikowane w „Rocznikach Demograficznych” i „Rocznikach Statystycznych Pracy” oraz dane zgromadzone w Banku Danych Lokalnych i Statystyce Regionalnej GUS. Zatem zakres przestrzenny pracy obejmuje wszystkie polskie miasta liczące 100 tys. i więcej mieszkańców w całym okresie badawczym.

## 2. Opis badanej zbiorowości

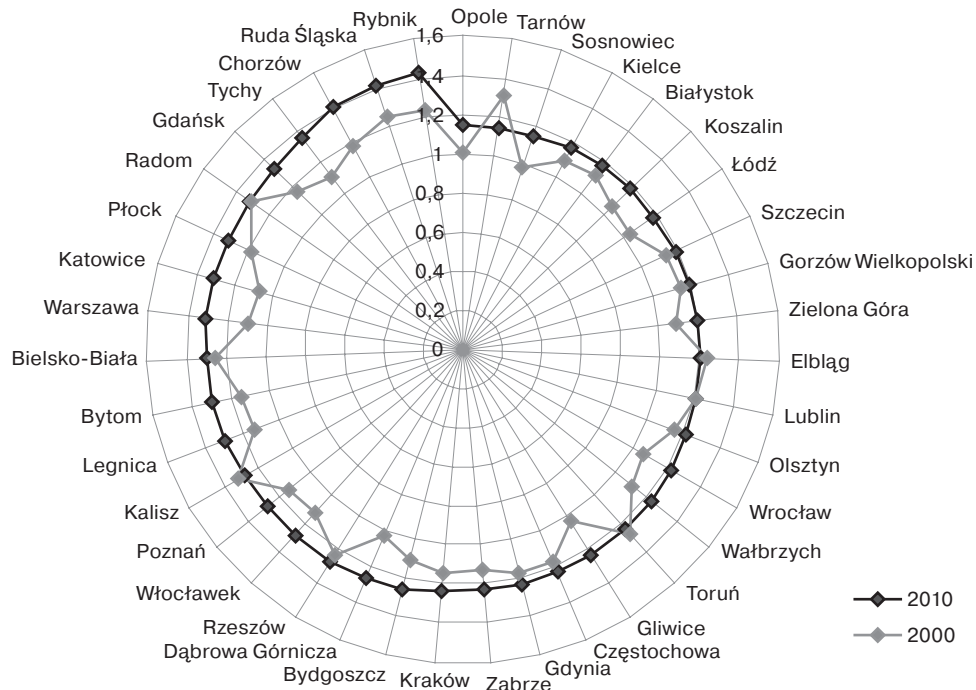
W latach objętych analizą miast 100-tysięcznych i większych było 43, pod koniec okresu badawczego, czyli w 2010 r., było ich już tylko 39. Miasta takie jak Grudziądz, Jastrzębie-Zdrój, Słupsk i Wodzisław Śląski tylko okresowo liczyły 100 tys. i więcej mieszkańców, dlatego nie zostały objęte analizą. Do postępowania badawczego włączono takie miasta jak: Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Koszalin, Legnica, Opole, Płock, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Tarnów, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Zabrze, Zielona Góra, Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdynia, Katowice, Kielce, Lublin, Olsztyn, Radom, Sosnowiec, Toruń, Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

Analizując poziom współczynnika diety, stwierdzono, że w 2000 r. współczynnik ten w badanych miastach kształtował się w obszarze zmienności od 0,976 do 1,311. Najniższy jego poziom w 2000 r. odnotowano w Sosnowcu, natomiast najwyższy w Radomiu (rys. 1). Z kolei w 2010 r. wartość tego współczynnika kształtowała się w przedziale od 1,143 do 1,429. Najniższą jego wartość odnotowano w Opolu, a najwyższą w Rybniku. Z badań wynika, że w 2010 r. zaobserwowano nieznaczny wzrost współczynnika diety w badanych miastach ogółem o 11,6% w relacji do 2000 r. Stopniowy wzrost współczynnika występuje od 2003 r.

Aktywność zawodowa kobiet wyrażona przez współczynnik ich aktywności ekonomicznej w miastach 100-tysięcznych i większych ogółem zmniejszyła się o 3,67%. W 2000 r. najniższy poziom tego współczynnika zaobserwowano w Rudzie Śląskiej, Zabrzu i Bytomiu. Wynosił on odpowiednio 25,80, 31,58 i 32,14% (rys. 2). Najwyższy poziom tego współczynnika zauważono w takich miastach jak: Rzeszów, Katowice i Warszawa, wynoszący odpowiednio 53,63, 52,03 i 51,07%. W 2010 r. najniższy poziom współczynnika aktywności odnotowano w Rudzie Śląskiej, Wałbrzychu i Zabrzu, wynosił on odpowiednio 23,73, 25,23 i 28,97%. W 2010 r. najwyższy jego poziom zaobserwowano w Katowicach, Warszawie i Rzeszowie. Kształtował się on odpowiednio na poziomie 55,10, 53,19 i 51,21%.



Rys. 1. Współczynnik dzietności ogólnej w miastach 100-tysięcznych i większych w 2000 i 2010 r.

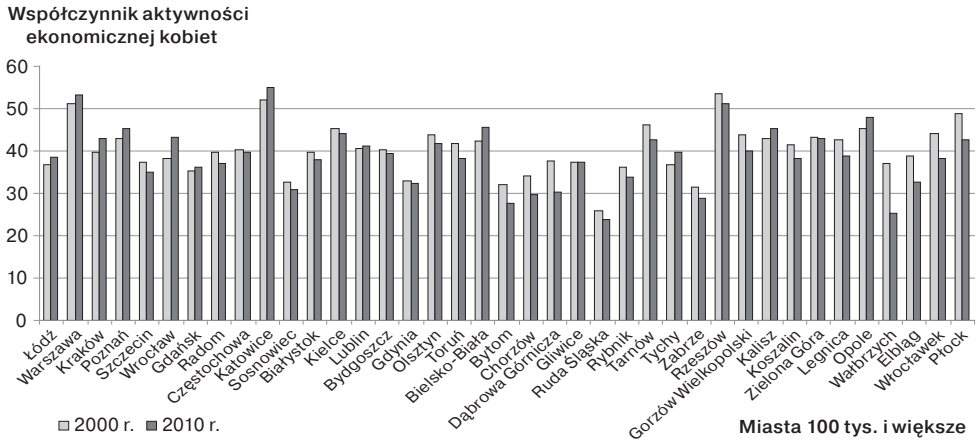


Źródło: opracowanie własne na podstawie „Roczników Demograficznych” z lat 2001–2011, GUS.

Przyglądając się wskaźnikowi zatrudnienia kobiet, zaobserwowano jego znaczne zróżnicowanie w poszczególnych miastach. Wskaźnik ten w badanych miastach wzrósł ogółem o 3,88% w 2010 r. w stosunku do 2000 r. Na początku badanego okresu najmniejszy jego poziom zaobserwowano w Rudzie Śląskiej, Zabrze i Bytomiu, wynosił on odpowiednio 19,11, 22,58 i 23,51% (rys. 3).

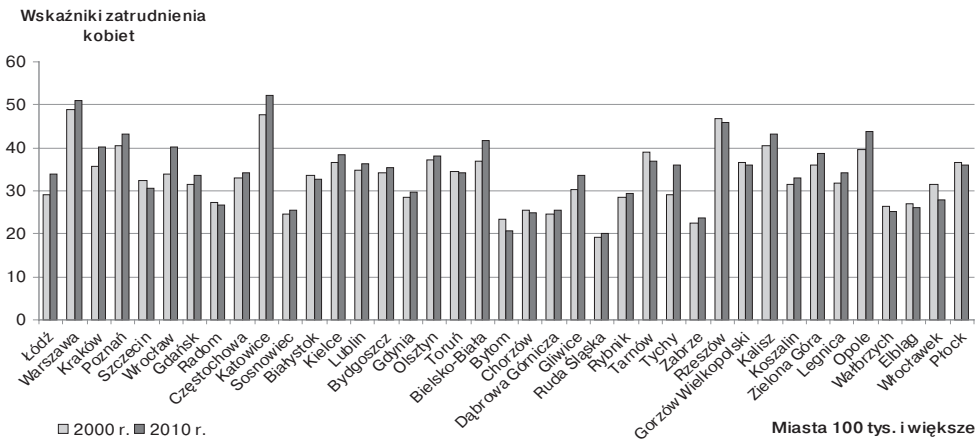
Najwyższy jego poziom odnotowano w Warszawie, Katowicach i Rzeszowie, wynosił on odpowiednio 48,77, 47,82 i 46,68%. W 2010 r. najniższy poziom wskaźnika zatrudnienia kobiet zauważono w Rudzie Śląskiej, Bytomiu i Zabrze, kształtował się on odpowiednio na poziomie 20,07, 20,81 i 23,74%. Najwyższy jego poziom zaobserwowano w Katowicach, Warszawie i Rzeszowie, wynosił on odpowiednio 52,24, 50,95 i 45,97%.

Rys. 2. Współczynnik aktywności ekonomicznej kobiet w miastach 100-tysięcznych i większych w 2000 i 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Rys. 3. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w miastach 100-tysięcznych i większych w 2000 i 2010 r.



Źródło: Jak w rys. 2.

### 3. Zależność między aktywnością zawodową kobiet a dietnością

W dalszym postępowaniu badawczym podjęto próbę rozpoznania kształtu i siły związku między aktywnością zawodową kobiet a współczynnikiem dietności. Dla realizacji celu badawczego oszacowano parametry liniowych i nieliniowych modeli regresji dietności. W artykule opisane zostały tylko te zależności między badanymi zmiennymi, dla których oszacowane parametry równań regresji i współczynniki determinacji są statystycznie istotne oraz najlepiej wyjaśniające zmienności zmiennej zależnej.

W pierwszej kolejności weryfikowano hipotezę o wpływie współczynnika aktywności ekonomicznej kobiet na współczynnik dietności w miastach 100 tys. i większych. Dokonana analiza zależności między rozpatrywanymi zmiennymi potwierdziła jej występowanie w postaci funkcji regresji liniowej w jedenastu badanych miastach, takich jak: Płock, Warszawa, Tarnów, Bytom, Zabrze, Ruda Śląska, Sosnowiec, Kielce, Gorzów Wielkopolski, Koszalin i Wałbrzych (tab. 1). Związek liniowy stwierdzono w siedmiu miastach o kierunku ujemnym, a w trzech miastach o kierunku dodatnim. Oszacowane wartości współczynnika determinacji liniowej kształtują się w obszarze zmienności od 28,93% do 81,60%. Wartość standaryzowanego współczynnika regresji liniowej oszacowana została w przedziale od  $-0,9034$  do  $0,7084$ .

Związek nieliniowy zaobserwowano w postaci regresji kwadratowej i hiperbolicznej. Zależność między rozpatrywanymi zmiennymi w postaci kwadratowej zauważono w sześciu badanych miastach, takich jak: Kraków, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Kalisz, Szczecin i Toruń (tab. 2). Oszacowane wartości współczynnika determinacji krzywoliniowej kształtowały się w obszarze zmienności od 42,86% do 93,27%. Analiza wykazała znacznie zróżnicowaną intensywność oddziaływania rozpatrywanej zmiennej na zmienności współczynnika dietności. Związek między rozpatrywanymi zmiennymi w postaci hiperbolicznej odnotowano w pięciu miastach, takich jak: Bielsko-Biała, Chorzów, Tychy, Wrocław i Opole (tab. 2). Wartość współczynnika determinacji krzywoliniowej kształtował się w przedziale od 45,24% do 79,82%.

Tab. 1. Ocena parametrów modelu regresji liniowej współczynnika dzietności względem współczynnika aktywności ekonomicznej kobiet (WAK); model postaci:  $\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \text{WAK}$

Ocena parametru $\hat{\alpha}_0, \hat{\alpha}_1$	Błąd standardowy parametru $S_{\hat{\alpha}_0}, S_{\hat{\alpha}_1}$	Współczynnik $\beta$	Statystyka t-Studenta		$r^2$ $S_y$ $F_e$	$r^2_{skor}$ $V_{S_y}$ $p(F_e)$
			$t_e$	$p(t_e)$		
Płock						
2,900107 -0,037346	0,498105 0,010895	-0,752505	2,31845 -3,42782	0,000252 0,007534	0,566264 0,089102 11,74993	0,518071 7,455 0,007534
Warszawa						
-1,13350 0,04421	0,747621 0,014683	0,708420	-1,51614 3,01117	0,163789 0,014688	0,501859 0,085876 9,067159	0,446510 7,693 0,014688
Tarnów						
0,056755 0,025620	0,418574 0,009874	0,654171	0,135592 2,594729	0,895128 0,028988	0,427940 0,060263 6,732616	0,364378 5,278 0,028988
Bytom						
1,995986 -0,028527	0,204645 0,006924	-0,808402	9,75340 -4,12008	0,000004 0,002598	0,653513 0,057073 16,97503	0,615015 4,938 0,002598
Zabrze						
1,848738 -0,024678	0,323485 0,010731	-0,608399	5,71506 -2,29981	0,000289 0,047014	0,370150 0,071834 5,289108	0,300166 6,492 0,047014
Ruda Śląska						
2,539678 -0,050397	0,352036 0,013812	-0,772443	7,21426 -3,64886	0,000050 0,005327	0,551854 0,065648 13,31416	0,551854 5,222 0,005327
Sosnowiec						
2,633169 -0,050174	0,254868 0,007941	-0,903354	10,33149 -6,31869	0,000003 0,000138	0,816048 0,047438 39,92587	0,795609 4,627 0,000138
Kielce $\alpha = 0,1$						
-0,286846 0,031287	0,661263 0,015356	0,561835	-0,433786 2,037482	0,674656 0,072058	0,315659 0,067969 4,151334	0,239621 6,413 0,072058
Gorzów Wielkopolski						
2,312383 -0,028363	0,602838 0,014819	-0,537837	3,83583 -1,91390	0,003992 0,087911	0,289268 0,084264 3,663008	0,210298 7,266 0,087911
Koszalin						
1,944097 -0,022143	0,370319 0,009598	-0,609597	5,24979 -2,30701	0,000528 0,046463	0,371609 0,052399 5,322287	0,301788 4,805 0,046463
Wałbrzych						
2,156973 -0,028517	0,240435 0,006658	-0,819089	8,97112 -4,28344	0,000009 0,002040	0,670906 0,045024 18,34783	0,634340 3,989 0,002040

Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem programu Statistica 10.

Tab. 2. Ocena parametrów modelu regresji kwadratowej i hiperbolicznej współczynnika dzietności względem współczynnika aktywności ekonomicznej kobiet (WAK)

Ocena parametru $\hat{\alpha}_0, \hat{\alpha}_1, \hat{\alpha}_2$	Błąd standardowy parametru $S_{\hat{\alpha}_0}, S_{\hat{\alpha}_1}, S_{\hat{\alpha}_2}$	Współczynnik $\beta$	Statystyka t-Studenta		$r^2$ $S_y$ $F_e$	$r^2_{skor}$ $V_{S_y}$ $\rho(F_e)$
			$t_e$	$p(t_e)$		
<b>model postaci: <math>\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot WAK + \hat{\alpha}_2 \cdot WAK^2</math></b>						
Kraków						
-12,2153 0,6183 -0,0071	4,753108 0,236923 0,002948	12,1089 -11,1708	-2,56996 2,60966 -2,40749	0,033130 0,031147 0,042675	0,932785 0,025213 55,51064	0,915981 2,269 0,000020
Dąbrowa Górnicza						
11,15777 -0,56681 0,00788	2,415015 0,142402 0,002086	-15,9982 15,1816	4,62017 -3,98040 3,77721	0,001710 0,004059 0,005410	0,884350 0,041500 30,58708	0,855437 3,953 0,000179
Sosnowiec $\alpha = 0,1$						
9,691251 -0,486975 0,006736	3,558793 0,219924 0,003390	-8,76762 7,86813	2,72318 -2,21429 1,98712	0,026120 0,057694 0,082138	0,876839 0,041171 28,47768	0,846048 4,016 0,000230
Kalisz						
26,10053 -1,28893 0,01663	8,194975 0,425993 0,005523	-31,8169 31,6607	3,18494 -3,02571 3,01086	0,012901 0,016416 0,016792	0,543873 0,062399 4,769476	0,429841 5,204 0,043286
Szczecin						
28,38387 -1,51407 0,02098	10,13825 0,57777 0,00822	-28,1651 27,4271	2,79968 -2,62055 2,55189	0,023209 0,030624 0,034074	0,751938 0,040610 12,12501	0,689923 3,637 0,003787
Toruń						
31,05131 -1,53822 0,01975	12,26260 0,62984 0,00808	-31,7655 31,8098	2,53220 -2,44223 2,44563	0,035135 0,040424 0,040210	0,428603 0,072563 3,000388	0,285754 6,273 0,106599
<b>model postaci: <math>\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot (1/WAK)</math></b>						
Bielsko-Biała						
3,3499 -90,7210	0,54952 23,21275	-0,793245	6,09595 -3,90824	0,000180 0,003574	0,629238 0,062323 15,27434	0,588042 5,179 0,003574
Chorzów						
-0,56713 57,78635	0,243617 7,823336	0,926498	-2,32796 7,38641	0,044897 0,000042	0,858399 0,056582 54,55902	0,842666 4,608 0,000042
Tychy						
1,152524 0,000000	0,026633 0,000000	0,672634	43,27360 2,72699	0,000000 0,023339	0,452437 0,076576 7,436455	0,391596 6,433 0,023339

Wrocław						
2,7208 -64,4696	0,28070 10,80391	-0,893444	9,69301 -5,96725	0,000005 0,000211	0,798243 0,052331 35,60805	0,775825 4,991 0,000211
Opole						
5,130 -183,007	0,72352 32,35733	-0,883417	7,08970 -5,65582	0,000057 0,000311	0,780425 0,059969 31,98831	0,756028 5,773 0,000311

Źródło: Jak w tab. 1.

W następnym etapie weryfikowano hipotezę o tym, że praca zawodowa kobiet opisana za pomocą wskaźnika ich zatrudnienia jest determinantą poziomu współczynnika dzietności w badanych miastach. Oszacowane modele mają charakter liniowy i nieliniowy. Związek liniowy zidentyfikowano dla 22 miast 100-tysięcznych i większych. Są to takie miasta jak: Łódź, Warszawa, Kraków, Tarnów, Częstochowa, Gliwice, Katowice, Ruda Śląska, Tychy, Rzeszów, Białystok, Kielce, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Kalisz, Poznań, Koszalin, Legnica, Opole, Bydgoszcz, Gdańsk i Gdynia (tab. 3). Odnotowana liniowa zależność między rozpatrywanymi zmiennymi ma charakter dodatni. Wartość współczynnika determinacji liniowej znajduje się w obszarze zmienności od 29,10% do 89,30%. Wartość standaryzowanego współczynnika regresji liniowej znajduje się w przedziale od 0,5395 do 0,9450.

Tab. 3. Ocena parametrów modelu regresji linowej współczynnika dzietności względem wskaźnika zatrudnienia kobiet (WZK); model postaci:

$$\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \text{WAK}$$

Ocena parametru $\hat{\alpha}_0, \hat{\alpha}_1$	Błąd standardowy parametru $S_{\hat{\alpha}_0}, S_{\hat{\alpha}_1}$	Współczynnik $\beta$	Statystyka t-Studenta		$r^2$ $S_y$ $F_e$	$r^2_{\text{skor}}$ $V_{S_y}$ $\rho(F_e)$
			$t_e$	$\rho(t_e)$		
Łódź						
0,144241 0,031109	0,138608 0,004682	0,911407	1,040636 6,644440	0,325192 0,000094	0,830663 0,035564 44,14859	0,811848 3,347 0,000094
Warszawa						
-0,591472 0,035595	0,403915 0,008407	0,815944	-1,46435 4,23405	0,177135 0,002193	0,665765 0,070343 17,92718	0,628628 6,301 0,002193
Kraków						
-0,033802 0,031850	0,152410 0,004229	0,928999	-0,221786 7,530727	0,829431 0,000036	0,863038 0,033932 56,71186	0,847821 3,053 0,000036

Tarnów						
-0,671618 0,050147	0,341650 0,009442	0,870696	-1,96581 5,31105	0,080886 0,000487	0,758112 0,039187 28,20727	0,731235 3,432 0,000487
Częstochowa						
-0,363945 0,046046	0,454269 0,013845	0,742552	-0,801167 3,325913	0,443671 0,008857	0,551384 0,054937 11,06170	0,501538 4,794 0,008857
Gliwice						
-0,048603 0,038181	0,258875 0,008606	0,828400	-0,187746 4,436764	0,855240 0,001631	0,686246 0,063507 19,68487	0,651384 5,790 0,001631
Katowice						
-0,099936 0,025427	0,493133 0,010199	0,639150	-0,202655 2,493167	0,843912 0,034244	0,408512 0,083874 6,215880	0,342792 7,436 0,034244
Ruda Śląska						
-0,846517 0,105351	0,576471 0,028852	0,772662	-1,46845 3,65142	0,176045 0,005306	0,597007 0,065620 13,33289	0,552230 5,220 0,005306
Tychy						
0,342638 0,027584	0,098132 0,003182	0,945013	3,491601 8,668956	0,006813 0,000012	0,893049 0,033843 75,15080	0,881166 2,847 0,000012
Rzeszów						
-0,693487 0,041462	0,825291 0,018103	0,606815	-0,840294 2,290318	0,422504 0,047750	0,368224 0,057641 5,245558	0,298027 4,818 0,047750
Białystok						
-0,021033 0,034895	0,297335 0,009445	0,776308	-0,070737 3,694629	0,945154 0,004962	0,602654 0,045070 13,65028	0,558504 4,187 0,004962
Kielce						
-0,333650 0,039243	0,217909 0,006130	0,905514	-1,53114 6,40218	0,160094 0,000125	0,819956 0,034863 40,98790	0,799952 3,290 0,000125
Gorzów Wielkopolski						
-0,065384 0,035493	0,409106 0,011837	0,706925	-0,159821 2,998456	0,876551 0,014994	0,499743 0,070695 8,990739	0,444159 6,096 0,014994
Zielona Góra						
0,150019 0,027405	0,348726 0,009789	0,682252	0,430192 2,799488	0,677173 0,020730	0,465467 0,072325 7,837135	0,406075 6,433 0,020730

Kalisz						
-0,566925 0,056228	0,541035 0,017219	0,736399	-1,04785 3,26540	0,322030 0,009754	0,542284 0,058932 10,66285	0,491427 4,915 0,009754
Poznań						
-0,890991 0,049730	0,625260 0,015321	0,734380	-1,42499 3,24593	0,187901 0,010603	0,539314 0,071215 10,53607	0,488126 6,261 0,010063
Koszalin $\alpha = 0,1$						
0,601273 0,016297	0,255119 0,008479	0,539448	2,356835 1,921981	0,042823 0,086781	0,291004 0,055659 3,694010	0,212227 5,104 0,086781
Legnica						
0,033461 0,035943	0,191977 0,006187	0,888526	0,174298 5,809558	0,865489 0,000256	0,789479 0,043269 33,75097	0,766087 3,775 0,000256
Opole						
-0,972668 0,050842	0,254329 0,006419	0,935161	-3,82445 7,92008	0,004062 0,000024	0,874525 0,045333 62,72769	0,860584 4,364 0,000024
Bydgoszcz						
-0,352739 0,045643	0,324865 0,009810	0,840448	-1,08580 4,65285	0,305792 0,001197	0,706353 0,044088 21,64904	0,673725 3,809 0,001197
Gdańsk						
-1,18844 0,07589	0,358291 0,011368	0,912122	-3,31696 6,67539	0,008984 0,000091	0,831967 0,041770 44,56085	0,813297 3,476 0,000091
Gdynia						
-0,210217 0,049013	0,417480 0,014872	0,739493	-0,503536 3,295598	0,626680 0,009295	0,546850 0,050167 10,86097	0,496500 4,307 0,009295

Źródło: Jak w tab. 1.

Zależność krzywoliniową między wskaźnikiem zatrudnienia kobiet a współczynnikiem dzietności zauważono w postaci funkcji kwadratowej i hiperbolicznej. Związek nieliniowy w postaci funkcji regresji wielomianu drugiego stopnia zaobserwowano w dwóch miastach, w Bielsku-Białej i Sosnowcu (tab. 4). Wartość współczynnika determinacji krzywoliniowej dla funkcji kwadratowej w Bielsku-Białej świadczy o tym, iż wskaźnik zatrudnienia kobiet wyjaśnia 77,69% całkowitej zmienności zmiennej objaśnianej, dla Sosnowca oszacowany poziom tego współczynnika oznacza, że wskaźnik zatrudnienia kobiet wyjaśnia 92,15% całkowitej zmienności zmiennej opisywanej. Zależność nieliniową w postaci



funkcji hiperbolicznej odnotowano w siedmiu badanych miastach, takich jak: Radom, Zabrze, Lublin, Szczecin, Wrocław, Toruń i Olsztyn (tab. 4). Oszacowana wartość współczynnika determinacji krzywoliniowej dla funkcji hiperbolicznej kształtowała się w obszarze zmienności od 36,79% do 93,41%.

Tab. 4. Ocena parametrów modelu regresji kwadratowej i hiperbolicznej współczynnika dietności względem wskaźnika zatrudniania kobiet (WZK)

Ocena parametru $\hat{\alpha}_0, \hat{\alpha}_1, \hat{\alpha}_2$	Błąd standardowy parametru $S_{\hat{\alpha}_0}, S_{\hat{\alpha}_1}, S_{\hat{\alpha}_2}$	Współczynnik $\beta$	Statystyka t-Studenta		$r^2$ $S_y$ $F_e$	$r^2_{skor}$ $V_{S_y}$ $p(F_e)$
			$t_e$	$p(t_e)$		
<b>model postaci: <math>\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot WAK + \hat{\alpha}_2 \cdot WAK^2</math></b>						
Bielsko-Biała						
-10,8906 0,6036 -0,0075	3,227291 0,170108 0,002233	15,4119 -14,5146	-3,37452 3,54821 -3,34163	0,009720 0,007529 0,010206	0,921497 0,030417 46,95311	0,901871 2,528 0,000038
Sosnowiec						
47,71234 -3,95993 0,08378	16,81978 1,40022 0,02909	-40,5457 41,2871	2,83668 -2,82808 2,87979	0,021924 0,022216 0,020518	0,776852 0,055418 13,92530	0,721065 5,405 0,002480
<b>model postaci: <math>\hat{y} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot (1/WAK)</math></b>						
Radom						
2,0929 -20,8651	0,319179 8,176056	-0,647939	6,55700 -2,55197	0,000104 0,031094	0,419825 0,036950 6,512569	0,355362 2,889 0,031094
Zabrze						
2,9603 -40,8413	0,379662 8,358457	-0,852195	7,79708 -4,88622	0,000027 0,000864	0,726237 0,047358 23,87516	0,695819 4,280 0,000864
Lublin						
2,8098 -55,8255	0,255024 8,633367	-0,907126	11,01766 -6,46625	0,000002 0,000116	0,822878 0,034495 41,81239	0,803198 2,968 0,000116
Szczecin						
2,0856 -28,9510	0,42385 12,65044	-0,606516	0,42385 -2,28853	0,000824 0,047889	0,367862 0,061120 5,237387	0,297624 5,474 0,047889
Wrocław						
2,0886 -35,2991	0,092523 3,125065	-0,966493	22,5735 -11,2955	0,000000 0,000001	0,934108 0,029906 127,5877	0,926787 2,852 0,000001

Toruń						
3,4175 -73,8511	0,47256 15,42908	-0,847326	7,23205 -4,78648	0,000049 0,000992	0,717961 0,048065 22,91044	0,686623 4,155 0,000992
Olsztyn						
3,4454 -84,6940	0,37792 13,87063	-0,897522	9,11666 -6,10600	0,000008 0,000178	0,805545 0,034070 37,28318	0,783939 2,992 0,000178

Źródło: Jak w tab. 1.

## Podsumowanie

Przeprowadzone postępowanie badawcze potwierdziło postawioną hipotezę o wpływie aktywności zawodowej kobiet na dzietność w polskich miastach 100-tysięcznych i większych, w szczególności zauważono:

- związek między współczynnikiem aktywności ekonomicznej kobiet a współczynnikiem dzietności w badanych miastach w postaci liniowej o charakterze dodatnim lub ujemnym, w postaci funkcji kwadratowej oraz funkcji hiperbolicznej;
- zależność współczynnika dzietności względem wskaźnika zatrudnienia kobiet, występującej w większości badanych miast w postaci funkcji liniowej o kierunku dodatnim, a także w postaci wielomianu drugiego stopnia oraz funkcji hiperbolicznej w niektórych miastach 100-tysięcznych i większych.

Dotychczasowe dociekania naukowe prowadzone przez polskich i zagranicznych demografów wykazywały, że aktywność zawodowa kobiet jest jednym z czynników warunkujących dzietność<sup>16</sup>. Badania te dowodziły, że praca zawodowa matek stanowi czynnik konkurencyjny wobec dzietności i zadań opiekuńczo-wychowawczych<sup>17</sup>, chociaż w niektórych krajach Europy Zachodniej obserwowano zmiany kierunku korelacyjnego, od negatywnego do pozytywnego i od pozytywnego do negatywnego<sup>18</sup>. Podjęte postępowanie badawcze jest jedynie próbą określenia wpływu aktywności zawodowej kobiet na poziom współczynnika dzietności ogólnej w poszczególnych miastach 100-tysięcznych i większych. W kolejnych etapach dociekań badawczych podejmę próbę rozpoznania pozostałych czynników ekonomicznych i pozaekonomicznych.

<sup>16</sup> Por. A. Szuman, *Aktywność zawodowa matek a funkcje społeczne rodziny w cyklu jej rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, z. 140, Poznań 1995, s. 23.

<sup>17</sup> Op.cit., s. 155.

<sup>18</sup> *Strukturalne i kulturalne uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, red. I. Kotowska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 39–42.

## Literatura

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, I kwartał 2012 r., GUS, Warszawa 2012.
- Bank Danych Lokalnych/GUS [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=405619&p\\_token=73045233](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=405619&p_token=73045233)
- Borkowski B., Dudek H., Szczęśny W., *Ekonometria. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Chromińska M., *Czynnik ekonomiczny a dzietność rolników indywidualnych w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, z. 148, Poznań 1996.
- Frątczak E., Balicki J., Nam Ch.B., *Przemiany ludnościowe: fakty – interpretacje – opinie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała S. Wyszyńskiego, Warszawa 2007.
- Gołata E., *Studia nad terytorialnym zróżnicowaniem płodności kobiet w Polsce*, SGPiS, ISiD, Warszawa 1990.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody doboru zmiennych w modelu ekonometrycznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.
- Holzer J.Z., *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Keller G., Warrack B., Bartel H., *Statistics for Management and Economics. A Systematic Approach*, Wadsworth Inc., Belmont, California 1988.
- Kot S.M., Jakubowski J., Sokołowski A., *Statystyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Kotowska I., Matysiak A., Styrz M. i in., *Secondo European Quality of Life Survey Family and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2010.
- „Roczniki Demograficzne” GUS z lat 2001–2011.
- „Roczniki Statystyczne Pracy” GUS z lat 2000, 2003, 2006, 2010.
- Rodzina i gospodarstwo domowe w środowisku wielkomiejskim*, red. S. Wierchosławski, Wydawnictwo UEP, Poznań 2009.
- Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania procesów ludnościowych i kształtowania się potrzeb*, red. J. Kurkiewicz, B. Podolec, Wydawnictwo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008.
- Statystyczne metody analizy danych*, red. W. Ostasiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.
- Statystyka Regionalna/GUS [http://www.stat.gov.pl/gus/regionalna\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/regionalna_PLK_HTML.htm)
- Strukturalne i kulturalne uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, red. I. Kotowska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Szuman A., *Aktywność zawodowa matek a funkcje społeczne rodziny w cyklu jej rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1995, z. 140.

## Summary

---

### **THE IMPACT OF ECONOMIC ACTIVITY OF WOMEN ON FERTILITY IN POLISH CITIES OF 100 000 AND MORE INHABITANTS IN THE YEARS 2000–2010**

The research included on verifying the hypothesis that the activity professional woman is substantial determinant of fertility in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants in the years 2000–2010. Components of the activity professional woman: activity woman rate and employment woman rate. The tool of choice applied in finding such mechanisms were regressive linear and ono-linear demometric constructs models of fertility. The results of analysis confirmed that the activity professional woman influence on total fertility rates at a part given cities.

ROZDZIAŁ II

**PROCESY DEMOGRAFICZNE  
W PERSPEKTYWIE  
MIĘDZYNARODOWEJ**



*Magdalena Majos*  
Politechnika Opolska

# Koordinacja świadczeń dla ubezpieczonych posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia

## Wprowadzenie

Migracje zarobkowe Polaków do państw członkowskich Unii Europejskiej uzasadniają podjęcie analizy norm wspólnotowych w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obowiązujących w państwach członkowskich. Mechanizm koordynacji uregulowany został w dwóch rozporządzeniach Rady Wspólnot nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników, osób samodzielnie zarobkujących i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie i w rozporządzeniu wykonawczym nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. Od 1 maja 2010 r. nastąpiły zmiany w regulacjach wspólnotowych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, weszły bowiem w życie dwa nowe rozporządzenia: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego, rozszerzające rozporządzenie (WE) 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Ponadto obowiązują wybrane umowy międzynarodowe określające zasady koordynacji świadczeń, jak np. w wypadku świadczeń osób podających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia.

# 1. Pojęcie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego

Koordynacja systemu zabezpieczenia społecznego, zgodnie z definicją zawartą w *Leksykonie prawa ubezpieczeń społecznych*, to normy prawa europejskiego określające zasady podlegania krajowym systemom zabezpieczenia społecznego przez osoby przemieszczające się w obrębie Wspólnoty. Jej celem jest usunięcie barier, jakie stwarzają krajowe systemy zabezpieczenia społecznego pracownikom i osobom samodzielnie zarobkującym, przemieszczającym się w obrębie Wspólnoty. Zakłada ona zachowanie odrębności systemów zabezpieczenia społecznego funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Zagadnienie koordynacji wiąże się ze swobodą traktatową, zakładającą swobodny przepływ pracowników będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, wyrażoną w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Podstawa regulacji koordynacji zabezpieczenia społecznego została rozwinięta i uściślona w art. 48 Traktatu, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada podejmują w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do swobodnego przepływu pracowników. Rada ustanawia system umożliwiający migrującym pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom od nich zależnym na:

- zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw, w celu nabycia i zachowania świadczeń,
- naliczania ich wysokości oraz wypłatę świadczeń osobom zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich.

Akty wspólnotowe dotyczące koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego to:

- rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>3</sup>,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia EWG nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r.

<sup>1</sup> *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywiecka, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 92.

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE z 9.05.2008 r., nr C 115/47.

<sup>3</sup> Dz. U. WE L 149 z 5.07.1971 r., s. 2.



w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>4</sup>,

- rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty<sup>5</sup>,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo<sup>6</sup>,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego<sup>7</sup>,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo<sup>9</sup>.

Stosownie do art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W wypadku kolizji z prawem krajowym nadaje się im pierwszeństwo<sup>10</sup>.

Rozporządzenia dotyczące koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego są stosowane m.in. przez instytucje rozpatrujące uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych, w tym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), obowiązują także przed sądami polskimi.

Rozporządzenia z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zastępują – w ramach ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego – postanowienia dwustronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym,

<sup>4</sup> Dz. U. WE L 74 z 21.03.1972 r., s. 1.

<sup>5</sup> Dz. U. WE L 257 z 15.10.1968 r., s. 2.

<sup>6</sup> Dz. U. UE L 124 z 20.05.2003 r., s. 1.

<sup>7</sup> Dz. U. UE L 166 z 30.04.2004 r., s. 1.

<sup>8</sup> Dz. U. UE L 284 z 30.10.2009 r., s. 1.

<sup>9</sup> Dz. U. UE L 334 z 29.12.2010 r., s. 1.

<sup>10</sup> G. Uścińska, *Instrumenty prawne przemieszczania się obywateli UE. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Aktualne problemy i wyzwania*, w: *Prawo pracy w świetle integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Matej-Tyrowicz*, red. J. Wratny, M.B. Rycak, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 143.

które łączą Polskę z niektórymi państwami członkowskimi (z Austrią, Belgią, Bułgarią, Czechami, Francją, Hiszpanią, Holandią, Niemcami, Luksemburgiem, Łotwą, Słowacją, Słowenią). W stosunkach z tymi państwami obowiązujące umowy międzynarodowe nie są stosowane, a ich miejsce zajęły przepisy wymienionych rozporządzeń<sup>11</sup>.

Według Gertrudy Uścińskiej przepisy dotyczące koordynacji są jednymi z najbardziej istotnych narzędzi gwarantujących swobodę przepływu osób i tym samym głównym elementem polityki zmierzającej do równego traktowania oraz sprawiedliwości społecznej<sup>12</sup>.

Mechanizmy koordynacji w ramach zabezpieczenia społecznego obejmują swoim zakresem pracowników najemnych, osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz studentów, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich, będących obywatelami jednego z państw członkowskich lub bezpaństwowcami albo uchodźcami zamieszkałymi na terytorium jednego z państw członkowskich oraz członków ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu po ich śmierci.

Do świadczeń emerytalno-rentowych realizowanych przez ZUS podlegających koordynacji należą: emerytura, renta z tytułu niezdolności do pracy, w tym renta szkoleniowa, renta rodzinna, dodatek pielęgnacyjny, dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej, renta z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową wraz z dodatkami, renta rodzinna powypadkowa, zasiłek pogrzebowy. Koordynacją nie są natomiast objęte świadczenia dla ofiar wojny m.in. świadczenia dla kombatanatów (w tym dodatki kombatanckie i ryczałt energetyczny) oraz renty z tytułu inwalidztwa wojennego. Renta socjalna podlega szczególnym regulacjom, uznawana jest za świadczenie specjalne o charakterze nieskładkowym, a prawo do niego przysługuje wyłącznie osobom zamieszkałym na terytorium Polski, o ile spełniają warunki wymagane w polskich przepisach prawnych. Nie przysługuje ono, w związku z wpisaniem tego świadczenia do załącznika X „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne”<sup>13</sup> do rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego, osobom zamieszkałym poza granicami Polski w innych państwach członkowskich<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> A. Szybkie, O. Rawski, *Emerytury i renty z ZUS w świetle prawa Unii Europejskiej*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Rent Zagranicznych, Warszawa 2010, s. 8.

<sup>12</sup> G. Uściska, op.cit., s. 144.

<sup>13</sup> Dz. U. L 200 z 7.06.2004, s. 1.

<sup>14</sup> A. Szybkie, O. Rawski, op.cit., s. 15–16.

## 2. Sytuacja prawna osób posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym reguluje ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>15</sup> oraz wymienione w pkt 1 niniejszego opracowania rozporządzenia z zakresu koordynacji ubezpieczeń społecznych. Ponadto stosowane są nadal postanowienia niektórych umów międzynarodowych. Mowa tu o postanowieniach:

- umowy z dnia 9 października 1975 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym<sup>16</sup> zgodnie z warunkami i zakresem określonym w art. 27 ust. 2–4 umowy z dnia 8 grudnia 1990 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym<sup>17</sup> – w odniesieniu do osób, które do 31 grudnia 1990 r. przesiedliły się z Polski do Niemiec albo z Niemiec do Polski oraz w odniesieniu do osób, które posiadają okresy ubezpieczenia (zatrudnienia) przebyte przed 1 stycznia 1991 r. i nie zmieniały państwa zamieszkania, pod warunkiem, że osoby te nie zmieniają swojego miejsca zamieszkania i nie przeniosą się do drugiego państwa – strony umowy lub do państwa trzeciego (zachowanie na podstawie umowy z 1975 r. statusu prawnego osób, które zamieszkały na terytorium Niemiec lub Polski przed dniem 1 stycznia 1991 r.) i które nadal mieszkają na tym terytorium;
- art. 27 ust. 5 i art. 28 ust. 2 umowy z dnia 8 grudnia 1990 r. o zabezpieczeniu społecznym (zachowanie uprawnień do emerytur lub rent wypłacanych na podstawie umowy z 1975 r. zawartej między byłą Niemiecką Republiką Demokratyczną a Polską; zaliczanie okresów ubezpieczenia ukończonych przez polskich pracowników na podstawie umowy z 1988 r. zawartej między byłą Niemiecką Republiką Demokratyczną a Polską).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. sygn. II UK 152/09<sup>18</sup> stwierdził, że umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym podpisana w Warszawie dnia 9 października 1975 r. nie ma zastosowania do osób, które

<sup>15</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1976 r. Nr 16, poz. 101.

<sup>17</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 108, poz. 468.

<sup>18</sup> Wyrok SN z 20.01.2010 r. sygn. II UK 152/09, OSNP 2011/13–14/193.

uprawnienia nabyły po 31 grudnia 1990 r., choćby przed tą datą zamieszkały na terytorium Niemiec.

W stosowaniu przepisów z zakresu koordynacji zabezpieczenia społecznego na uwagę zasługuje niedawna uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2012 r. sygn. III UZP 2/12, w której stwierdzono, że „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego – jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonej przez Prezesa Zakładu jako właściwej w sprawach związanych z unijną koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, o odmowie lub przyznaniu prawa do emerytury lub renty właściwy miejscowo jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od tej decyzji (art. 461 § 2 i 22 k.p.c.)”. Wobec czego sprawy o emerytury i renty Polaków zatrudnionych w krajach unijnych i podlegających przepisom wspólnotowym o koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych powinny być rozpatrywane przez sądy właściwe dla miejsca zamieszkania ubezpieczonych.

Koncentrując się na sytuacji prawnej osoby ubiegającej się o polską emeryturę lub rentę, zaznaczyć należy, że w celu nabycia uprawnień do emerytury i renty w państwie członkowskim konieczne jest spełnienie wszystkich warunków wymaganych do nabycia prawa do danego świadczenia w tym państwie. By ułatwić spełnienie tych warunków, przepisy o koordynacji wprowadzają tzw. mechanizm sumowania (uwzględniania) okresów ubezpieczenia i zamieszkania przebytych w państwach członkowskich. Zgodnie z tą zasadą przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytur i rent przysługujących na podstawie ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego uwzględniane są okresy ubezpieczenia (pracy) lub okresy zamieszkania przebyte na terytorium każdego innego państwa członkowskiego. Dodać należy, że jeżeli osoba zainteresowana przyznaniem emerytury lub renty przebyła w danym państwie członkowskim okres ubezpieczenia lub zamieszkania krótszy niż 1 rok, to z tytułu tego okresu nie przysługują jej z tego państwa żadne świadczenia, instytucja tego państwa członkowskiego nie przyznaje uprawnień do świadczeń i nie stosuje zasady sumowania okresów. Ten krótszy niż 1 rok okres zostanie natomiast uwzględniony przez instytucje innych państw członkowskich i wliczony w ciężar ustalonych przez nie emerytur lub rent. Warunkiem uzyskania każdego rodzaju niemieckiej renty lub emerytury jest wcześniejsze opłacanie składek na ubezpieczenie przez określony czas. Minimalny okres ubezpieczenia jest różny w zależności od rodzaju renty czy emerytury.

Zasada uwzględniania okresów ubezpieczenia lub zamieszkania w innych państwach członkowskich powoduje, że świadczenie jest obliczane i wypłacane w wysokości częściowej, będącej proporcją okresów przebytych w państwie

członkowskim do sumy okresów przebytych we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich. W art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej ustanowiono zasadę proporcjonalności okresów nieskładkowych do składkowych, na mocy której przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe nie mogą być uwzględnione w wymiarze większym niż 1/3 udowodnionych okresów składkowych. Zasadę tę stosuje się również w wypadku okresów składkowych uzyskanych łącznie w Polsce i za granicą, o ile umowa międzynarodowa przewiduje uwzględnienie składkowych okresów zatrudnienia przy ustalaniu prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Doliczanie 1/3 okresów nieskładkowych dokonywane jest w relacji do całego udokumentowanego okresu składkowego. Przyjmuje się, że 1/3 roku to 4 miesiące, a 1/3 miesiąca to 10 dni. Jeżeli wynikiem dzielenia dni będzie ułamek, uważa się, że zainteresowany udowodnił cały rok<sup>19</sup>.

W wypadku osób ubiegających się o przyznanie renty lub emerytury posiadających okresy ubezpieczenia lub zamieszkania wystarczające do nabycia uprawnień do świadczeń w danym państwie, a oprócz tych okresów ma jeszcze okresy ubezpieczenia lub zamieszkania w innych państwach członkowskich instytucja ustalająca uprawnienia do świadczeń zobowiązana jest do podjęcia następujących czynności: obliczenia wysokości świadczenia z uwzględnieniem okresów przebytych wyłącznie we własnym państwie, obliczenia wysokości świadczenia z uwzględnieniem sumy okresów przebytych we własnym państwie i okresów zagranicznych, w wysokości częściowej, ustalonej zgodnie z zasadą *pro rata temporis*, porównania kwot świadczeń uzyskanych na podstawie obu obliczeń i przyznania świadczenia w wysokości korzystniejszej dla zainteresowanego. Odmienne zasady dotyczą przyznawania „nowej emerytury”, które ustalane są bez uwzględnienia zagranicznych okresów ubezpieczenia i zamieszkania z ustawodawstwa polskiego<sup>20</sup>.

Wśród kręgu osób posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia wyróżnić należy osobę otrzymującą polską emeryturę lub rentę zamieszkałą za granicą w innym państwie członkowskim. Zgodnie z regulacjami z zakresu koordynacji emerytura lub renta otrzymywana przez świadczeniobiorcę nie może zostać zmniejszona lub zwiększona ze względu na jego miejsce zamieszkania poza granicami Polski. Świadczenie powinno być wypłacane w takiej samej wysokości, w jakiej byłoby wypłacane osobie zamieszkującej w Polsce. Reguła

---

<sup>19</sup> K. Antonów w: *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 52.

<sup>20</sup> Szerzej: A. Szybkie, O. Rawski, op.cit., s. 26–27.

ta dotyczy zarówno osób, które mieszkały już za granicą w chwili uzyskania prawa do świadczenia, jak i osób, które dopiero po przyznaniu polskich świadczeń wyjechały z Polski. Świadczeniobiorca zamieszkały za granicą w państwie członkowskim obowiązany jest do informowania ZUS o każdorazowej zmianie miejsca zamieszkania oraz o wszystkich okolicznościach mających wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość<sup>21</sup>.

### **3. Koordynacja świadczeń ubezpieczonych posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia realizowana w Wydziale Realizacji Umów Międzynarodowych Oddziału ZUS w Opolu**

W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wszczęcie postępowania w sprawach emerytur i rent podlegających koordynacji wspólnotowej następuje na podstawie wniosku zgłoszonego przez osobę zainteresowaną lub jej pełnomocnika do właściwej jednostki organizacyjnej ZUS.

Jednostką organizacyjną ZUS, rozpatrującą wnioski o emerytury i renty podlegające koordynacji wspólnotowej, właściwą w odniesieniu do osób: posiadających wyłącznie polskie okresy ubezpieczenia, zamieszkałych w Niemczech albo zamieszkałych w Polsce lub za granicą, posiadających łączone okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne, w tym ostatnio przebyte w Niemczech, jest Wydział Realizacji Umów Międzynarodowych Oddziału ZUS w Opolu (dalej: WRUM O/ZUS).

Poniżej przedstawiono dane otrzymane z WRUM O/ZUS prezentujące liczbę wniosków realizowanych w ramach koordynacji zabezpieczenia społecznego za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2012 r.<sup>22</sup>

Tab. 1 przedstawia liczbę wniosków pierwszorazowych o emerytury, renty, renty socjalne i świadczenia przedemerytalne. W okresie 5 kwartałów, czyli 15 miesięcy, WRUM O/ZUS zarejestrował lub też przejął od innych oddziałów 4576 wniosków pierwszorazowych, co daje w przybliżeniu 305 na miesiąc. W tym samym czasie wydział zrealizował 5379 wniosków tego rodzaju, czyli prawie 359 na miesiąc.

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Autorka uzyskała dane tylko za okres od 1.01.2011 r. do 31.03.2012 r.

Tab. 1. Wnioski pierwszorazowe o wybrane świadczenia za okres od I kwartału 2011 r. do I kwartału 2012 r., zarejestrowane lub przejęte oraz zrealizowane w WRUM O/ZUS

	Liczba wniosków zarejestrowanych i przejętych od innych oddziałów					Liczba wniosków zrealizowanych				
	I.11	II.11	III.11	IV.11	I.12	I.11	II.11	III.11	IV.11	I.12
Emerytury	270	211	343	216	303	289	405	361	387	347
Renty bez rent wypadkowych – z tytułu niezdolności do pracy	402	212	410	270	315	287	378	329	369	363
Renty bez rent wypadkowych – renty rodzinne	357	247	381	277	350	236	387	407	416	413
Inne	1	3	0	4	3	2	0	0	1	2
SUMA	1030	673	1135	767	971	814	1170	1097	1173	1125

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania *Informacja o realizacji wniosków* udostępnionego przez WRUM O/ZUS na potrzeby niniejszej pracy.

Tab. 2. Wnioski niemieckich instytucji ubezpieczeniowych o potwierdzenie przebytych w Polsce okresów składkowych i nieskładkowych za okres od I kwartału 2011 r. do I kwartału 2012 r. zarejestrowane lub przejęte oraz zrealizowane w WRUM O/ZUS

	Liczba wniosków zarejestrowanych i przejętych od innych oddziałów					Liczba wniosków zrealizowanych				
	I.11	II.11	III.11	IV.11	I.12	I.11	II.11	III.11	IV.11	I.12
SUMA	360	382	341	257	400	301	413	410	265	304

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania *Informacja o realizacji wniosków* udostępnionego przez WRUM O/ZUS na potrzeby niniejszej pracy.

Z tab. 2 wynika, że w okresie 5 kwartałów, czyli 15 miesięcy, WRUM O/ZUS zarejestrował lub też przejął od innych oddziałów 1740 wniosków niemieckich instytucji ubezpieczeniowych o potwierdzenie przebytych w Polsce okresów składkowych i nieskładkowych, co daje 116 na miesiąc. W tym samym czasie wydział zrealizował 1693 wnioski tego rodzaju, czyli prawie 113 na miesiąc.

Przedstawione dane prezentują funkcjonowanie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2012 r. ubezpieczonych posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia. W badanym okresie widoczny jest niestanny, równy wpływ nowych wniosków realizowanych w ramach koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego.



Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jest konieczna do wspierania swobodnego przepływu osób na obszarze Unii Europejskiej. Do 2010 r. dwa rozporządzenia przyjęte w 1971 i 1972 r. były źródłem przepisów mających zastosowanie do pracowników i innych kategorii osób przebywających zgodnie z prawem na terytorium państwa członkowskiego.

Przeprowadzone gruntownie reformy unowocześniające cały system ubezpieczeń społecznych w UE były procesem długotrwałym. Legislacja trwała wiele lat, gdyż konieczne było osiągnięcie wspólnego stanowiska państw-stron, w tym państw przyjętych do UE w 2004 r. i latach późniejszych.

Referat niniejszy nie wyczerpuje, co jest oczywiste, wszystkich problemów koordynacji zabezpieczenia społecznego, stanowi jedynie próbę ujęcia zagadnień, które dla osób posiadających polskie i niemieckie okresy ubezpieczenia są podstawą do poznania ogólnych norm wspólnotowych zawartych w rozporządzeniach. Owe normy są bowiem źródłem prawa dla polskich instytucji, sądów, a także dla obywateli.

## Literatura

- Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywiecka, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Szybkie A., Rawski O., *Emerytury i renty z ZUS w świetle prawa Unii Europejskiej*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Rent Zagranicznych, Warszawa 2010.
- Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antoń, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 1998 r. nr 137, poz. 887 (z późn. zm.).
- Uścińska G., *Instrumenty prawne przemieszczania się obywateli UE. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Aktualne problemy i wyzwania*, w: *Prawo pracy w świetle integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Matey-Tyrowicz*, red. J. Wratny, M.B. Rycak, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Wyrok SN z 20.01.2010 r., sygn. II UK 152/09, OSNP 2011/13–14/193.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE z 9.05.2008 r., nr C 115/47.



## Summary

---

### **COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SCHEMES OF INSURED WITH POLISH AND GERMAN INSURANCE PERIODS**

Coordination of social security systems are the regulations that supplement the internal law of the EU countries to protect persons employed abroad against loss of protection in the field of social security.

Within the framework of the European Union coordination of social security systems provides the rules in the rank of Council and Parliament. The Polish-German relations next to the community rules on coordination of social security systems, it is still used Polish-German agreement on retirement benefits and work injury in 1975. According to its provisions to persons who prior to 1 January 1991, underwent periods of insurance in another country, and that after 31 December 1990 not moved to the second country, pension benefits – pension for these periods of social insurance institution establishes only one state, such as country of residence. Resettlement of the pensioner to another country or any other country after 31 December 1990 means that a pension should be established again, this time in both countries: in Poland and Germany. The paper presents the functioning of the coordination of social security schemes of insured people with Polish and German periods of insurance on the basis of the agreement and legislation concerning this issue. Content presented in the work is not the Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) position in this topic, only the personal views of the author of the issues discussed.



*Jan Misiuna*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Przemiany społeczno-demograficzne a wybory federalne w USA

## Wprowadzenie

Nie ma banalniejszego stwierdzenia ponad to, że kształt państwa zależy od społeczeństwa, które je stanowi. Przekłada się to na myśl, że ewolucja bądź dewolucja demograficzna i zmiany społeczne muszą wpływać na przemiany formy i charakteru państwa. Od reguły tej nie ma wyjątków, a jeżeli istnieją, to z całą pewnością nie są nim Stany Zjednoczone Ameryki. Przemiany demograficzno-społeczne zachodzące obecnie w USA mają fundamentalny charakter, który być może doprowadzi już w średniej, a z całą pewnością w długiej perspektywie do znaczących zmian ustrojowych. Celem tej pracy nie jest całościowe badanie tych przemian, a jedynie sektorowa analiza wpływu zmian demograficzno-społecznych na jeden z kluczowych elementów mający wpływ na całość ustroju politycznego, jakim są wybory federalne. Niniejszy artykuł będzie koncentrował się na znaczeniu procesu starzenia się pokolenia powojennego wyżu demograficznego, zmianie charakteru imigracji do Stanów Zjednoczonych oraz przekształceniach w rozproszeniu geograficznym ludności dla wyborów federalnych, szczególnie wyborów prezydenckich.

## 1. *Baby boomers* przechodzą na emeryturę

*Baby boomers* to pokolenie powojennego wyżu demograficznego, który w Stanach Zjednoczonych Ameryki trwał w latach 1946–1964. W ciągu 18 lat na terytorium USA urodziło się 75 mln dzieci, a generacja ta liczyła o 70% więcej ludzi niż

urodzona w dwudziestoleciu ją poprzedzającym<sup>1</sup>. Według danych zebranych przez U.S. Census Bureau w czasie spisu powszechnego w 2010 r. ludność USA w wieku 45–64 lata, czyli odpowiadająca<sup>2</sup> pokoleniu *baby boomers*, stanowiła 26,4% całej populacji Stanów Zjednoczonych, co w liczbach bezwzględnych oznaczało 81,489 mln ludzi<sup>3</sup>. *Baby boomers* zaczynają się powoli starzeć. Najstarsze roczniki tego pokolenia ukończyły już 65 lat i tym samym U.S. Census Bureau zaczęło o nich pisać jako o „starszej populacji”. Szacuje się, że do 2030 r., gdy całość pokolenia *baby boomers* przekroczy barierę ukończonych 65 lat, osoby starsze będą stanowiły 19% populacji USA w porównaniu do 13%, jaki stanowiły w 2010 r.<sup>4</sup> Starzenie się *baby boomers* oznacza również to, że pierwsi przedstawiciele tego pokolenia osiągnęli wiek emerytalny<sup>5</sup> i zaczęli pobierać pełne świadczenia emerytalne<sup>6</sup>. Fakt ten ma trzy daleko idące konsekwencje.

Po pierwsze, wkraczanie pokolenia *baby boomers* w wiek emerytalny oznacza, że zaczynają oni korzystać nie tylko ze świadczeń emerytalnych, prywatnych oraz w ramach Social Security, ale również ze świadczeń w ramach federalnego programu opieki zdrowotnej dla osób starszych – Medicare. Zwiększanie się liczby osób korzystających z tych świadczeń prowadzi do wzrostu wydatków ponoszonych przez budżet federalny na obsługę systemów ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych. Z drugiej strony, *baby boomers*, w związku z tym, że zagadnienia dotyczące tych dwóch systemów mają realny wpływ na ich życie, w naturalny sposób interesują się kwestiami związanymi z działaniem i reformami Social

<sup>1</sup> F.B. Hobbes, B.L. Damon, *65+ in the United States*, U.S. Bureau of the Census, Washington D.C. 1996, s. 2–1.

<sup>2</sup> Liczba ludzi urodzonych w latach 1946–1964, zamieszkujących współcześnie w Stanach Zjednoczonych, jest większa niż liczba urodzeń, które miały miejsce na terenie tego państwa w tamtym okresie. Przyczyną tej różnicy jest, oczywiście, napływ imigrantów do USA.

<sup>3</sup> L.M. Howden, J.A. Meyer, *Age and Sex Composition*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011, s. 2.

<sup>4</sup> G.K. Vincent, V.A. Velkoff, *The Next Four Decades. The Older Population in the United States: 2010 to 2050*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2010, s. 3.

<sup>5</sup> Wiek emerytalny, rozumiany jako liczba lat, które trzeba ukończyć, by Social Security Administration mogła wypłacić świadczenia emerytalne w pełnej wysokości – wynosi dla osób urodzonych przed 1937 r. 65 lat. Dla osób urodzonych w latach 1938–1943 progresywnie zwiększa się on co roku o 2 miesiące. Ludziom urodzonym w latach 1943–1954 świadczenia emerytalne w pełnej wysokości przysługują z chwilą ukończenia 66 lat. Dla osób urodzonych w latach 1955–1960 progresywnie zwiększa się on co roku o 2 miesiące. Ludzie urodzeni po 1960 r. nabywają prawa do świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości po ukończeniu 67 roku życia. Social Security Administration, *Normal Retirement Age*, <http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/nra.html> 6.09.2012.

<sup>6</sup> W. Konrad, *America's First Baby Boomer Retires Her Own Way*, „The Huffington Post” z 11.08.2012 r., [http://www.huffingtonpost.com/2012/08/11/americas-first-baby-boomer\\_n\\_1761710.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/08/11/americas-first-baby-boomer_n_1761710.html) 6.09.2012.

Security i Medicare. Wzrost liczby osób bezpośrednio zainteresowanych stanem systemów opieki zdrowotnej dla osób starszych i ubezpieczeń emerytalnych w połączeniu ze wzrostem kosztów tych systemów w kontekście kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w drugiej połowie 2007 r., a także sytuacji finansów publicznych w USA, prowadzi do sytuacji, gdy reforma ubezpieczeń społecznych i Medicare staje się jednym z głównych tematów debaty publicznej, mającym wpływ na wyniki wyborów<sup>7</sup>. Znaczenie reformy systemu opieki zdrowotnej jako jednego z głównych tematów kampanii wyborczej w czasie wyborów 2012 r. utrwaliła decyzja Sądu Najwyższego w sprawie *National Federation of Independent Business v. Sebelius* (567 U. S. (2012)) z 28.06.2012 r., która podtrzymała konstytucyjność reformy systemu opieki zdrowotnej z 2010 r.

Debata nad reformą Medicare, tak istotna dla pokolenia *baby boomers*, wiąże się z drugą konsekwencją starzenia się tego pokolenia. Stopniowe wchodzenie tej największej grupy ludności w wiek emerytalny i wynikający z tego fakt, że ludzie starsi będą stanowili większy niż kiedykolwiek procent całej ludności Stanów Zjednoczonych, spowoduje dalszy wzrost roli odgrywanej przez organizacje reprezentujące emerytów. Organizacje takie, jak np. licząca ponad 37 mln członków *American Association of Retired Persons* (Amerykańskie Stowarzyszenie Osób Emerytowanych, obecnie używające jako nazwy wyłącznie skrótu AARP)<sup>8</sup>, już obecnie stanowią bardzo silną grupę nacisku, zwłaszcza w sprawach najbardziej interesujących emerytów, jak reforma systemu opieki zdrowotnej. Zasilenie ich przez pokolenie *baby boomers* doprowadzi do dalszego wzmocnienia ich łącznej pozycji jako jednej z największych i najpotężniejszych grup interesów w amerykańskiej polityce, które nie tylko są w stanie prowadzić skuteczne kampanie lobbingowe, ale również wspierać finansowo wybranych kandydatów i partie polityczne oraz sugerować swoim członkom, na kogo powinni głosować w wyborach.

Po trzecie wreszcie, część osób z pokolenia *baby boomers* po przejściu na emeryturę przeprowadzi się do stanów, gdzie zwykle osiadają zamożni emeryci – głównie na południu USA, jak np. Floryda. Wzrost wielkości populacji emerytów w tych regionach, powiązany z ogólnym wzrostem liczby seniorów w społeczeństwie, doprowadzi do dodatkowego zwiększenia się ich wpływu na wyniki wyborów. Taka zwarta grupa zamieszkująca dany stan może stać się jęczyzkiem u wagi

<sup>7</sup> Niezamkniętą pozostaje dyskusja, w jakim stopniu reforma systemu opieki zdrowotnej przeprowadzona przez administrację prezydenta Baracka Obamy i demokratyczną większość w Kongresie w 2010 r. przyczyniła się do utraty większości w Izbie Reprezentantów przez Partię Demokratyczną po wyborach z listopada 2010 r.

<sup>8</sup> AARP, *AARP's Mission, Vision, Advocacy, Community Service & Products*, <http://www.aarp.org/about-aarp/> 7.09.2012.

przesądającym o wyniku wyborów, również – na skutek przyjętego sposobu wyboru prezydenta – w skali całego państwa. Już podejmowane są stosowne działania w ramach ogólnokrajowych kampanii wyborczych. W czasie wyborów prezydenckich w 2008 r. specjaliści od prowadzenia kampanii wyborczych działający na rzecz Partii Demokratycznej przygotowali kampanię mającą doprowadzić do zwiększenia partycypacji w wyborach ludzi, którzy przeprowadzili się na Florydę po przejściu na emeryturę. Trudno jest ocenić jej skuteczność. Jednak jej organizatorzy musieli oceniać ją na tyle wysoko, że zdecydowali się podjąć decyzję o jej powtórzeniu w czasie kampanii wyborczej w 2012 r.

## 2. Nowa imigracja

Stany Zjednoczone Ameryki są państwem stworzonym i zamieszkanym przez imigrantów<sup>9</sup>. Od rozpoczęcia kolonizacji terytorium dzisiejszych USA charakter narodowościowy kolejnych fal imigracji zmieniał się wielokrotnie. Wraz z uchwaleniem *Immigration Restriction Act of 1921* oraz *Immigration Act of 1924* wielkość imigracji została ograniczona przez wprowadzenie systemu kwot imigracyjnych. Celem tego rozwiązania było również kontrolowanie składu narodowościowego ludności, której wydawano zgodę na osiedlenie się na terenie Stanów Zjednoczonych. Polityka ta była podyktowana przede wszystkim chęcią ograniczenia liczby Słowian, Żydów oraz Włochów osiedlających się w USA. Restrykcje nałożone na imigrację zniesiono mocą *Immigration and Nationality Act of 1965*. Od tego momentu Stany Zjednoczone znowu rozpoczęły przyjmowanie dużej liczby imigrantów. Zmienił się jednak charakter imigracji. Jeszcze w 1970 r. 60% imigrantów pochodziło z państw europejskich<sup>10</sup>. Natomiast wedle danych z 2010 r. z Europy pochodziło już tylko 12,1% mieszkańców USA, którzy urodzili się poza granicami tego państwa (*Foreign-Born Population*). Nowi imigranci przyjeżdżają do Stanów Zjednoczonych przede wszystkim z Ameryki Łacińskiej i Karaibów (53,1%) oraz Azji (28,2%). Jeżeli jednak zwrócić uwagę na państwo pochodzenia nowych imigrantów, to okazuje się, że prawie 30% z nich, około 11,7 mln ludzi,

<sup>9</sup> Stwierdzenie to traktowane jest w USA jako jeden z dogmatów narodowych – mitów leżących u podstaw tożsamości narodowej Amerykanów. Nie oznacza to, że nie było ono kontestowane, głównie przez podkreślanie zasadniczej różnicy między imigrantem a osadnikiem (*settler*), patrz: S.P. Huntington, *Who Are We? America's Great Debate*, The Free Press, London 2005, s. 39–46.

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Trends in International Migration 2002: Continuous Reporting System on Migration*, OECD Publishing, Paris 2003, s. 280.

przyjechało do USA z Meksyku<sup>11</sup>. Co więcej, ludność pochodząca z Ameryki Łacińskiej i Karaibów nie rozproszyła się równomiernie po całym terytorium Stanów Zjednoczonych. Ponad 71% imigrantów z tego rejonu, 15,1 mln osób, zamieszkuje na terenie 6 stanów: Kalifornii, Teksasu, Florydy, Nowego Jorku, New Jersey i Illinois<sup>12</sup>.

Znaczenie tej fali imigracji dla wyborów i procesu kreacji władz federalnych jest dwojakie, częściowo wzajemnie sprzeczne. Po pierwsze, imigranci z Ameryki Łacińskiej i Karaibów stanowią znaczący odsetek wyborców w tych 6 stanach, gdzie koncentruje się ich diaspora. W efekcie mają oni względnie duży wpływ na skład osobowy i kształt polityki prowadzonej przez władze lokalne, a także na reprezentację tych stanów we władzach federalnych, szczególnie na Florydzie. Prowadzi to nie tylko do wybierania polityków, którzy obiecują prowadzić i prowadzą politykę zbieżną z oczekiwaniami tej grupy wyborców, ale także jej przedstawicieli, jak wschodząca gwiazda Partii Republikańskiej, syn emigrantów z Kuby, senator Marco Rubio<sup>13</sup>. Mimo to bezpośrednie wpływy imigrantów z Ameryki Środkowej i Karaibów na wyniki wyborów federalnych nie wyrażają w pełni potencjału ilościowego tej grupy ludności, ponieważ większość jej członków nie posiada amerykańskiego obywatelstwa, a tym samym prawa głosu<sup>14</sup>. W związku z tym wydaje się, że większe znaczenie w wyborach federalnych odgrywa drugi czynnik związany z nową imigracją. Jest nim niechęć do imigracji jako takiej, a szczególnie latynoamerykańskiej. Ideologie natywistyczne i niechęć do nowych imigrantów nie są niczym nowym w polityce amerykańskiej. Występowały zawsze, gdy pojawiały się na terytorium USA duże grupy ludności różnej etnicznie, religijnie i językowo od dominującego wzoru WASP (*white, Anglo-Saxon, protestant* – biali, pochodzenia anglosaskiego, protestanci). Obecnie fala niechęci do hispanojęzycznych imigrantów z Ameryki Łacińskiej daje się zaobserwować głównie w południowych stanach USA, szczególnie tych graniczących z Meksykiem<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Y.D. Acosta, G. P. de la Cruz, *The Foreign Born From Latin America and the Caribbean: 2010*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011, s. 2.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> M. Roig-Franzia, *Marco Rubio's compelling family story embellishes facts, documents show*, „The Washington Post” z 20.10.2011 r., [http://www.washingtonpost.com/politics/marco-rubios-compelling-family-story-embellishes-facts-documents-show/2011/10/20/gIQAaVHD1L\\_singlePage.html](http://www.washingtonpost.com/politics/marco-rubios-compelling-family-story-embellishes-facts-documents-show/2011/10/20/gIQAaVHD1L_singlePage.html) 9.09.2012.

<sup>14</sup> Amerykańskie obywatelstwo posiada zaledwie 32,1% ludności USA urodzonej w państwach Ameryki Łacińskiej i Karaibów, patrz: Acosta, de la Cruz, op.cit., s. 6.

<sup>15</sup> Jako wyraz tej niechęci można uznać np. przyjęcie w 2010 r. w Arizonie *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act* – bardzo restrykcyjnej ustawy wymierzonej w nielegalnych imigrantów, patrz: R.C. Archibold, *Arizona Enacts Stringent Law on Immigration*, „The New York Times” z 23.04.2010 r., [www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html](http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html) 9.09.2012.

Jednocześnie w 2012 r. administracja prezydenta B. Obamy podjęła działania mające ułatwić legalizację pobytu nielegalnym imigrantom<sup>16</sup>. Tym samym problemy i działania związane z nową imigracją mogą stanowić jedną z kwestii rozstrzygających o wynikach wyborów, zwłaszcza w południowych stanach USA, szczególnie w razie wyborów prezydenckich i wyborów do Izby Reprezentantów.

### 3. Zmiany w rozproszeniu geograficznym ludności

Przekształcenia, jakim podlega amerykańskie społeczeństwo, polegają nie tylko na wzroście liczby mieszkańców w wieku emerytalnym i wzrastającej roli języka hiszpańskiego. Zmieniają się również rejony, w których koncentruje się ludność Stanów Zjednoczonych Ameryki. Historycznie dużymi skupiskami ludności były i są tereny na Wschodnim Wybrzeżu i Północy USA, rejony Nowego Jorku czy Chicago, miejsca, gdzie koncentrował się przemysł. Stany Zjednoczone są państwem, którego liczba ludności wzrosła w latach 2000–2010 o 9,7%, do poziomu 308,745 mln mieszkańców. Jednak ten przyrost nie nastąpił równomiernie we wszystkich stanach. Populacja najwolniej przyrastała w rejonach Północno-wschodnim (wzrost o 3,2%) i Środkowo-zachodnim (wzrost o 3,9%). Oznacza to, że w starych okręgach przemysłowych tempo, w jakim zwiększała się liczba mieszkańców, było niższe niż tempo wzrostu populacji całego państwa. Odmiennie prezentuje się sytuacja na Południu i Zachodzie USA, gdzie liczba ludności wzrosła odpowiednio o 14,3% i 13,8%. Co więcej, niektóre stany Południa i Zachodu notowały jeszcze większy wzrost liczby mieszkańców, przekraczający czasem, jak w Arizonie, Idaho, Utah, Teksasie 20%, a w Nevadzie nawet 35%<sup>17</sup>.

Zmiana liczby ludności w poszczególnych stanach, a także różnica w dynamice tej zmiany między stanami ma kluczowe znaczenie w procesie kreacji władz federalnych w USA. Przyczyną tego jest metoda wyboru władz. Amerykańska Konstytucja stanowi, że w Senacie zasiada po dwóch przedstawicieli każdego ze stanów, niezależnie od liczby mieszkańców danego stanu. Okręgiem wyborczym w wyborach senackich jest cały stan. Inaczej sytuacja wygląda w razie wyborów do Izby Reprezentantów. Konstytucja w art. 1 mówi tylko, że na reprezentanta powinno przypadać nie mniej niż 30 tys. mieszkańców, nie wprowadzono jednak sztywnej normy przedstawiciel-

<sup>16</sup> U.S. Citizenship and Immigration Service, *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals Process*, [www.uscis.gov/childhoodarrivals](http://www.uscis.gov/childhoodarrivals) 9.09.2012.

<sup>17</sup> P. Mackun, S. Wilson, T. Fischetti, J. Goworowska, *Population Distribution and Change: 2000 to 2010*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011, s. 2.



skiej. Zaznaczono jedynie, że każdy stan musi mieć swojego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów. Decyzję o tym, z ilu członków ma składać się ta izba, pozostawiono samemu Kongresowi. W efekcie od uchwalenia *Apportionment Act of 1911* przyjęto, że Izba Reprezentantów składa się z 435 członków. Te 435 mandatów rozdzielanych jest między stanami raz na dziesięć lat przy użyciu metody równych proporcji (*equal proportions*)<sup>18</sup> na podstawie danych ze spisu powszechnego. Nowy przydział mandatów odzwierciedla proporcjonalny wzrost lub spadek liczby ludności poszczególnych stanów na tle całej unii, co przekłada się również na ocenę znaczenia danego stanu na mapie wyborczej USA. Jest to ważne nie tylko w odniesieniu do wyborów do Izby Reprezentantów, ale również dla wyborów prezydenckich<sup>19</sup>, ponieważ m.in. na tej podstawie sztabowcy głównych partii politycznych podejmują decyzję, na których stanach ma koncentrować się prowadzona kampania wyborcza.

Nowy podział mandatów do Izby Reprezentantów między stanami, przeprowadzony na podstawie spisu powszechnego z 2010 r., wskazuje na rosnące znaczenie dla procesu kreacji władz federalnych stanów takich, jak Teksas (+4 mandaty, razem 36), Floryda (+2 mandaty, razem 27), Georgia (+1 mandat, razem 14) i Arizona (+1 mandat, razem 9) oraz na spadek znaczenia w procesie kreacji władz federalnych stanów takich, jak Nowy Jork (−2 mandaty, razem 27), Ohio (−2 mandaty, razem 16), Illinois (−1 mandat, razem 18), Michigan (−1 mandat, razem 14) i Massachusetts (−1 mandat, razem 9)<sup>20</sup>. Dane te wskazują na to, że wraz z przesuwaniem się na Południe i Zachód punktów koncentracji populacji USA, w tym samym kierunku przesuwają się rejony kluczowe w kreowaniu władz federalnych. Wszystko to odbywa się kosztem dotychczas dominującego w amerykańskiej polityce Wschodniego Wybrzeża, czy dokładniej Północnego-wschodu.

## Podsumowanie

Wszystko wskazuje na to, że o przyszłości Stanów Zjednoczonych Ameryki w następnych dziesięcioleciach będą mieli coraz więcej do powiedzenia ludzie

<sup>18</sup> Metoda ta przyjęta została dopiero w 1941 r. Omówienie wcześniej stosowanych metod, patrz: American Mathematical Society, *Apportionment: The History of Apportionment in America*, <http://www.ams.org/samplings/feature-column/fcarc-apportion2> 10.09.2012.

<sup>19</sup> Wynika to z faktu, że liczba głosów, jaką dany stan dysponuje w kolegium elektorskim, które dokonuje wyboru prezydenta, odpowiada wielkości jego reprezentacji parlamentarnej, tj. liczbie senatorów i reprezentantów.

<sup>20</sup> U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, *Apportionment Population And Number Of Representatives, By State: 2010 Census*, dostępne na stronie U.S. Census Bureau pod adresem [http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010\\_table1.pdf](http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010_table1.pdf) 10.09.2012.

starsi oraz ludzie, dla których pierwszym językiem jest hiszpański, mieszkający w południowych i zachodnich stanach. Tematami, które najprawdopodobniej będą miały duże znaczenie w trakcie kampanii wyborczej, będą te związane z imigracją (zarówno dotyczące zagwarantowania ułatwień dla starających się o obywatelstwo amerykańskie, jak i te postulujące ograniczenie imigracji, czy wręcz nawiązanie do tradycji deportacji ludności hiszpańskojęzycznej) oraz opieką zdrowotną i świadczeniami emerytalnymi. Środek ciężkości aktywności politycznej i gospodarczej przesunie się z Północnego wschodu na Południe i Zachód. Stany tam położone staną się głównymi źródłami pieniędzy na finansowanie kampanii wyborczych oraz rejonami, których wyborcy będą wybierali przyszłych prezydentów USA oraz decydowali o charakterze i kierunkach polityki prowadzonej przez rząd federalny. Nie oznacza to zarazem zapaści rejonów północno-wschodnich, a raczej relatywny spadek ich znaczenia wynikający z mniejszej dynamiki przyrostu liczby ludności w stosunku do pozostałych rejonów USA. Obecna dynamika wzrostu liczby ludności posługującej się przede wszystkim, a czasem wyłącznie, językiem hiszpańskim spowoduje najpewniej, że język ten stanie się drugim językiem urzędowym w Stanach Zjednoczonych<sup>21</sup>.

## Literatura

- AARP, AARP's Mission, Vision, Advocacy, Community Service & Products, <http://www.aarp.org/about-aarp/>
- Acosta Y.D., de la Cruz G.P., *The Foreign Born From Latin America and the Caribbean: 2010*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011.
- American Mathematical Society, *Apportionment: The History of Apportionment in America*, <http://www.ams.org/samplings/feature-column/fcarc-apportion2>
- Archibold R.C., *Arizona Enacts Stringent Law on Immigration*, „The New York Times” z 23.04.2010 r., [www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html](http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html)
- Hobbes F.B., Damon B.L., *65+ in the United States*, U.S. Bureau of the Census, Washington D.C. 1996.

---

<sup>21</sup> Używam terminu „język urzędowy”, ponieważ w USA na poziomie federalnym nie ma języka oficjalnego. Występuje on za to w niektórych stanach. Można przyjąć, że w niektórych regionach USA hiszpański stał się drugim językiem, a w niektórych hrabstwach ma on więcej użytkowników niż angielski. Trend ten będzie się wzmacniał. Już obecnie kandydaci głównych partii politycznych w wyborach prezydenckich posiadają hiszpańskojęzyczne wersje swoich stron internetowych oraz emitują reklamy wyborcze w języku hiszpańskim.

- Howden L.M., Meyer J.A., *Age and Sex Composition*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011.
- Huntington S.P., *Who Are We? America's Great Debate*, The Free Press, London 2005.
- Konrad W., *America's First Baby Boomer Retires Her Own Way*, „The Huffington Post” z 11.08.2012 r., [http://www.huffingtonpost.com/2012/08/11/americas-first-baby-boomer\\_n\\_1761710.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/08/11/americas-first-baby-boomer_n_1761710.html)
- Mackun P., Wilson S., Fischetti T., Goworowska J., *Population Distribution and Change: 2000 to 2010*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2011.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Trends in International Migration 2002: Continuous Reporting System on Migration*, OECD Publishing, Paris 2003.
- Roig-Franzia M., *Marco Rubio's compelling family story embellishes facts, documents show*, „The Washington Post” z 20.10.2011, [http://www.washingtonpost.com/politics/marco-rubios-compelling-family-story-embellishes-facts-documents-show/2011/10/20/gIQAAVHD1L\\_singlePage.html](http://www.washingtonpost.com/politics/marco-rubios-compelling-family-story-embellishes-facts-documents-show/2011/10/20/gIQAAVHD1L_singlePage.html)
- Social Security Administration, *Normal Retirement Age*, <http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/nra.html>
- U.S. Citizenship and Immigration Service, *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals Process*, [www.uscis.gov/childhoodarrivals](http://www.uscis.gov/childhoodarrivals)
- U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, *Apportionment Population And Number Of Representatives, By State: 2010 Census*, [http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010\\_table1.pdf](http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010_table1.pdf).
- Vincent G.K., Velkoff V.A., *The Next Four Decades. The Older Population in the United States: 2010 to 2050*, U.S. Census Bureau, Washington D.C. 2010.

## Summary

---

### SOCIO-DEMOGRAPHIC CHANGES AND THE US FEDERAL ELECTIONS

The U.S. society undergoes deep socio-demographic changes. The generation of postwar demographic boom, the baby boomers, enters post-productive age while USA continues its historic role as one of great centers of immigration. Yet the immigration in the 2000s is different from the previous great waves of immigration to the USA. One of the consequences of immigration is fact that, although the number of retirees increases, the median age for US society is low comparing to the European Union. Geographical concentration of US population also changes rapidly. Socio-demographic changes influence evolution of US political system and the outcome of elections. The article discusses some important trends in US society and their impact on federal elections.



*Irina Panasewicz-Deryło*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Procesy demograficzne na Białorusi w latach 1991–2011 i ich znaczenie dla ekonomicznego rozwoju państwa

## Wprowadzenie

Jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed współczesną Białorusią jest pogłębiający się kryzys demograficzny. Przyczyny niekorzystnych tendencji demograficznych są skomplikowane i w większości podobne do istniejących w innych krajach Europy Wschodniej. Równocześnie występują zjawiska demograficzne swoiste dla Białorusi, wynikające z jej sytuacji geopolitycznej, przemian gospodarczo-społecznych, historii i kultury.

## 1. Zarys historyczny

Dla głębszego zrozumienia obecnej sytuacji demograficznej na Białorusi niezbędne jest krótkie odwołanie się do jej historii. Wydarzenia historyczne wywarły ogromny wpływ na demografię tego kraju.

Ze względu na położenie geograficzne na Białorusi krzyżują się szlaki europejskie. W ciągu wieków przez jej terytorium przemaszerowało wiele armii ze wschodu na zachód i z powrotem. Przebiegały tędy liczne szlaki handlowe. Białoruskie ziemie miały władców różnych narodowości. Odzwierciedleniem tej zawiłej historii jest mieszanina kultur, obyczajów i tradycji zamieszkującej tu ludności. Wydarzenia historyczne miały również ogromny wpływ na mentalność Białorusinów.

W białoruskiej historii można wyliczyć szereg wydarzeń mających szczególny wpływ na demografię. Moskiewscy carowie wielokrotnie wkraczali na tereny teraźniejszej Białorusi w celu grabieży. Przez ten obszar przetaczały się kampanie wojenne, zostawiając po sobie spustoszenia. Rosyjscy dworzanie chętnie wykorzystywali ludność białoruską jako niewolniczą siłę roboczą, ponieważ Białorusinów uważano za bardzo pracowitych i uległych<sup>1</sup>. W latach 1654–1667, w czasie trzynastoletniej wojny pomiędzy Rosją a Rzeczpospolitą, zginęło lub było uprowadzonych do niewoli w Rosji ponad 50% ówczesnej ludności białoruskiej (około 1,5 mln Białorusinów)<sup>2</sup>. Skutkiem takich wydarzeń, jak najazd Szwedów, pochód Napoleona na Rosję oraz I wojna światowa, było zmniejszenie liczby ludności niemal o 1/4.

Najludniejszym okresem w historii były lata 1939–1941, kiedy to ZSRR zajęła Kresy Wschodnie – ludność Republiki Białoruś w tym okresie wynosiła 10,5 mln. W XX w. olbrzymie spustoszenia ludnościowe poczyniła tu II wojna światowa, podczas której zginęło 2,5 mln Białorusinów. Powojenne przesunięcie granicy na zachód zwiększyło populację Białorusi o 500 tys. osób<sup>3</sup>. W pierwszym 10-leciu po wojnie można było zaobserwować napływ siły roboczej do Białorusi z Rosji oraz innych republik ZSRR; większość osiedliła się na tych terenach na stałe.

Znaczne jakościowe zmiany demograficzne zostały przyniesione przez represje stalinowskie oraz powojenne przesiedlenia. Białoruskie elity były wywożone w głąb Rosji. Filozofia jednokulturowości ZSRR była wdrażana m.in. przez przenoszenie urzędników białoruskich do pracy w innych republikach w ramach awansu. Swoją rolę w demografii miało również wojsko. Młodzi Białorusini najczęściej odbywali obowiązkową służbę wojskową w dalekich zakątkach ZSRR, część z nich po 2–4 latach służby zakładała rodziny i osiedlała się w nowym miejscu. Podobne skutki miało podejmowanie studiów poza granicami Białorusi. Mimo to w okresie po II wojnie światowej aż do początku lat dziewięćdziesiątych liczba ludności Białorusi niezmiennie się zwiększała, jedynie w latach siedemdziesiątych zaobserwowano zmniejszenie intensywności przyrostu związane z cyklicznością demograficzną, na którą wpływ miała II wojna światowa.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości część etnicznych mniejszości wyemigrowała z Białorusi. Równolegle na początku lat dziewięćdziesiątych przybyło tu ponad 10 tys. uchodźców z Armenii i Azerbejdżanu. Białoruś

<sup>1</sup> Ustrój feudalny w Rosji został zniesiony dopiero 19 lutego 1861 r.

<sup>2</sup> *Gospodarczą historią Białorusi*, „Współczesna szkoła”, red. W.I. Golubowicz, Mińsk 2007, s. 118.

<sup>3</sup> I. Szewcow, *Wspólna nacja. Fenomen Białorusi*, Lib, Moskwa 2006, s. 32.

w teraźniejszych granicach osiągnęła największą liczbę ludności w 1994 r. i było to 10 mln 367 tys. osób.

Po raz pierwszy w najnowszej historii Białorusi liczba zgonów była większa od liczby urodzeń w 1993 r., generując ujemny przyrost naturalny. Pomimo to przez dwa kolejne lata wskaźnik rzeczywistego przyrostu był dodatni na skutek wzrostu wskaźnika migracji zewnętrznej. Poczynając od 1994 r., współczynnik wzrostu populacji Białorusi jest ujemny.

## 2. Podstawowe wskaźniki demograficzne

Liczba ludności Białorusi na dzień 1 sierpnia 2012 r. wynosiła 9 457,1 tys.; w porównaniu ze styczniem 2012 r. nastąpiło jej zmniejszenie o 8 tys. osób<sup>4</sup>. Złożyły się na to ujemna różnica pomiędzy liczbą zgonów a urodzeń (10,17 tys. osób) oraz dodatnie saldo migracji (2,17 tys. osób).

Tab. 1. Ludność Republiki Białoruś w latach 1950–2010 (w tys.)

Lata	Ludność ogółem	Miasta	Wieś	Zmiana do poprzednich 10 lat
1950	7709,0	1619,5	6089,5	
1960	8147,4	2605,1	5542,3	438,4
1970	8992,2	3890,6	5101,6	844,8
1980	9591,8	5361,5	4230,3	599,6
1990	10 188,9	6731,9	3457,0	597,1
2000	10 019,5	6985,4	3034,1	-169,4
2010	9480,2	7085,1	2422,1	-539,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rocznik Statystyczny ZSRR 1990”, Goskomstat ZSRR, Moskwa 1991 i Belstat, „Rocznik Statystyczny 2011”, Mińsk 2012.

### 2.1. Gęstość zaludnienia

Podstawowym wskaźnikiem statystycznym jest **gęstość zaludnienia**. Na Białorusi wynosi ona ok. 50 osób/km<sup>2</sup>, a na Polesiu nawet poniżej 25 osób/km<sup>2</sup>; dla porównania w Polsce ten wskaźnik wynosi 123 osoby/km<sup>2</sup>, na Ukrainie 80 osób/km<sup>2</sup>, a na Litwie 55 osób/km<sup>2</sup>. 71,7% całkowitej populacji koncentruje się na obszarach miejskich, a 20% mieszka w stolicy – Mińsku. Negatywną

<sup>4</sup> O demograficznej sytuacji w styczniu – lipcu 2012, Belstat, Mińsk 2012, s. 3.

stroną tego stanu jest potrzeba budowania infrastruktury na obszarach o małym zaludnieniu, co powoduje rozproszenie inwestycji, wysokie koszty jednostkowe transportu i utrzymania infrastruktury.

## 2.2. Wskaźnik przyrostu naturalnego i rzeczywistego

Podobnie jak w większości krajów europejskich, Białoruś ma negatywny wskaźnik liczby ludności i ujemny przyrost naturalny, bez względu na dodatni wskaźnik migracji. Jedną z głównych przyczyn jest niska liczba urodzeń. W latach siedemdziesiątych średnia liczba urodzonych niemowląt na jedną kobietę w wieku 16–50 lat wynosiła 2,25 (poziom 2,1 zapewnia prostą zastępowalność pokoleniową ludności), a w latach 2000–2012 spadła do poziomu 1,24. W latach 2011–2012 dynamika zmniejszenia naturalnego przyrostu nieco osłabła, od 2010 r. jest realizowana nowa polityka prorodzinna.

Amartya Sen, indyjski ekonomista, laureat Nagrody Nobla w 1998 r., w swoim wykładzie pod tytułem *Ilość zgonów jako współczynnik ekonomicznego rozwoju* zaznacza, że współczynnik umieralności może powiedzieć o poziomie i kierunkach rozwoju państwa więcej niż cały szereg wskaźników makroekonomicznych. Cechą charakterystyczną dla Białorusi jest olbrzymia liczba zgonów ludzi w wieku produkcyjnym (1/4 ogółu zgonów), wśród mężczyzn ten wskaźnik wynosi 1/3. Szczególnie dotyczy to mężczyzn na obszarach wiejskich. Oczekiwana średnia długość życia mężczyzn po 15 roku wynosi 50,2 lata (nie przekracza wieku emerytalnego), podczas gdy w krajach rozwiniętych to 60–63 lata<sup>5</sup>.

Ogólna struktura umieralności na Białorusi nie różni się zasadniczo od danych z innych państw Europy Wschodniej. Wśród przyczyn zgonów najczęściej przypada na choroby układu krążenia – 51,96%<sup>6</sup>. W ciągu ostatnich kilku lat zmniejszyła się umieralność z powodu zawałów serca. Zachowuje się jednak wysoki poziom umieralności z powodu chorób układu krążenia wśród mężczyzn w wieku produkcyjnym i jest dwa razy większy niż wśród kobiet. W Europie dzięki postępom medycyny ta przyczyna śmierci odnosi się do osób w sędziwym wieku, natomiast na Białorusi z powodu chorób układu krążenia umiera się w coraz młodszym wieku.

Na drugim miejscu wśród przyczyn umieralności są choroby nowotworowe – 13,42%<sup>7</sup>. W ciągu ostatnich lat obserwuje się tendencję do zwiększenia tego

<sup>5</sup> *Demograficzne procesy w Kazachstanie i innych republikach. Materiały z X Międzynarodowej konferencji*, Librus, Ust-Kaminnogorsk 2009, s. 303.

<sup>6</sup> *Raport statystyczny za 2011 r. Liczba zgonów*, Ministerstwo Zdrowia, Mińsk 2012, s. 25.

<sup>7</sup> *Ibidem*.



wskaźnika o około 1% rocznie. W tym przypadku umieralność mężczyzn również jest dwukrotnie większa w porównaniu do kobiet. Przeważnie dotyczy to układu oddechowego ze względu na rozpowszechnione palenie (54% palących mężczyzn, 6% kobiet).

Trzecią przyczyną umieralności wśród ludności Białorusi są czynniki zewnętrzne – 11,44%<sup>8</sup>, tzn. urazy, zatrucia (najczęściej alkoholem), samobójstwa, zabójstwa, utonięcia itd. Ponad 70% z tej grupy zmarłych to ludność w wieku produkcyjnym. Wśród mężczyzn ta przyczyna zgonów jest 5,5 razy częstsza niż wśród kobiet. W 2009 r. zarejestrowano 2800 samobójstw, z których 60% dokonano pod wpływem alkoholu. 2079 osób zginęło w wypadkach drogowych, a alkoholem się zatręły 2932 osoby. Statystycznie na 1 mieszkańca w wieku 15+ przypada spożycie 15,1<sup>9</sup> czystego spirytusu. Jest to powyżej wskaźnika WHO, który dla naszego regionu wynosi 12,2 litra na osobę i określa poziom degradacji społeczeństwa. Specjaliści szacują, że 30% społeczeństwa białoruskiego cierpi na uzależnienie od alkoholu różnego stopnia. Białoruś zajmuje pierwsze niechlubne miejsce na świecie w liczbie zgonów spowodowanych alkoholem, narkotykami oraz liczbie wykonanych zabiegów aborcji.

Według danych Ministerstwa Zdrowia Białorusi rocznie wykonuje się około 60 tys. zabiegów przerywania ciąży. Szacuje się, że poczynając od 1945 r., zostało wykonanych ok. 9 mln zabiegów przerywania ciąży u kobiet, co stanowi porównywalną liczbę z obecnym stanem ludności Białorusi. Coraz więcej młodych kobiet przerywa swoją pierwszą ciążę, w 1995 r. wśród wszystkich dokonanych aborcji pierwszą ciążę przerwało 14,8% kobiet, a w 2006 r. – 19,4%. Najwięcej zabiegów dokonuje się u kobiet do 30 roku życia.

## 2.3. Wskaźniki określające poziom życia

Za jeden z podstawowych wskaźników przedstawiających jakość życia uważa się współczynnik umieralności niemowląt. Na Białorusi ten wskaźnik jest najniższy wśród państw obszaru byłego ZSRR; w Mołdowie czy Rosji umiera ponad dwa razy więcej niemowląt na 1000 żywo urodzonych. W ostatnich latach liczba zgonów niemowląt na Białorusi jest porównywalna z wynikami Belgii czy Francji oraz Kuby (współczynnik zgonu niemowląt – 4,83<sup>10</sup>).

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> WHO, *Belarus: country profiles, Alcohol*, 10.09.2012 r., [www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/profiles/blr.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/blr.pdf)

<sup>10</sup> CIA, *World Factbook, Infant mortality rate*, 12.09.2012 r., [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2091.html#bo](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2091.html#bo).

Tab. 2. Współczynnik urodzeń oraz umieralności niemowląt na Białorusi (na tys. osób)<sup>11</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010
Współczynnik urodzeń	9,9	10,7	11,1	11,5	11,4
Współczynnik zgonów niemowląt	6,1	5,2	4,5	4,7	4,0 <sup>11</sup>

Źródło: Belstat, „Rocznik Statystyczny 2010”, Mińsk 2011, s. 48, 59.

Białoruś, podobnie jak Kuba, ma dobrze rozwinięty system ochrony zdrowia, nie zawsze to jednak przekłada się na poziom jakości życia. Tendencja malejąca tego współczynnika świadczy o dużych inwestycjach w medycynę.

Oczekiwana długość życia jest drugim wskaźnikiem mówiącym o stanie jakości życia w danym kraju. Na Białorusi on wynosi 71,48 (65,88 dla mężczyzn i 77,42 dla kobiet), w Polsce – 76,25, w Rosji – 66,46. Typowym dla Białorusi problemem jest znaczna różnica pomiędzy długością życia u mężczyzn i kobiet, która sięga 12 lat, za naturalną uważa się różnicę 5 lat.

### 3. Migracja

Sytuacja demograficzna w kraju jest uzależniona głównie od poziomu urodzeń, poziomu zgonów i migracji. Kiedy istnieje zagrożenie depopulacji, regulacja migracji jest najłatwiejszym sposobem do odwrócenia negatywnej tendencji. Na Białorusi obserwujemy dodatnie saldo migracji, jednak jej poziom nie uzupełnia ujemnego wskaźnika przyrostu naturalnego. 90% imigrantów przyjeżdża z Rosji, Ukrainy i Kazachstanu, są to osoby o różnej narodowości.

#### 3.1. Migracja zagraniczna

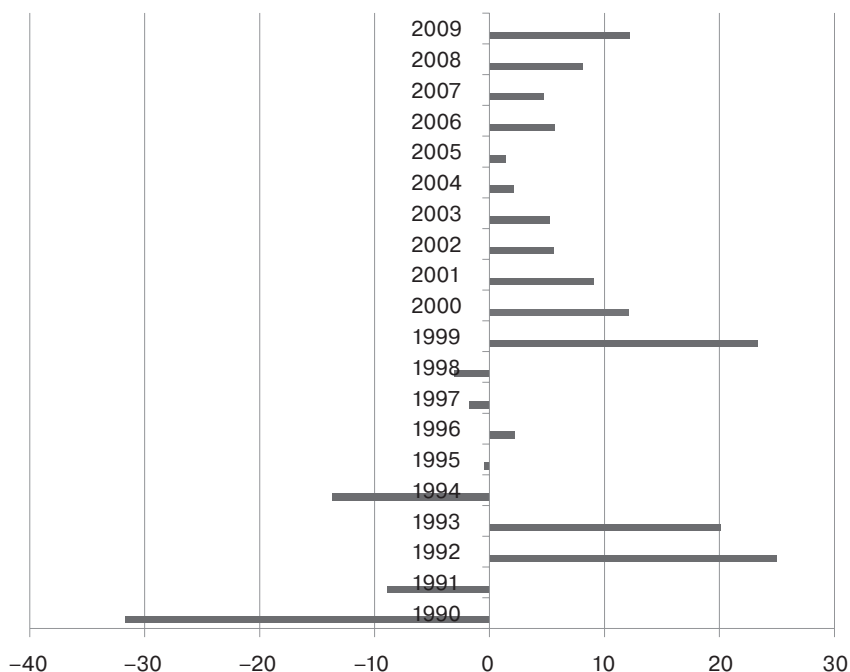
Pierestrojka i rozpad ZSRR otworzyły przed ludźmi możliwość w pierwszych latach niepodległości zmiany miejsca zamieszkania, czego odzwierciedleniem jest poniższy schemat. W latach 1990–1991 nastąpiła fala wyjazdów z powodów społeczno-religijnych. Częściowe otwarcie granic pozwoliło osobom innych narodowości i wyznań dołączyć do swoich rodzin oraz grup wyznaniowych.

Opierając się na danych z powszechnych spisów ludności, które odbyły się w latach 1989, 1999 oraz 2009, przedstawiam narodowościowy skład społec-

<sup>11</sup> Według danych CIA współczynnik zgonów niemowląt wynosi 6,6.

czeństwa zamieszkującego terytorium Białorusi. W tabeli zostały uwzględnione tylko te narodowości, które mają największy udział w liczbie jej mieszkańców. Ze względu na politykę ZSRR nie przedstawiam danych z tego okresu, kiedy to obowiązywał jeden klucz narodowościowy – Republikę Białoruś zamieszkują Białorusini i Rosjanie, Ukrainę – Ukraińcy i Rosjanie itd.

Rys. 1. Saldo migracji zagranicznej w Republice Białoruś (w tys. osób)



Źródło: „Demograficzny Rocznik Statystyczny Republiki Białoruś 2011”, Belstat, Mińsk 2012, s. 455.

Tab. 3. Ludność według narodowości (w tys. osób)

Deklarowana narodowość	1989	1999	2009
Ogółem	10 151,8	10 045,2	9503,8
Białorusini	7904,6	8158,9	7957,3
Rosjanie	1342,1	1141,7	785,1
Polacy	417,7	395,7	294,5
Ukraińcy	291,0	237,0	158,7
Żydzi	112,0	27,8	12,9

Źródło: Spis powszechny 1989, 1999, 2009, Belstat, Mińsk.

W pierwszym okresie występuje wzrost liczebności osób narodowości białoruskiej, co jest związane z tym, że na terytorium ZSRR w 1989 r. zamieszkiwało 10 036,3 tys. osób narodowości białoruskiej, 78,8% których mieszkało na terytorium Republiki Białoruś, pozostałe w innych republikach Rosji 12%, Ukrainie 4,4%, Kazachstanie 1,8%, Łotwie 1,2% oraz pozostałych 1,8%<sup>12</sup>. Największe ruchy repatriacyjne Białorusinów przypadły na lata 1992 i 1993. Na Białoruś wróciło ok. 15% Białorusinów zamieszkujących teren z b. ZSRR. W następnych latach ten proces wyhamował w dużej mierze ze względu na nowe przepisy legislacyjne nakładające na repatriantów udowodnienie białoruskiego pochodzenia<sup>13</sup> oraz trudności w transferze praw do świadczeń socjalnych m.in. do emerytury i renty. W tym dziesięcioleciu przyczyną kurczenia się populacji Białorusinów była również znaczna emigracja Białorusinów z terytorium własnego państwa.

Trzecią co do liczebności grupą narodowościową są Polacy. Zamieszkują oni tereny przygraniczne województwa brzeskiego i grodzieńskiego. To osoby miejscowego pochodzenia, które nie skorzystały z repatriacji powojennej, natomiast obecnie, w miarę możliwości, część z nich wraca do kraju przodków, zostawiając domy rodzinne.

Szczególny przypadek stanowią osoby narodowości żydowskiej, których ponad 80% wyemigrowało z terytorium Republiki Białoruś, ku czemu powodem, jak można przypuszczać, były zakrojone na szeroką skalę programy repatriacyjne państwa Izrael. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych osoby pochodzenia żydowskiego oraz ich rodziny, często innej narodowości, masowo wyjeżdżały z Białorusi. Z wyjazdów skorzystały w większości osoby młode, na terytorium Białorusi pozostali przedstawiciele starszych pokoleń, których naturalny zgon stanowi obecnie przyczynę zmniejszenia udziału tej narodowości w całej populacji.

To wskazuje na tendencje migracyjne, jednak jakościowa analiza procesów migracyjnych na Białorusi w dużym stopniu jest skażona czynnikiem tzw. martwych dusz. Prawo obowiązujące w tym kraju nie dopuszcza możliwości zamieszkania na stałe osobom posiadającym białoruskie obywatelstwo poza terytorium państwa, nie można mieć podwójnego obywatelstwa; kolejnym czynnikiem wpływającym na wiarygodność danych statystycznych dotyczących migracji zagranicznej jest trudność rezygnacji z obywatelstwa białoruskiego. Spora grupa osób mieszkająca poza granicami Białorusi ma nieuregulowany status prawny i występuje w statystykach jako osoby ją zamieszkujące, pomimo że nie byli tu od kilkudziesięciu lat.

Dla naświetlenia problemu migracji na potrzeby danej pracy zostały przeprowadzone badania na grupie 50 osób, które urodziły się na Białorusi, tu osiągnęły

<sup>12</sup> „Demograficzny Rocznik Statystyczny 1989”, Statkom ZSRR, Moskwa 1990, s. 201.

<sup>13</sup> Do 1995 r. wystarczała jedynie deklaracja narodowości.

pełnoletność<sup>14</sup> w pierwszych latach niepodległości i zamieszkiwały w średniej wielkości białoruskim mieście. W grupie są osoby o różnym statusie społecznym i ekonomicznym, odzwierciedlającym średnio statystyczny przekrój społeczeństwa w 1991 r. Ankieta została przeprowadzona w 2012 r.; celem badania jest uchwycenie procesów demograficznych, które nastąpiły w okresie 1991–2011.

Tab. 4. Tendencje procesów migracyjnych

	Ogółem	Białorusini	Rosjanie	Polacy	Żydzi
Ogółem	50	41	5	1	3
Pozostało w miejscu zamieszkania	22	20	2	0	0
Migracja wewnętrzna	13	12	1	0	0
Migracja zagraniczna	15	9	2	1	3

Źródło: badanie własne, lipiec 2012 r.

Z badania wynika, że osoby niebiałoruskiego pochodzenia masowo opuszczają Białoruś oraz że ponad 2% z badanej grupy Białorusinów również ją opuściło; dodatkowy wywiad z tymi osobami jednoznacznie potwierdza, że powodem zmiany miejsca zamieszkania są czynniki ekonomiczne, żadna z tych osób nie planuje powrotu do miejsca urodzenia nawet przy hipotetycznym wzroście poziomu życia na Białorusi do średniej europejskiej. Respondenci wskazują na brak zmian w mentalności mieszkańców Białorusi w stosunku do społeczeństw, gdzie obecnie zamieszkują, jako kolejny czynnik zniechęcający do powrotu. Całość zagranicznej emigracji stanowi 30% badanej grupy. Świadczy to o dużym odpływie osób w wieku produkcyjnym z terytorium Białorusi.

Napływ imigrantów nie kompensuje ujemnego salda przyrostu naturalnego. Poza repatriacją Białorusinów w pierwszych latach niepodległości w większości swojej nowi imigranci są wyznawcami islamu, co stwarza podwaliny prężnej mniejszości wyznaniowej, która stoi w opozycji do laickich wartości samych Białorusinów. Z kolei Białoruś opuszczają młodzi, wykształceni ludzie.

### 3.2. Migracja wewnętrzna

Poczynając od lat sześćdziesiątych XX w., przez kolejne trzydzieści lat w myśl równomiernej gęstości zaludnienia na terytorium Republiki Białoruś była wdrażana odpowiednia polityka – industrializacja głównych ośrodków miejskich, melioracja

<sup>14</sup> Zgodnie z obowiązującym na Białorusi prawem pełnoletnim się staje w wieku 16 lat.

terenów i zakładanie PGR-ów, budowanie infrastruktury na terenach wiejskich itd. Obecnie w migracji wewnętrznej są zauważalne dwa kierunki: z obszarów wiejskich do miasta oraz z regionów w kierunku centrum – stolicy Mińsk.

Tab. 5. Ruchy migracyjne w latach 2005–2009

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Migracja wewnętrzna	397 654	214 388	183 266
Do miast	292 537	156 086	136 451
Na wieś	105 117	58 302	46 815
Miasto opuściło	268 885	145 882	123 003
Wieś opuściło	128 769	68 506	60 263

Źródło: „Demograficzny Rocznik Statystyczny 2011”, Belstat, Mińsk 2012, s. 43.

Przy zmniejszeniu się ludności o 1,9% w ciągu czterech lat nastąpił wzrost liczby mieszkańców miast o 2,1%. Jest to proces urbanizacji obserwowany we wszystkich państwach byłego ZSRR. Siłą roboczą na wsi pozostają w głównej mierze kobiety, ponieważ mężczyźni opuszczają wieś w poszukiwaniu łatwiejszego życia, a do tego dochodzi wysokie spożycie alkoholu wśród nich.

Tab. 6. Ludność według miejsca zamieszkania w latach 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Ludność ogółem w tys.	9697,5	9630,4	9579,5	9542,4	9513,6
Miejska w %	71,8	72,2	72,7	73,2	73,9
Mińsk w tys.	1745	1759	1776	1795	1814

Źródło: „Demograficzny Rocznik Statystyczny 2011”, Belstat, Mińsk 2012, s. 28–30.

Na uwagę zasługuje inny kierunek – z regionów do centrum. Za czasów ZSRR migracja, jak i większość decyzji, była starannie planowana. Centrum administracyjne znajdowało się w Moskwie i dlatego ruchy migracyjne podążały w tym samym kierunku. Na terenach Republiki Białoruś był utrzymywany jeden duży ośrodek centralny – Mińsk, pięć miast wojewódzkich oraz kilkadziesiąt miast pomniejszych. Przez cały okres ZSRR proporcje w wielkości tych ośrodków się nie zmieniały, kontrolę nad tym umożliwiały ścisły obowiązek meldunków oraz przydział mieszkań powiązany z rynkiem pracy. Po ustanowieniu nowych granic państwowych centrum administracyjne przeniosło się do Mińska. Obecnie obserwuje się wyraźne dążenie do tworzenia dużego ośrodka centralnego oraz

rozwoju prowincji w wyrównany sposób. Po zmianach systemowych z początku lat dziewięćdziesiątych i wprowadzeniu prywatnej własności mieszkań procesy migracji wewnątrz krajowej nabrały innej jakości.

### 3.3. Katastrofa czarnobylska a skutki demograficzne

Dzień 26 kwietnia 1986 r. był początkiem nowych procesów migracyjnych na terenach otaczających elektrownię jądrową w Czarnobylu. Ponad 35% odpadów napromieniowanych spadło na obszar Białorusi. 2 maja 1986 r. podjęto Uchwałę o ewakuacji ludności w promieniu 30 km od stacji. W ciągu miesiąca zostało wywiezionych 11,4 tys. osób z 50 ośrodków. Do końca roku zmieniło swoje miejsce zamieszkania kolejne 25 tys. osób<sup>15</sup>. Poza wymuszoną migracją katastrofa w Czarnobylu przyczyniła się do negatywnych tendencji obserwowanych w stanie zdrowia ludności zamieszkującej południową Białoruś. Wzrosła liczba zachorowań onkologicznych, wrodzonych wad u dzieci, chorób tarczycy.

## Podsumowanie

Wyniki spisu powszechnego z 2009 r. potwierdzają, że od początku lat dziewięćdziesiątych Białoruś weszła w okres niekorzystnych tendencji demograficznych. W ciągu dwudziestu lat populacja Białorusi zmniejszyła się o ponad 700 tys. na skutek ujemnego wskaźnika przyrostu naturalnego, który nie może być wyrównany przez niewielki dodatni wskaźnik migracji zewnętrznej. Niepokojącym zjawiskiem jest rosnąca dysproporcja umieralności wśród kobiet i mężczyzn w wieku produkcyjnym wskutek m.in. nadmiernego spożycia alkoholu. Migracja wewnętrzna sprawia, że pustoszeją niektóre regiony, potęgując dysproporcję gęstości zaludnienia kraju. Brak programów asymilacyjnych w stosunku do ludności napływającej z zewnątrz potencjalnie może doprowadzić do wewnętrznej destabilizacji, jako imigranci są obcymi dla Białorusinów w sensie obyczajowym, kulturowym, religijnym. Rośnie liczba wykształconej i przedsiębiorczej młodzieży białoruskiej wyjeżdżającej z kraju na stałe. Negatywny wpływ na wskaźniki demograficzne ma niska rozrodczość z przyczyn kryzysu instytucji rodziny, wysokiej liczby przerywania ciąży, laicyzacja społeczeństwa, braku dominującego systemu wartości.

---

<sup>15</sup> J. Szewcow, op.cit., s. 112.

Utrzymujący się kryzys demograficzny może doprowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego Białorusi na skutek krytycznego zmniejszenia się części populacji w wieku produkcyjnym. Odnotowana w ostatnich kilku latach poprawa niektórych wskaźników demograficznych nie oznacza odwrócenia negatywnych tendencji, a tym bardziej że w okres rozrodczy wchodzi pokolenie niżu lat dwiędziesiątych.

Prognozy wskazują, że przy utrzymaniu się tendencji w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat liczba mieszkańców Białorusi zmniejszy się z 9,5 mln do 7 mln, a obecna sytuacja ekonomiczna nie sprzyja podejmowaniu decyzji prokreacyjnych współczesnego Białorusina.

## Literatura

- CIA, *World Factbook, Infant mortality rate*, 12.09.2012 r., [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2091.html#bo](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2091.html#bo).
- Demograficzne procesy w Kazachstanie i innych republikach. Materiały z X Międzynarodowej konferencji*, Librus, Ust-Kaminnogorsk 2009.
- „Demograficzny Rocznik Statystyczny 1989”, Statkom ZSRR, Moskwa 1990.
- „Demograficzny Rocznik Statystyczny Republiki Białoruś 2011”, Belstat, Mińsk 2012.
- Gospodarcza historia Białorusi*, „Współczesna szkoła”, red. W.I. Golubowicz, Mińsk 2007.
- Ilin N.L. et al., *Ekonomia Białorusi*, wyd. 2, TetraSystem, Mińsk 2011.
- Lemieszewski I.M., *Ekonomia Białorusi, podstawy strategii rozwoju*, Fuainform, Mińsk 2012.
- Mironowicz E., *Białoruś*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 1999.
- O demograficznej sytuacji w styczniu – lipcu 2012*, Belstat, Mińsk 2012.
- Raport statystyczny za 2011 r. Liczba zgonów*, Ministerstwo Zdrowia, Mińsk 2012.
- Rubin J.I., *Współczesne problemy demografii w Republice Białoruś*, „Badania Socjologiczne” 2009, nr 2.
- Spis powszechny 1989, Belstat, Mińsk 1990.
- Spis powszechny 1999, Belstat, Mińsk 2000.
- Spis powszechny 2009, Belstat, Mińsk 2010.
- Szaćko L.P., *Demograficzne problemy Republiki Białoruś i sposoby ich rozwiązywania*, „Rozwój Socjalny” 2011, nr 4.
- Szewcow J., *Wspólna nacja. Fenomen Białorusi*, Lib, Moskwa 2006.
- Uchwała z dnia 4 stycznia 2002 r. O demograficznym bezpieczeństwie Republiki Białoruś.
- WHO, *Belarus: country profiles, Alcohol*, 10.09.2012 r., [www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/profiles/blr.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/blr.pdf).



## Summary

---

### **DEMOGRAPHIC PROCESSES IN BELORUSSIA IN THE YEARS 1991–2011 AND THEIR IMPORTANCE FOR THE DEVELOPMENT OF THE COUNTRY**

One of the most important challenges faced by modern Belorussia is deepening demographical crisis. Reasons of these unfavorable demographic trends, apart from those which are common to most of European countries, may be found in geopolitical situation and extensive history of this country.

Since early 90s of XX century, Belorussia entered a period of unfavorable demographic trends. During 20 years population of Belorussia decreased by 700 thousands, due to a negative growth rate, that can not be leveled by a small positive balance of internal migration rate. An alarming phenomenon is an increasing disparity in mortality among women and men in an economically productive age, caused by excessive alcohol consumption. Some regions become deserted, due to internal migration, what enhances the density imbalance. The number of well educated, dynamic and entrepreneurial young Belorussian people who emigrate is growing, and there are no assimilation programs directed towards settlers coming largely from Asian countries, what can result in internal destabilization. Low fertility rate is caused by the crisis of the family and a high rate of abortion. Spectacular changes of demographic indicators are not observed, despite the attempts to boost the birth rate by introducing costly social programs. It is predicted that there is no way to stop the process of depopulation in Belorussia and by 2050 the population will decrease from the current 9.5 to 7 million.

The continuing demographic crisis could lead to a slowdown in economic growth as a result of critical decrease in the working-age population.



Anna Romiszewska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Imigracja a proces starzenia się społeczeństwa Hiszpanii

## Wprowadzenie

W XX w. Hiszpania z kraju emigrantów, którym była przez wiele stuleci, stała się jednym z głównych celów imigracji w Europie. Od chwili odkrycia Ameryki przez Kolumba rzesze emigrantów z Hiszpanii przez kolejne wieki kierowały się na kontynent amerykański, a w szczególności do Argentyny, Meksyku, Brazylii i na Kubę. Po zakończeniu II wojny światowej celem masowej emigracji zarobkowej Hiszpanów stały się państwa Europy Zachodniej, a zwłaszcza Francja, Szwajcaria i Niemcy<sup>1</sup>. Punktem zwrotnym okazał się pierwszy kryzys naftowy z 1973 r., który spowodował nie tylko zahamowanie emigracji, ale także falę powrotów do ojczyzny. Tendencja ta utrzymywała się do zaostrenia kryzysu gospodarczego w Hiszpanii w 2010 r.

Od początku lat osiemdziesiątych do połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. saldo migracji netto Hiszpanii nie podlegało dużym wahaniom. Natomiast od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, a szczególnie po 2000 r., wraz z poprawą sytuacji gospodarczej w kraju nastąpił gwałtowny wzrost imigracji. W ciągu dziesięciu lat liczba cudzoziemców mieszkających w Hiszpanii wzrosła ponad sześciokrotnie – z niecałego miliona osób, stanowiącego 2,3% populacji państwa, w 2000 r. do ponad 6 mln stanowiących 12,2% społeczeństwa w 2010 r. W tym czasie Hiszpania miała jeden z najwyższych wskaźników imigracji nie tylko w skali Unii

---

<sup>1</sup> Więcej: F. Muñoz-Pérez, A. Izquierdo, *L'Espagne, pays d'immigration*, „Population” 1989, 44(2); Colectivo Ioé, *La sociedad española y la inmigración extranjera*, „Papeles de Economía Española” 98, FUNCAS, 2003.

Europejskiej, ale także na świecie. W 2011 r. w związku z pogorszeniem sytuacji ekonomicznej w Hiszpanii po raz pierwszy od dwudziestu lat odnotowano ujemne saldo migracji<sup>2</sup>.

Jednocześnie, podobnie jak w innych krajach wysoko rozwiniętych, w Hiszpanii zachodzi proces szybkiego starzenia się społeczeństwa spowodowany wydłużeniem średniego czasu życia oraz spadkiem poziomu dzietności. Oznacza to zmianę kształtu piramidy ludności poprzez wzrost liczby osób starszych w społeczeństwie oraz spadek liczby dzieci, a następnie osób młodych. Zjawiska tego nie należy *a priori* uznawać za negatywne, stanowi bowiem naturalną konsekwencję przejścia od wysokiej śmiertelności i wysokiej dzietności do niskiej śmiertelności i niskiej dzietności. Jest to skutek dwóch ważnych osiągnięć w sferze społecznej: poprawy stanu zdrowia i wydłużenia czasu życia oraz możliwości sterowania swoją płodnością. Dla państwa, a zwłaszcza rozbudowanego państwa opiekuńczego, stanowi także duże wyzwanie związane przede wszystkim z polityką społeczną, systemem emerytalnym oraz z rynkiem pracy<sup>3</sup>.

Wykorzystanie imigracji jako panaceum na problem starzenia się społeczeństw zachodnich jest przedmiotem zainteresowania środowiska naukowego od końca lat osiemdziesiątych XX w. W tym kontekście należy wspomnieć o dwóch publikacjach o dużym znaczeniu dla kształtowania dyskursu na ten temat. Pierwsza z nich to raport *Les migrations: aspects démographiques*<sup>4</sup>, który zwracał uwagę na możliwy wpływ imigracji na odmłodzenie społeczeństw państw OECD. Druga to raport ONZ *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*<sup>5</sup> z 2001 r. Poddawał on pod dyskusję koncepcję migracji zastępczej (*replacement migration*), rozumianej jako taki strumień imigracji, który zapewniałby utrzymanie stałej liczby ludności w państwie, odpowiedniej proporcji pomiędzy osobami w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym oraz zahamowałaby proces

---

<sup>2</sup> Por. Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde230&plugin=1> dostęp: 15.09.2012 r., *Europe in figures – Eurostat Yearbook 2010*, s. 192–202; *International Migration 2006*, United Nations [http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration\\_Chart/2006IttMig\\_chart.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IttMig_chart.htm), dostęp: 15.09.2012 r.; *International Migration 2009*, United Nations [http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration\\_Chart/2009IttMig\\_chart.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/2009IttMig_chart.htm), dostęp: 15.09.2012 r.

<sup>3</sup> T. Castro Martin, *¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?*, ARI 40/2010, s. 1 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5d294004196d0a8a08df9ba65f87ff/ARI40-2010\\_Castro\\_inmigracion\\_envejecimiento\\_poblacion\\_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5d294004196d0a8a08df9ba65f87ff/ARI40-2010_Castro_inmigracion_envejecimiento_poblacion_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff), dostęp: 15.09.2012 r.

<sup>4</sup> *Les migrations: aspects démographiques*, Colección Évolution Démographique et Politiques Gouvernementales”, OCDE, Paris 1991.

<sup>5</sup> UN, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York 2000.

starzenia się społeczeństwa<sup>6</sup>. Zastosowana w raporcie metodologia i przedstawione scenariusze zakładające utrzymanie w długim czasie napływu imigracji na bardzo wysokim poziomie z perspektywy sytuacji społeczno-ekonomicznej większości państw zachodnich wydawały się zupełnie nierealne i spotkały się ostrą krytyką środowiska naukowego<sup>7</sup>.

Od czasu opublikowania raportu ONZ widoczne jest odejście od koncepcji imigracji zastępczej ku koncepcji imigracji uzupełniającej (*complementation migration*), tzn. mającej uzupełniać luki w poszczególnych segmentach rynku pracy państwa przyjmującego<sup>8</sup>. Odrzucenie koncepcji imigracji jako uniwersalnego lekarstwa na problemy starzejących się i kurczących społeczeństw nie oznacza jednak, że imigracja nie może być ważnym czynnikiem kształtującym sytuację demograficzną w tych krajach. Jej wpływ może mieć istotne znaczenie dla poprawy proporcji pomiędzy poszczególnymi grupami wiekowymi, a także może spowalniać proces wyludniania się państw.

Wpływ imigracji na sytuację demograficzną państwa przyjmującego zależy od bardzo wielu czynników. Jako należące do najważniejszych można wymienić: wielkość i ciągłość napływu, strukturę wieku i płci imigracji, przeciętną długość życia, planowany czas pobytu w kraju przyjmującym<sup>9</sup> oraz wzorce reprodukcyjne. Wpływ imigracji można analizować także w krótkim i długim okresie oraz biorąc pod uwagę jej wpływ bezpośredni i pośredni na zmianę sytuacji demograficznej kraju<sup>10</sup>.

W niniejszej pracy wpływ imigracji na sytuację demograficzną Hiszpanii zostanie przedstawiony ze względu na większą przejrzystość analizy z punktu widzenia jej wpływu bezpośredniego – rozumianego jako bezpośrednie skutki fizycznej obecności imigrantów o danych cechach demograficznych, oraz wpływu pośredniego – uwzględniającego jej wpływ na poziom urodzeń, płodności i dzietności, a przez to na przyrost naturalny i kształt piramidy ludności państwa przyjmującego.

<sup>6</sup> Przy założeniu, że wskaźnik dzietności w analizowanych krajach nigdy nie przekroczy poziomu 2,1 dziecka na kobietę, zapewniającego zastępowalność pokoleń.

<sup>7</sup> Więcej: K. Sączuk, *A development and critique of the concept of replacement migration*, CEFRM „Working Paper” 2003, 4.

<sup>8</sup> I. Brancós, A. Domingo, *Migracions, de reemplaçament o complementàries?*, „Papers de Demografia”, núm. 188, 2001.

<sup>9</sup> Szczególnie dotyczy to kwestii, czy i kiedy imigranci powracają do swoich krajów pochodzenia. Z punktu widzenia wydatków państwa, a zwłaszcza jego polityki społecznej, istotne jest, czy imigranci planują powrót do kraju pochodzenia przed uzyskaniem prawa do świadczeń emerytalnych lub po tym fakcie.

<sup>10</sup> Szerzej: B. León Salas, *La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España*, Política y Cultura”, primavera 2005.

## 1. Wpływ bezpośredni – imigracja a wielkość, struktura płci i wieku populacji

Jak wspomniano we wstępie, po 2000 r. w Hiszpanii odnotowano szybki, ponad sześciokrotny wzrost liczby cudzoziemców. W latach 2000–2011 ludność Hiszpanii wzrosła o ponad 16% z 40,5 mln do ponad 47 mln osób, przy czym 73% tego wzrostu było skutkiem wzrostu liczby imigrantów. Największy przyrost rzeczywisty ludności Hiszpanii nastąpił w latach 2000–2008 za sprawą wysokiego – przeciętnie 7-krotnie wyższego w tym okresie od poziomu przyrostu naturalnego salda migracji<sup>11</sup>. W latach 2009–2010 w wyniku kryzysu gospodarczego strumień imigracji wyraźnie osłabł, a w 2011 r. wskaźnik salda migracji wyniósł –0,9 na tys. ludności.

Zwiększenie się imigracji wpłynęło także wyraźnie na strukturę płci i wieku ludności Hiszpanii, prowadząc do odmłodzenia populacji kraju oraz poprawy proporcji między grupą osób w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym. Wśród imigrantów przeważają osoby młode. W 2010 r. blisko 80% z nich znajdowało się w wieku produkcyjnym (16–65 lat), stanowiąc ponad 14% wszystkich osób w tym wieku w Hiszpanii. Ponad 15% imigrantów było w wieku przedprodukcyjnym (0–15 lat), co stanowiło 12% osób w wieku przedprodukcyjnym. Z kolei imigracja w niewielkim stopniu wpłynęła na zmianę liczby osób starszych w populacji. W 2010 r. wśród osób w wieku poprodukcyjnym (ponad 65 lat) imigranci stanowili niecałe 4%.

Wśród imigrantów nieznacznie (52%) przeważają mężczyźni<sup>12</sup>. Jednakże pod względem wieku zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet najwięcej osób znajduje się w wieku 25–45 lat. Należy zaznaczyć, iż oznacza to duży napływ kobiet w wieku reprodukcyjnym, co będzie miało znaczenie na kształtowanie liczby urodzeń w Hiszpanii<sup>13</sup>.

Odmłodzenie populacji tego kraju było wynikiem nie tylko zwiększonego napływu imigracji, ale także zmiany regionów pochodzenia największych jej strumieni. W 2000 r. 40% cudzoziemców zamieszkałych w Hiszpanii pochodziło z krajów Unii Europejskiej<sup>14, 15</sup>. Ta grupa imigrantów pod względem struktury

<sup>11</sup> Należy pamiętać, że imigracja wpływa również na poziom przyrostu naturalnego.

<sup>12</sup> Występują jednak duże różnice w stopniu feminizacji poszczególnych grup imigrantów. Najbardziej sfeminizowaną grupą są imigranci z Ameryki Łacińskiej, a zwłaszcza z Ameryki Centralnej i Karaibów – 60% to kobiety. Najmniejszy odsetek kobiet – 36%, występuje wśród imigrantów z Afryki oraz z Azji – 39%. Por.: INE base, op.cit.

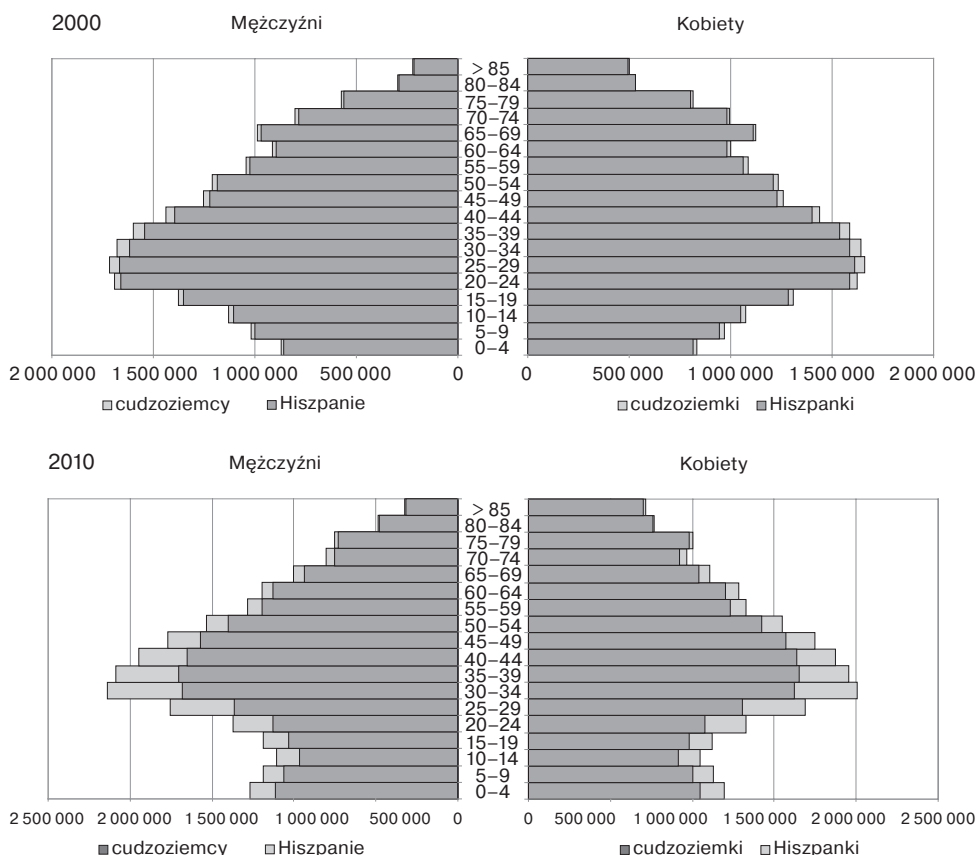
<sup>13</sup> Szerzej o tym w dalszej części pracy.

<sup>14</sup> Obejmującej wówczas 15 państw – EU-15. Do 2000 r. imigranci z Unii Europejskiej stanowili prawie 90% imigrantów w Hiszpanii pochodzących z Europy.

<sup>15</sup> Dane INE, op.cit.

wieku była i jest jedyną grupą imigrantów o strukturze wieku bardzo zbliżonej do struktury wieku Hiszpanów. W ciągu następných dziesięciu lat udział imigrantów z EU-15 wyraźnie spadał. W 2010 r. imigranci z EU-15 stanowili już tylko 21% wszystkich imigrantów i 46% imigrantów z krajów europejskich. W latach 2000–2010 za sprawą przede wszystkim dużego napływu imigracji z krajów Europy Wschodniej oraz Ameryki Łacińskiej wzrósł udział grup imigrantów charakteryzujących się znacznie młodszą strukturą wieku od Hiszpanów.

Rys. 1. Wpływ imigracji na kształt piramidy ludności Hiszpanii w latach 2000–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych INE<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> INE base, op.cit.

Pozytywny wpływ imigracji na kształt piramidy ludności Hiszpanii wynika przede wszystkim z tego, iż imigracja do tego kraju jest zjawiskiem stosunkowo nowym i ma charakter zarobkowy, co wiąże się z wysokim udziałem w niej osób młodych. Trzeba jednak pamiętać, iż z czasem, jeśli założymy, że celem imigracji jest osiedlenie się na stałe w Hiszpanii, ta grupa również ulegnie starzeniu. Aby zachować dotychczasowy kształt piramidy, przy niezmiennym wskaźniku urodzeń i zgonów<sup>17</sup>, potrzebny będzie nieprzerwany i coraz większy napływ młodych cudzoziemców. Należy również zaznaczyć, iż obecnie imigranci w wieku produkcyjnym korelują częściowo z wyżem demograficznym z lat 1960–1980. Jest to szansa, którą można wykorzystać w rozwoju społeczno-ekonomicznym kraju, ale też wraz ze zbliżaniem się tych osób do wieku emerytalnego stanie się dużym wyzwaniem dla polityki społecznej państwa.

Kolejną kwestią jest cel imigracji. Dotychczas dominował motyw zarobkowy. Wprawdzie kryzys gospodarczy w Hiszpanii powoduje osłabienie strumieni imigracji, jednakże nie można wykluczyć, iż niedługo coraz częściej motywem imigracji może być łączenie rodzin, a skutkiem może być wzrost liczby dzieci i osób starszych wśród imigrantów<sup>18</sup>.

Prognozy ludnościowe dla Hiszpanii zwracają uwagę na pozytywny wpływ imigracji w krótkim i średnim okresie na kształtowanie proporcji między głównymi grupami wiekowymi – zwłaszcza poprzez wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym, oraz zahamowanie lub opóźnienie procesu wyludniania. W długim okresie napływ imigracji nie jest jednak w stanie zatrzymać procesu starzenia się społeczeństwa.

Według przewidywań Eurostatu, który przedstawia dwa scenariusze rozwoju sytuacji demograficznej w latach 2015–2060 w krajach UE – z imigracją oraz bez niej, imigracja będzie miała duże znaczenie dla spowolnienia i odroczenia w czasie procesu wyludniania się Hiszpanii. Dzięki saldu migracji szacowanemu na ok. 225 tys. osób rocznie zmniejszanie się liczby ludności rozpocznie się o 35 lat później – od 2050 r. Również dzięki imigracji liczba ludności w 2060 r. będzie prawie o 30% wyższa od liczby ludności Hiszpanii zakładanej w scenariuszu bez napływu imigracji.

<sup>17</sup> Odnoszących się do Hiszpanii. Ze względu na to, iż imigracja jest zjawiskiem stosunkowo nowym w tym kraju, nie można określić, jak będzie kształtował się współczynnik zgonów imigrantów, zwłaszcza w starszych grupach wiekowych. W literaturze podkreśla się jednak, iż oczekiwana długość życia imigrantów prawdopodobnie nie będzie znacznie różnić się długości życia Hiszpanów. Por. T. Castro Martin, op.cit., s. 7.

<sup>18</sup> W 2007 r. ponad 80% imigrantów deklorowało pozostanie w Hiszpanii w ciągu najbliższych 5 lat, a 1/5 sprowadzenie do Hiszpanii rodziny. Szerzej: *Encuesta de Inmigrantes 2007*, <http://www.ine.es/revistas/cifraine/0109.pdf>, dostęp: 15.09.2012 r.



Zjawisko to będzie miało również pozytywny, aczkolwiek nie tak znaczny jak w przypadku wielkości populacji, wpływ na proporcje między głównymi grupami wiekowymi ludności w Hiszpanii. Dzięki napływowi imigracji odsetek osób w wieku poprodukcyjnym – ponad 65 lat, będzie o 7% niższy niż w scenariuszu zakładającym brak imigracji<sup>19</sup>.

Najnowsza prognoza długookresowa Narodowego Instytutu Statystyki Hiszpanii (INE) na lata 2009–2049 nie przedstawia scenariuszy rozwoju sytuacji demograficznej z uwzględnieniem i bez uwzględniania napływu imigracji, co uniemożliwia ocenienie szacowanego wpływu imigracji na proces starzenia się społeczeństwa Hiszpanii. INE zakłada obniżenie ze względu na kryzys gospodarczy salda migracji w latach 2009–2018, a następnie ustabilizowanie go na poziomie 400 tys. rocznie. Prognozuje również podwojenie w ciągu 40 lat liczby osób w wieku poprodukcyjnym, które w 2049 r. stanowić będą 32% populacji. Wskaźnik obciążenia demograficznego wzrośnie z dotychczasowych 47,8% do 89,6%, co oznacza, że w Hiszpanii na każde 10 osób w wieku produkcyjnym przypadają będzie 9 osób w wieku nieprodukcyjnym (poniżej 15 i powyżej 65 lat)<sup>20</sup>.

Należy jednak pamiętać, iż prognozy ludnościowe przy szacowaniu wpływu imigracji skupiają się przede wszystkim na wielkości salda migracji. Tymczasem jednym z kluczowych elementów decydujących o wpływie imigracji na sytuację demograficzną państwa przyjmującego jest dzietność.

## 2. Wpływ pośredni – imigracja a poziom urodzeń, płodności i dzietności

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż na wpływ imigracji na zmianę współczynnika dzietności kraju przyjmującego ma znaczenie współczynnik dzietności i wzorce reprodukcji charakterystyczne dla kraju pochodzenia. Jeśli kraj przyjmujący ma niski wskaźnik dzietności i urodzeń, to napływ ludności z regionów o wysokich wskaźnikach dzietności spowoduje ich wzrost. W tym kontekście najczęściej wskazywano na kraje Trzeciego Świata<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), dostęp: 15.09.2012 r.

<sup>20</sup> INE, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L=>, dostęp: 15.09.2012 r.

<sup>21</sup> T. Espenshade, *Population Dynamics with Immigration and Low Fertility w: Below-replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies*, red. K. Davis et al., „Population and Development Review”, dodatek do vol. 12, New York, Population Council, 1986, s. 248–261;

Jednakże przeprowadzone badania pokazały, iż w rzeczywistości nie dochodzi do tak bezpośredniego i prostego przełożenia wzorców reprodukcyjnych imigracji na zmianę wskaźników dzietności i urodzeń kraju przyjmującego. W pracach badawczych po 2000 r. można spotkać wiele hipotez różnie wyjaśniających kształtowanie wzorców reprodukcyjnych imigracji<sup>22</sup>. Przede wszystkim akcentują one czynniki ekonomiczne i społeczne. Do najbardziej znanych należą:

- hipoteza asymilacji – zakłada dostosowanie wzorców reprodukcyjnych imigracji do wzorców kraju przyjmującego,
- hipoteza adaptacji – akcentuje wpływ warunków społeczno-ekonomicznych na kształtowanie się (wzrost lub spadek) poziomu dzietności imigrantów,
- hipoteza selektywności – przyjmuje, iż imigranci nie stanowią reprezentatywnej próby ludności swojego kraju ojczystego, dominują wśród nich osoby o większym kapitale ludzkim i społecznym, co zwykle wiąże się z mniejszą dzietnością i jest zbieżne ze wzorcami reprodukcyjnymi kraju przyjmującego<sup>23</sup>.

W Hiszpanii od 1981 r., a więc od trzydziestu lat, współczynnik dzietności ogólnej jest niższy od wskaźnika zastępowalności pokoleń, czyli 2,1 dziecka na kobietę. W latach 1993–2002 utrzymywał się poniżej 1,3 dziecka na kobietę i był jednym z najniższych na świecie. Od 2002 r. zaczął wzrastać i w 2008 r. wyniósł prawie 1,46 – osiągając najwyższą wartość od 1988 r.<sup>24</sup>

Jedną z przyczyn wzrostu poziomu dzietności w Hiszpanii był napływ imigracji. W latach 2002–2010<sup>25</sup> współczynnik dzietności imigrantów był wyższy od współczynnika dzietności ludności hiszpańskiej, aczkolwiek również pozostawał poniżej zastępowalności pokoleń i mimo pewnego wahania wykazywał tendencję spadkową. Imigracja przyczyniła się do wzrostu w analizowanym okresie dzietności, jednak wpływ ten nigdy nie przekroczył 6%. W latach 2002–2010 dzięki imigracji poziom dzietności w Hiszpanii wzrósł średnio o 4,27%.

D. Coleman, *International Migration: Demographic and Socioeconomic Consequences in the United Kingdom and Europe*, *International Migration Review* 1995, Vol. 29, No. 1, s. 155–206.

<sup>22</sup> Więcej: H. Kulu et al., *Interdependencies in the life course: family, fertility, and migration*, Demographic Research: special collection, MPIDR, 2007; H. Kulu, *Migration and fertility: Competing hypotheses re-examined*, „*European Journal of Population*” 2005, 21 (1), s. 51–87.

<sup>23</sup> Por. *L'évolution de la fécondité des étrangers et des nationaux dans les pays de l'OCDE*, „Les migrations: aspects démographiques”, Paris, OCDE, 1991; M. Alders, *Cohort fertility of migrant women in the Netherlands: Developments in fertility of women born in Turkey, Morocco, Suriname, and the Netherlands Antilles and Aruba*, BPS-NVD-URU Conference on New Paths in Exploring and Analysing Demographic Data, Utrecht, 2000, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DFC60648-6E68-428D-9481-F16978D62C770/papernvd31080001.pdf>, dostęp: 15.09.2012 r., C. Feliciano, *Educational selectivity in U. S. immigration*, „*Demography*” 2005, 42 (1), s. 131–152.

<sup>24</sup> INE base, op.cit.

<sup>25</sup> INE dysponuje danymi nt. współczynnika dzietności imigrantów dopiero od 2002 r.

Widoczne są również różnice w kalendarzu reprodukcji imigrantek i Hiszpanek. Kalendarz reprodukcji imigrantek rozpoczyna się wcześniej. W latach 2002–2010 przeciętny wiek urodzenia pierwszego dziecka wśród imigrantek był prawie o cztery lata niższy w porównaniu do Hiszpanek. W 2010 r. wynosił on 26,9 roku u imigrantek, a u Hiszpanek ponad 30 lat. Różnica ta wpływa na obniżenie ogólnego wskaźnika dla Hiszpanii (29,8 lat). Warto jednak zauważyć wspólną tendencję dla obu analizowanych grup. W latach 2002–2010 przeciętny wiek rodzących kobiet uległ podwyższeniu zarówno wśród Hiszpanek – z 31,1 do 31,9 lat, jak i imigrantek – odpowiednio z 27,8 do 28,7 lat. Ogólnie wskaźnik ten dla Hiszpanii wzrósł z 30,7 do ponad 31 lat. Dzięki imigracji jest on jednak niższy o 0,7 roku.

W latach 2002–2010 rokrocznie współczynnik urodzeń imigrantów był ponad lub prawie dwa razy wyższy od współczynnika Hiszpanów. Można to tłumaczyć zarówno tym, iż imigrantki charakteryzują się większą dzietnością, jak i zdecydowaną różnicą w strukturze wieku obu grup. Różnica w poziomie urodzeń wpłynęła na wzrost wielkości współczynnika urodzeń w Hiszpanii w okresie 2002–2010 średnio o 8,4%. Należy zauważyć, iż chociaż wartość współczynnika urodzeń imigrantów w tych latach wykazywała tendencję spadkową (z 23 do 17,4), to jego wpływ na wielkość ogólnego współczynnika dla Hiszpanii wzrastał. W 2002 r. imigracja przyczyniła się do jego wzrostu o 6,5%, a od 2008 r. już o ponad 10%. Przyczyną tego zjawiska był stały napływ imigracji do Hiszpanii i zwiększanie liczebności tej grupy w całej populacji kraju.

W nawiązaniu do przytoczonych wcześniej teorii dotyczących wzorców reprodukcyjnych imigrantów w kraju przyjmującym, można powiedzieć, iż w Hiszpanii mamy do czynienia z postępującą konwergencją zachowań reprodukcyjnych. Świadectwem tego jest tendencja do niwelowania różnic pomiędzy poziomem poszczególnych wskaźników dla imigrantów i dla ludności hiszpańskiej. Wprawdzie analizowany okres jest stosunkowo krótki, jednak wyraźnie widać tendencję spadkową wskaźnika urodzeń i dzietności oraz powolne upodabnianie się kalendarza reprodukcji imigrantek do Hiszpanek. W literaturze zaznacza się, iż można mówić o powolnym procesie częściowej asymilacji wśród imigrantek pochodzących z krajów afrykańskich. Podkreśla się również znaczenie teorii selekcji dla wyjaśnienia zachowań reprodukcyjnych imigrantek latynoskich, które charakteryzują się wyższym niż przeciętny dla swojego kraju pochodzenia poziomem wykształcenia i doświadczenia zawodowego. W przypadku imigrantek z Europy zwraca się uwagę, iż pochodzą one z krajów o zbliżonych do ludności hiszpańskiej wzorcach reprodukcyjnych<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Więcej: T. Castro Martin, *¿Puede...*, op.cit., s. 9–10; M. Roig Vila, T. Castro Martin, *Child-bearing Patterns of Foreign Women in a New Immigration Country: The Case of Spain*, „Population”,

## Podsumowanie

Duży napływ imigracji do Hiszpanii w latach 2000–2010 istotnie wpłynął na jej sytuację społeczno-demograficzną. Zarówno dzięki jej bezpośredniemu wpływowi poprzez saldo migracji, jak i pośredniemu poprzez poziom dzietności, imigracja przyczyniła się do stosunkowo szybkiego wzrostu populacji, korzystnej zmiany kształtu piramidy ludności poprzez wzmocnienie jej bazy i środka oraz poprawy proporcji między osobami w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym. Było to możliwe dzięki dwóm ważnym czynnikom. Po pierwsze, imigranci są głównie osobami młodymi, a po drugie, poziom dzietności i urodzeń wśród imigrantów w tych latach utrzymywał się na poziomie wyższym od ludności hiszpańskiej.

Imigracja jednak nie może być traktowana jako uniwersalne lekarstwo na problemy starzejącego się społeczeństwa. Przede wszystkim dlatego, iż jak potwierdził przykład Hiszpanii, różnice we wzorcach reprodukcyjnych między imigrantami a ludnością autochtoniczną wykazują tendencję do zacierania się. Przy relatywnie stałym i niskim wskaźniku dzietności utrzymywanie dotychczasowego kształtu piramidy ludności wymagałoby coraz większego napływu młodych cudzoziemców, co wydaje się nierealne w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej Hiszpanii.

Nie świadczy to jednak o tym, iż imigracja w krótkim i średnim okresie nie może mieć dużego znaczenia dla opóźniania niekorzystnych konsekwencji procesu starzenia się społeczeństw. Jak pokazały analizy Eurostatu, imigracja istotnie może przyczynić się do odroczenia w czasie, a następnie spowolnienia zjawiska wyludniania się państwa oraz załagodzić niekorzystne proporcje pomiędzy grupą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Należy również zwrócić uwagę na to, iż na wpływ imigracji na sytuację demograficzną państwa będzie mieć znaczenie różnica w zachowaniach reprodukcyjnych oraz tempo, w jakim postępuje ich konwergencja. Imigracja stanowi zatem jednocześnie szansę oraz wyzwanie dla polityki państwa związane z jak najlepszym wykorzystaniem jej możliwości, ale także ze społecznymi konsekwencjami dużego napływu cudzoziemców.

---

INED, 3/2007; G. Sarribe, *Fecundidad diferencial de distintas subpoblaciones de mujeres en España: una diferencia no tan grande*, „Papers”, 2010, 95/3; D. Devolder, F. Gil, P. Forte, *Estimacion del grado de error en el Registro de la Poblacion Extranjera en Espana: un enfoque comparativo*, Centre d'Estudis Demogràfics, „Papers de Demografia” 309, 2006.

## Literatura

- Alders M., *Cohort fertility of migrant women in the Netherlands: Developments in fertility of women born in Turkey, Morocco, Suriname, and the Netherlands Antilles and Aruba*, BSPS-NVD-URU Conference on New Paths in Exploring and Analysing Demographic Data, Utrecht, 2000, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DFC60648-6E68-428D-9481-F16978D62C77/0/papernvd31080001.pdf>, dostęp: 15.09.2012 r.
- Below-replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies*, red. K. Davis, M. Bernstam, R. Ricardo-Campbell, „Population and Development Review”, dodatek do vol. 12, New York, Population Council, 1986.
- Brancós I., Domingo A., *Migracions, de reemplaçament o complementàries?*, „Papers de Demografia” 2001, núm. 188.
- Carter M., *Fertility of Mexican immigrant women in the U. S: A closer look*, „Social Science Quarterly” 2000, 81 (4).
- Castro Martin T., *¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?*, ARI 40/2010, s. 1 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5d294004196d0a-8a08df9bab65f87ff/ARI402010\\_Castro\\_inmigracion\\_envejecimiento\\_poblacion\\_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5d294004196d0a-8a08df9bab65f87ff/ARI402010_Castro_inmigracion_envejecimiento_poblacion_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff), dostęp: 15.09.2012 r.
- Colectivo Ioé, *La sociedad española y la inmigración extranjera*, „Papeles de Economía Española” 98, FUNCAS, 2003.
- Coleman D., *International Migration: Demographic and Socioeconomic Consequences in the United Kingdom and Europe*, „International Migration Review” 1995, Vol. 29, No. 1.
- Devolder D., Trevino R., *Efectos de la inmigración extranjera sobre evolución de la natalidad y de la fecundidad en España*, Centre d'Estudis Demogràfics, 2007, <http://www.ced.uab.es/publicacions/PapersPDF/Text321.pdf>, dostęp: 15.09.2012 r.
- Devolder D., Gil F., Forte P., *Estimación del grado de error en el Registro de la Población Extranjera en España: un enfoque comparativo*, Centre d'Estudis Demogràfics 2006 <http://www.ced.uab.es/publicacions/PapersPDF/Text309.pdf>, dostęp: 15.09.2012 r.
- Europe in figures – Eurostat Yearbook 2010.
- Eurostat Statistics, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Feliciano C., *Educational selectivity in U. S. immigration*, „Demography” 2005, 42 (1).
- INE base <http://www.ine.es>, dostęp: 15.09.2012 r.
- Kulu H., *Migration and fertility: Competing hypotheses re-examined*, „European Journal of Population” 2005, 21 (1).
- Kulu H. et al., *Interdependencies in the life course: family, fertility, and migration*, Demographic Research: special collection, MPIDR, 2007 <http://www.demographic-research.org/special/6/default.htm>, dostęp: 15.09.2012 r.

- León Salas B., *La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España*, „Política y Cultura”, primavera 2005.
- L'évolution de la fécondité des étrangers et des nationaux dans les pays de l'OCDE, Les migrations: aspects démographiques*, París, OCDE, 1991.
- Les migrations: aspects démographiques*, „Colección Évolution Démographique et Politiques Gouvernementales”, OCDE, París 1991.
- Muñoz-Pérez F., Izquierdo A., *L'Espagne, pays d'immigration*, „Population” 1989, 44 (2).
- Roig Vila M., Castro Martin T., *Childbearing Patterns of Foreign Women in a New Immigration Country: The Case of Spain*, „Population”, INED, 3/2007.
- Saczuk K., *A development and critique of the concept of replacement migration*, „CEFRM Working Paper” 4, 2003.
- Sarrible G., *Fecundidad diferencial de distintas subpoblaciones de mujeres en España: una diferencia no tan grande*, „Papers”, 2010, 95/3.
- UN, International Migration 2006, [http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration\\_Chart/2006IttMig\\_chart.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IttMig_chart.htm), dostęp: 15.09.2012 r.
- UN, International Migration 2009, [http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration\\_Chart/2009IttMig\\_chart.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/2009IttMig_chart.htm), dostęp: 15.09.2012 r.
- UN, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York 2000.

## Summary

### IMMIGRATION AND THE AGING OF THE POPULATION OF SPAIN

At the end of 20th century Spain being traditionally source of emigration transformed into one of the main emigration destinations in the world. In years 2000–2010 number of immigrants increased from less than 1 mln to 6 mln which was more than 12% of Spain population. At the same time like in other highly developed countries population of Spain is ageing. This article presents the influence of the immigration on population ageing in Spain. We analyzed the influence on the age structure, fertility rate, fertility patterns and birth rate. We conclude that although immigration cannot be considered as an universal antidote against ageing and declining population it can substantially improve age structure bringing rejuvenating effect and delaying population decrease in short and mid term.

*Mustafa Swiat*  
Uniwersytet Warszawski

## **Organizacja „starej” i „nowej” diaspory arabskiej w Polsce<sup>1</sup>**

Współczesna sytuacja demograficzno-społeczna i gospodarcza w Polsce to skutek m.in. transformacji ustrojowej, akcesji Polski do Unii Europejskiej i międzynarodowej koniunktury. Reformy ustrojowo-gospodarcze, otwarcie granic, wzrost migracji itp. doprowadziły do przemian nie tylko społeczeństwa polskiego, ale i przemian w strukturze demograficznej społeczności imigrantów przybywających do Polski, czego przykładem są zmiany dotyczące arabskiej diaspory w Polsce.

Celem autora jest przedstawienie przemian demograficzno-organizacyjnych diaspory arabskiej w Polsce przed 1989 r. i po nim. Diasporę tę tworzą przybysze z 22 krajów arabskich, takich jak: Algieria, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Dżibuti, Egipt, Irak, Jemen, Jordania, Katar, Komory, Kuwejt, Liban, Libia, Maroko, Mauretania, Oman, Palestyna (Strefa Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu), Somalia, Sudan, Syria, Tunezja oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Obywateli wyżej wymienionych krajów arabskich, którzy przyjechali do Polski w ostatnich latach, uznać można za „nową” diasporę, a tych, którzy przyjechali do Polski przed 1989 r. i mieszkają tu do chwili obecnej (część ma obywatelstwo polskie), za „starą” diasporę arabską w Polsce. Podczas porównywania „starej” diaspory arabskiej do „nowej” stopień przemiany najwyraźniej widać w jej liczebności, motywach przyjazdu do Polski oraz funkcjonowaniu i strukturze jej organizacji.

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/N/HS6/04744.



## 1. Liczebność diaspory arabskiej w Polsce

„Udokumentowane kontakty Polski ze światem arabskim liczą sobie już ponad tysiąc lat<sup>2</sup>” (głównie za sprawą średniowiecznych podróżników – Ibrahima Ibn Jakuba Al-Tartuszi czy Al-Idrisi’ego<sup>3</sup>), jednak diaspora arabska w Polsce ma stosunkowo krótką historię i małą liczebność. Pierwszą liczną grupę Arabów stanowili studenci z Bliskiego Wschodu, którzy przyjechali do Polski w latach 1960–1990; przybyło ich wtedy łącznie około 20 tys. Część z nich założyła tu rodziny i powoli wtopiła się w polskie społeczeństwo<sup>4</sup>. Po 1989 r. liczba studentów z krajów arabskich zaczęła się zmniejszać, gdyż skończył się wówczas rozkwit współpracy polsko-arabskiej przypadający na lata 1970–1990. W Polsce w 2002 r. mieszkało około 3,5 tys. osób z krajów arabskich, z których prawie co druga miała polskie obywatelstwo (dla porównania w roku akademickim 1987/1988 samych studentów z krajów arabskich było 2,5 tys.)<sup>5</sup>. Podczas spisu ludności w 2002 r. oficjalnie zadeklarowały narodowość arabską 1873 osoby, z czego 934 z polskim obywatelstwem<sup>6</sup>.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2007 r. w Polsce studiowało już tylko ok. 1300 studentów z krajów arabskich. W chwili obecnej na podstawie danych Urzędu ds. Cudzoziemców liczbę osób pochodzenia arabskiego przebywających w Polsce można oszacować na ok. 9–10 tys.<sup>7</sup>

## 2. Motywy przyjazdu do Polski

Po jednostkowych średniowiecznych wyprawach kupieckich na tereny słowiańskie (w tym polskie), pierwsze liczniejsze grupy obywateli krajów arabskich

---

<sup>2</sup> M.M. Dziekan, *Polacy a świat arabski*, Niezależne Wydawnictwo „Rocznik Tatarów Polskich”, Gdańsk 1998, s. 9.

<sup>3</sup> O kontaktach tych świadczą nie tylko archiwalne dokumenty, relacje podróżników arabskich, ale i: średniowieczne monety arabskie znajdujące w Polsce po dziś dzień, ponaddwustuletnia hodowla koni arabskich (powstała dzięki m.in. hrabiemu Rzewuskiemu), relacje Polaków z pielgrzymek do Palestyny (m.in. księcia Mikołaja Krzysztofa Radziwiłła).

<sup>4</sup> *Między religią a kulturą*, dostępne w: [www.rcie.rzeszow.pl/pobierz.asp?plik=469.doc](http://www.rcie.rzeszow.pl/pobierz.asp?plik=469.doc), dostęp: 9.12.2011 r.

<sup>5</sup> Por. J. Piotrowski, *Stosunki Polski z krajami arabskimi*, PISM, Warszawa 1989.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), dostęp: 10.10.2011 r.

<sup>7</sup> Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), dostęp: 10.10.2011 r., oraz UDSC: [www.udsc.gov.pl](http://www.udsc.gov.pl), dostęp: 11.03.2012 r.



zaczęły przybywać do Polski na studia, realizując tym samym bilateralne umowy stypendialne pomiędzy rządami Polski i krajów arabskich o ustroju socjalistycznym (np. Algieria, Irak, Libia, Syria). Po transformacji ustrojowej liczba studentów z krajów arabskich na polskich uczelniach uległa zmniejszeniu. Świadczy to o zmianie motywów imigracji do Polski – studia przestały być głównym bądź jedynym powodem przyjazdu. Po 1989 r. do chwili obecnej już nie tylko studia, ale również m.in. biznes, praca (nie tylko w ambasadach krajów arabskich, których jest w Polsce szesnaście, „wielu z nich, zwłaszcza z najnowszej fali migracji, prowadzi w Polsce działalność gospodarczą; często są to lokale gastronomiczne lub sklepy z asortymentem z państw arabskich”)<sup>8</sup> oraz uchodźstwo jest powodem przyjazdu obywateli krajów arabskich do Polski. W latach 2001–2010 970 osób pochodzenia arabskiego złożyło wnioski o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej<sup>9</sup>. Niewykluczone, iż w najbliższych latach liczba uchodźców i imigrantów z krajów arabskich się zwiększy w efekcie zmian geopolitycznych i w świecie arabskim określanych w mediach mianem „arabskiej wiosny”.

### 3. Funkcjonowanie i struktura organizacji diaspory arabskiej w Polsce

Diaspora arabska, choć bardzo zróżnicowana (różne kraje, wyznania, miejsca zamieszkania w Polsce), jest dość dobrze zorganizowana, czego wyrazem jest formalne bądź nieformalne uczestnictwo przedstawicieli tej wspólnoty w organizacjach arabskich i polsko-arabskich zarejestrowanych w Polsce. To po transformacji ustrojowej zmieniła się organizacja i funkcjonowanie diaspory arabskiej w Polsce. System demokratyczny umożliwił tworzenie stowarzyszeń i organizacji, których funkcjonowanie jest uregulowane prawnie. Od 1989 r. do chwili obecnej liczebność stowarzyszeń, organizacji polsko-arabskich czy innych inicjatyw polsko-arabskich dynamicznie się zmienia. Niektóre z nich uległy już likwidacji (jak np. Polsko-Egipski Dom Handlowy Sp. z o.o. czy Polsko-Marokańska Inicjatywa Społeczna), podczas gdy inne zostały ostatnio utworzone (jak np. „ARABIA” Stowarzyszenie Kultury Arabskiej czy Fundacja AL FARABI).

<sup>8</sup> K. Górak-Sosnowska, *Relacje gospodarcze Polski ze światem arabskim*, dostępne w: <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/relacje-gospodarcze-polski-ze-%C5%9Bwiatem-arabskim>, dostęp: 10.09.2008 r.

<sup>9</sup> Obliczenia własne na podstawie zestawień rocznych UDSC: <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>, dostęp: 21.06.2012 r.

Ich głównymi zadaniami są zazwyczaj promocja kultury arabskiej i wspieranie rozwoju współpracy polsko-arabskiej.

Jedyną ogólnopolską organizacją, która funkcjonowała w czasie pobytu w Polsce przedstawiciele „starej” diaspory arabskiej, a która powstała przed transformacją ustrojową Polski, jest Muzułmański Związek Religijny (w skrócie MZR). Należą do niego nieformalnie (bez oficjalnej rejestracji) niektórzy przedstawiciele diaspory – Arabowie-muzułmanie (których w Polsce jest najwięcej)<sup>10</sup>. Jest to polski związek religijny sunnitów hanafickich, który został utworzony 28–29 grudnia 1925 r., podczas zjazdu muzułmanów w Wilnie, pod nazwą „Wszepolski Zjazd Delegatów Gmin Muzułmańskich”. Na czele Związku stał mufti, którym został wówczas wybrany dr Jakub Szynekiewicz. Siedzibą MZR początkowo było Wilno. Stosunki pomiędzy Rzeczpospolitą a muzułmanami regulowała ustawa o stosunku państwa do wyznania muzułmańskiego, uchwalona przez Sejm dnia 21 kwietnia 1936 r. MZR w wewnętrznym życiu miał korzystać z pełnej wolności rządzenia w zakresie obowiązującego prawa i swojego statutu, uznanego przez państwo w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Stosownie do tego wymogu, Rada Ministrów uznała status Muzułmańskiego Związku rozporządzeniem z dnia 26 sierpnia 1936 r. Wspomniany statut określał uprawnienia muftiego, Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, Wszepolskiego Kongresu, Gmin Wyznaniowych oraz regulował sprawy związane z nauką religii, przysięgą nowo mianowanych imamów (mianowanych przez muftiego) i etatowych pracowników MZR, prowadzeniem uroczystych modlitw świątecznych i kwestię subsydiowania przez państwo działalności MZR, w tym: funduszu osobowego, utrzymywania meczetów, których w okresie międzywojennym było 17 (19 muzułmańskich Gmin Wyznaniowych), naukę religii, delegacje i wydawnictwa. Wysokość tych dotacji stanowiła ok. 60–80 tys. złotych rocznie; przekazywano ją muftiemu przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do rozdysponowania według potrzeb<sup>11</sup>.

MZR został reaktywowany i ponownie zarejestrowany przez polskie władze po II wojnie światowej, w 1947 r., podczas Kongresu Muzułmańskiego w Warszawie. Posiadał on już jednak inną strukturę niż przed wojną. Na czele Związku stało Najwyższe Kolegium Muzułmańskie, wybierane na 5-letnią kadencję.

<sup>10</sup> Pomimo iż jest to organizacja polska, utworzona przez Tatarów, przedstawiciele diaspory arabskiej aktywnie uczestniczą w jej działalności, m.in. pełnią funkcję imamów i/lub dyrektorów oddziałów lokalnych, uczestniczą w spotkaniach, konferencjach, uroczystościach itp.

<sup>11</sup> S. Chazbijewicz, *Międzywojenne życie społeczne i religijne*, w: L. Bohdanowicz, S. Chazbijewicz, J. Tyszkiewicz, *Tatarzy muzułmanie w Polsce*, Niezależne Wydawnictwo „Rocznik Tatarów Polskich”, Gdańsk 1997, s. 44–45.

Organizatorem powojennego życia religijnego polskich muzułmanów – Tatarów, był Jakub Romanowicz (osoba świecka), pierwszy Prezes (przewodniczący) Najwyższego Kolegium MZR, a przed 1938 r. pełniący funkcję zastępcy muftiego (zwierzchnika religijnego muzułmanów polskich)<sup>12</sup>. Dr Jakub Szynekiewicz, który pełnił funkcję muftiego przed wojną, stracił swój urząd po zajęciu Wilna przez sowieckie wojska 17 września 1939 r. i po wojnie pozostał za granicą<sup>13</sup>. Obecnie MZR skupia następujące muzułmańskie gminy wyznaniowe: Białystok, Bohoniki, Kruszyniany, Warszawa, Gdańsk, Bydgoszcz, Poznań, Gorzów Wielkopolski. Głową polskich muzułmanów jest mufti Tomasz Miśkiewicz, przewodniczący Najwyższego Kolegium (z siedzibą w Białymstoku), wybrany na to stanowisko pierwszy raz w powojennej historii Związku 20 marca 2004 r. podczas XV Kongresu MZR<sup>14</sup>. MZR wydaje dwa czasopisma: „Przegląd Tatarski” oraz „Muzułmanie Rzeczypospolitej”. MZR ma, oprócz sal modlitewnych, trzy meczety w Polsce: w Bohonikach, Kruszynianach i Gdańsku.

Druga ogólnopolska organizacja, do której również nieformalnie (bez żadnej oficjalnej rejestracji) należą niektórzy przedstawiciele diaspory arabskiej (muzułmanie), utworzona już po 1989 r., to Liga Muzułmańska w Rzeczypospolitej Polskiej (w skrócie LM). Jest to muzułmański związek wyznaniowy działający na terenie RP, utworzony w 2001 r., a zarejestrowany w 2004 r., który zrzesza polskich muzułmanów (posiadających obywatelstwo polskie oraz osoby z czasowym i stałym pobytem w Polsce). LM zajmuje się interesami i sprawami muzułmańskiej społeczności. *De facto* większość członków LM to imigranci z krajów arabskich, jednak członków, którzy oficjalnie złożyli deklarację członkowską, jest niewspółmiernie mniej niż osób, które faktycznie odwiedzają oddziały Ligi w polskich miastach. Przyjście do sali modlitw nie oznacza bowiem automatycznej deklaracji członkostwa i nie wiąże się z żadnymi formalnościami (podobnie jest w przypadku MZR). Przewodniczącym Rady Naczelnej LM w RP jest Samir Ismail, a stanowisko muftiego sprawuje Nedal Abu Tabaq (jednocześnie imam Centrum Islamu w Lublinie). Rada Imamów przy LM wydaje periodyk „Al-Umma. Czasopismo nowych muzułmanów” oraz „Al-Salam” (po polsku: „pokój”) – muzułmański magazyn społeczno-kulturalny. Oddziały LM są (lub wkrótce będą) w następujących miastach: Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Warszawa, Wrocław. Liga Muzułmańska nie ma

<sup>12</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>13</sup> A.A. Miśkiewicz, *Z dalszej i bliższej przeszłości*, w: A.A. Miśkiewicz, J. Kamocki, *Tatarzy Słowiańszczyzną obłaskawieni*, Universitas, Kraków 2004, s. 83.

<sup>14</sup> <http://www.meczetgdansk.pl/>, dostęp: 5.10.2011 r.

jeszcze w Polsce żadnego meczetu, tylko sale modlitewne, pierwszy meczet jest w trakcie budowy na warszawskiej Ochocie.

Od momentu powstania LM stara się realizować swoje motto: „Być dobrym muzułmaninem oznacza być dobrym obywatelem”. Główną misją LM jest integracja ze społeczeństwem polskim poprzez zaangażowanie społeczności muzułmańskiej w budowę kraju, pozytywne uczestnictwo w życiu społeczno-obywatelskim oraz współpraca z instytucjami rządowymi i pozarządowymi w Polsce. Aktualnie LM współpracuje z działającymi dotychczas na terytorium Polski stowarzyszeniami muzułmańskimi: Muzułmańskim Stowarzyszeniem Kształcenia i Kultury (w skrócie MSKK) oraz Stowarzyszeniem Studentów Muzułmańskich (w skrócie SSM) i dąży do zrzeszenia tych organizacji oraz do członkostwa w Związku Organizacji Muzułmańskich w Europie (FIOE)<sup>15</sup>.

MSKK zarejestrowano w 1996 r. w Białymstoku. Jest polską organizacją muzułmańską skoncentrowaną na kulturze i edukacji. MSKK realizuje wielostronne cele, w tym m.in.: działanie na rzecz wykształcenia kadr, które aktywnie służyłyby w przyszłości islamowi i muzułmanom w Polsce, utrwalanie osiągnięć muzułmańskich w Polsce, upowszechnienie dialogu, kultury i cywilizacji muzułmańskiej. Zaspokaja ono podstawowe potrzeby religijne muzułmanów (takie jak: pielgrzymka, święta, budowa świątyń itp.). Organizuje wycieczki, obozy i kursy na temat islamu, prowadzi pięć centrów kultury muzułmańskiej w kraju: w Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Poznaniu i Wrocławiu<sup>16</sup>.

Jego założyciele wcześniej współtworzyli i rozwijali SSM. Stowarzyszenie to funkcjonuje w Polsce od ponad dwudziestu lat – zostało utworzone dwa lata po polskiej transformacji ustrojowej (najpierw jako Związek Studentów Muzułmańskich – w 1989 r., a od 1991 r. jako SSM). SSM jest członkiem Europejskiego Związku Organizacji Islamskich.

Działania SSM koncentrują się na młodzieży szkolnej i studenckiej (także pochodzenia arabskiego). SSM przez lata wychowało i wykształciło młodzież muzułmańską na terenie Polski i za granicą. We wszystkich miastach, gdzie znajdują się Centra Islamu, są też oddziały SSM skupiające jego członków oraz realizujące założenia programowe, czyli:

- budowanie więzi braterstwa pośród młodzieży i studentów muzułmańskich na zasadach tolerancji, miłości i dialogu,

<sup>15</sup> <http://www.islam.info.pl/>, dostęp: 3.10.2011 r. Informacje z cytowanych stron internetowych zweryfikowano i uzupełniono informacjami pochodzącymi z wywiadów z imamami i/lub założycielami opisywanych organizacji (badania terenowe przeprowadzono w VII–IX 2011 r.).

<sup>16</sup> <http://mskk-islam.8m.com/>, dostęp: 3.10.2011 r.

- popularyzacja kultury i cywilizacji islamu wśród młodzieży i studentów muzułmańskich,
- zwrócenie szczególnej uwagi na odkrywanie talentów młodzieży i studentów muzułmańskich,
- rozszerzanie wymiany kulturalnej między młodzieżą i studentami muzułmańskimi a młodzieżą i studentami innych religii w atmosferze przyjaźni i wzajemnego szacunku.

W celu realizacji swoich zadań statutowych SSM cyklicznie organizuje: kolonie, obozy, szkolenia i wyjazdy zagraniczne dla młodzieży i studentów, imprezy kulturalne (targi, wystawy itp.), nawiązuje współpracę z innymi organizacjami i instytucjami. Stowarzyszenie patronuje również zajęciom religijnym i kursom językowym organizowanym w Centrach Islamu oraz umożliwia kształcenie z zakresu prawa islamskiego poza granicami Polski. SSM wydało ponadto liczne publikacje i tłumaczenia książek religijnych, a wspólnie z MSKK wydaje czasopismo młodzieżowe „Al-Hikma” (po polsku: „mądrość”), które jest w całości opracowane przez studentów<sup>17</sup>. Główna siedziba SSM znajduje się w Białymstoku, najważniejsze oddziały są w Poznaniu, Katowicach i Wrocławiu.

Lokalizacje oddziałów Ligi Muzułmańskiej RP i Muzułmańskiego Związku Religijnego RP zwykle się pokrywają (arabscy muzułmanie spotykają się nie tylko w typowo tatarskich gminach Bohoniki i Kruszyniany, ale także we wszystkich wyżej wymienionych miastach). Dla przeciętnego muzułmanina najważniejsze jest wypełnianie religijnych obowiązków, niezależnie od tego, do kogo należy prawnie sala modlitewna i która organizacja nią zarządza. Istnienie obydwu organizacji jest usprawiedliwione i jak najbardziej logiczne, ponieważ imigranci (w tym imigranci z krajów arabskich) i Tatarzy (oraz polscy konwertycy) mają inny status w Polsce, mają też inne problemy, a jednak wszyscy są wyznawcami tej samej religii i to ich łączy.

W Białymstoku działa zatem Oddział Podlaski Ligi Muzułmańskiej w RP, a w nim: SSM, MSKK, Centrum Kultury Muzułmańskiej (w skrócie CKM), Centrum Islamu (w skrócie CI) w Białymstoku oraz Sekretariat Rady Imamów przy Lidze Muzułmańskiej w RP). CI powstało w 1994 r., jest zatem najstarszym CI powstałym po 1989 r., roku przełomowym dla wolności religijnej i obywatelskiej w Polsce. Fakt, iż to właśnie na Podlasiu powstało najstarsze CI, nie jest przypadkowy. Podlasie od stuleci jest miejscem zamieszkiwania polskich muzułmanów – Tatarów, w Białymstoku do tej pory prowadzi działalność także Najwyższe

---

<sup>17</sup> <http://www.islam.org.pl/>, dostęp: 6.10.2011 r.

Kolegium i Sekretariat MZR. Muzułmańska Gmina Wyznaniowa w Białymstoku została powołana w 1960 r.<sup>18</sup>, obecnie imamem CI jest Palestyńczyk, Husam Freikh.

W Gdańsku działa Muzułmańska Gmina Wyznaniowa, która formalnie powstała 20 września 1959 r. podczas Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego. Stanowi ona filię MZR, a osobowość prawną posiada od 28 kwietnia 1960<sup>19</sup> r. Na uroczyste poświęcenie pierwszego murowanego meczetu im. Dżamal-ad-dina-Al-Afganiego na terenie współczesnej Polski 1 czerwca 1990 r. przybyli goście administracji państwowej, sponsorzy, przedstawiciele Kościoła katolickiego, ambasad krajów muzułmańskich oraz MZR w Polsce oraz wielu muzułmanów z całego kraju. Imamem był wówczas Tatar Bekir Jakubowski, obecnie imamem jest Palestyńczyk, Hani Hraish<sup>20</sup>.

W Katowicach funkcjonuje Oddział Śląski Ligi Muzułmańskiej w RP: MSKK, Centrum Kultury Islamu powstałe (w skrócie CKI) w 2007 r. z inicjatywy śląskich muzułmanów oraz SSM w Katowicach). Kierownikiem CKI i imamem jest Algierczyk, Abdelwahab Bouali.

W Lublinie funkcjonuje Oddział Lubelski Ligi Muzułmańskiej w RP (MSKK, CI w Lublinie). Przewodniczącym Oddziału LM w Lublinie jest dr Tomasz Stefaniuk, a imamem Palestyńczyk Nidal Abu Tabaq – jednocześnie mufti LM w RP (Przewodniczący Rady Imamów) oraz Dyrektor CI w Lublinie. Lubelskie CI zajmuje się popularyzacją wiedzy o islamie (m.in. organizuje lekcje dla uczniów szkół z Lublina i okolic), prowadzi działania na rzecz dialogu międzykulturowego oraz naukę języka arabskiego. W CI są obchodzone różne uroczystości, prowadzone modlitwy i co roku są też organizowane Dni Kultury Muzułmańskiej oraz sesje pt. „Zapoznaj się z islamem”.

W Poznaniu działa Oddział Wielkopolski Ligi Muzułmańskiej w RP, w którego budynku mieszczą się: Muzułmańskie Centrum Kulturalno-Oświatowe (w skrócie MCKO), MSKK, SSM, CI. Imamem MCKO jest Marokańczyk Youssef Chadid.

W Warszawie funkcjonuje Oddział Mazowiecki Ligi Muzułmańskiej w RP. Jak na razie nie ma jeszcze swojej sali modlitewnej; meczet, czyli Ośrodek Kultury Muzułmańskiej (w skrócie OKM) wraz z salą modlitwy, jest budowany przy Rondzie Zesłańców Syberyjskich. Na działce o powierzchni 1033 m<sup>2</sup> powstaje wysoki na ok. 12 m trzykondygnacyjny budynek z dominantą w postaci wieży o wysokości ok. 18 m. OKM ma pełnić w przyszłości m.in. funkcję siedziby

<sup>18</sup> A.A. Miśkiewicz, op.cit., s. 84.

<sup>19</sup> S. Chazbijewicz, *W okresie powojennym w Gdańsku i w reszcie Polski. Zdarzenia, fakty, kronikarska relacja*, w: L. Bohdanowicz, S. Chazbijewicz, J. Tyszkiewicz, *Tatarzy muzułmanie w Polsce*, Niezależne Wydawnictwo „Rocznik Tatarów Polskich”, Gdańsk 1997, s. 81.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 86.



Związku Wyznaniowego Ligi Muzułmańskiej w RP. Znajdzie się w nim sala modlitwy z zapleczem, sala wykładowa, sala wystawowa, sale dydaktyczne, sportowa oraz internetowa, biblioteka muzułmańska, przedszkole z zapleczem, lokale mieszkalno-biurowe, lokale użytkowe oraz parking podziemny. Budowa rozpoczęła się w 2008 r. i po różnego rodzaju perturbacjach jest opóźniona w stosunku do planów. Projekt budowy to wspólna inicjatywa Ligi Muzułmańskiej w RP oraz MSKK<sup>21</sup>. Budowa OKM wzbudza w Warszawie wiele kontrowersji, fora internetowe są pełne komentarzy przeciwników budowy, a 27 marca 2010 r. odbyła się pikietą przeciwko jego budowie.

Obecnie muzułmanie warszawscy przychodzą się modlić do CKI należącego do MZR, sali modlitwowej piętrowego budynku zlokalizowanego wśród domów jednorodzinnych na warszawskim Wilanowie, przy ulicy Wiertniczej. CKI w Warszawie jest wydawcą pisma społeczno-kulturalnego „Świat Islamu”. Imamem Gminy Muzułmańskiej w Warszawie jest Nizar Charif (Syryjczyk, od wielu lat mieszkający w Polsce), a imamem CKI w Warszawie jest Egipcjanin Sami S.A.khindil.

MZR także miał w planach budowę meczetu jeszcze przed I wojną światową, ale wybuch II wojny światowej pokrzyżował te plany. Meczet miał powstać na działce przy ulicy Filtrowej, która przed wojną należała do MZR, a odebrano go organizacji w 1993 r. Obecnie czynione są starania w kierunku odzyskania tych terenów, na których obecnie znajduje się park. Przygotowany jest już projekt architektoniczny i wysłano pismo do gminy Centrum z prośbą o zwrot ziemi<sup>22</sup>.

W Warszawie działa ponadto ok. 20 organizacji (których członkami są przedstawiciele wspólnoty arabskiej) działających na rzecz polsko-arabskiej współpracy.

We Wrocławiu działa z kolei Oddział Dolnośląski Ligi Muzułmańskiej w RP (MCKO, MSKK, SSM) zlokalizowany przy ul. Kasprowicza, w starej stylowej willi w sąsiedztwie kościoła św. Antoniego (Centrum sąsiaduje z klasztorem oo. franciszkanów), przewodniczącym oddziału jest dr Abdul Salama Al-Medhagi. Budynek ten (mieszczą się tu sale wykładowe, sala internetowa i sala modlitwowa) został zakupiony przez MSKK, pod którego patronatem MCKO właśnie prowadzi swoją działalność (przez wiele lat muzułmanie wrocławscy modlili się w piwnicy przy Podwalu). W dwupiętrowym budynku działa również SSM, którego przewodniczącym we Wrocławiu jest Osama Samara oraz Instytut Studiów nad Islamem. Obok budynku mieści się klub młodzieżowy, w którym są organizowane zajęcia

<sup>21</sup> <http://www.islam.info.pl/liga-muzulmanska/661>, dostęp: 4.10.2011 r.

<sup>22</sup> A. Paulska, *Polskie dzieci Allaha*: [http://www.halal.pl/kmp/NP\\_Polskie\\_Dzieci\\_Allaha.htm](http://www.halal.pl/kmp/NP_Polskie_Dzieci_Allaha.htm), dostęp: 5.10.2011 r.

sportowo-rekreacyjne i nauka tenisa. Imamem, Dyrektorem MCKO we Wrocławiu oraz Dyrektorem ds. Administracji w Instytucie Studiów nad Islamem jest mgr inż. Ali Abi Issa (Palestyńczyk).

Oprócz ww. organizacji w polskich miastach, nie licząc Warszawy, działa jeszcze ok. 10 organizacji polsko-arabskich (w trakcie weryfikacji) powstałych po 1989 r.

Podsumowując, diaspora arabska w Polsce podlegała i podlega przemianom demograficzno-społecznym. Zmiany w jej liczebności, strukturze, funkcjonowaniu i organizacji niezaprzeczalnie łączą się z rozwojem i transformacją polityczną Polski. Porównując motywy przyjazdu i liczebność przedstawicieli „starej” i „nowej” diaspory arabskiej w Polsce, można wysnuć wniosek, iż zmiana motywu imigracji wpływa na zwiększenie liczebności tutejszej diaspory arabskiej. Z kolei możliwość prawnego uregulowania funkcjonowania i działalności organizacji promujących kulturę arabską oraz polsko-arabską współpracę, która to możliwość jest nieodłącznym elementem aktywności społeczeństwa demokratycznego, sprawia, że po 1989 r. diaspora arabska w Polsce zaczęła się dynamicznie instytucjonalnie i obywatelsko rozwijać.

## Literatura

Badania terenowe przeprowadzone w VIII–X 2011 r. (wywiady z imamami i/lub założycielami organizacji polsko-arabskich).

Bohdanowicz L., Chazbijewicz S., Tyszkiewicz J., *Tatarzy mużulmanie w Polsce*, Niezależne Wydawnictwo „Rocznik Tatarów Polskich”, Gdańsk 1997.

Dziekan M.M., *Polacy a świat arabski*, Niezależne Wydawnictwo „Rocznik Tatarów Polskich”, Gdańsk 1998.

Górak-Sosnowska K., *Relacje gospodarcze Polski ze światem arabskim*, dostępne w: <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/relacje-gospodarcze-polski-ze-%C5%9Bwiatem-arabskim>

<http://mskk-islam.8m.com/>

<http://www.halal.pl>

<http://www.islam.info.pl>

<http://www.islam.org.pl>

<http://www.meczetgdansk.pl>

<http://www.rcie.rzeszow.pl>

<http://www.stat.gov.pl>

<http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl>

<http://www.udsc.gov.pl>



*Między religią a kulturą*, dostępne w: [www.rcie.rzeszow.pl/pobierz.asp?plik=469.doc](http://www.rcie.rzeszow.pl/pobierz.asp?plik=469.doc),  
dostęp: 9.12.2011 r.

Miśkiewicz A.A., Kamocki J., *Tatarzy Słowiańszczyzną obłaskawieni*, Universitas, Kraków 2004.

Paulska A., *Polskie dzieci Allaha*, dostępne w: [http://www.halal.pl/kmp/NP\\_Polskie\\_Dzieci\\_Allaha.htm](http://www.halal.pl/kmp/NP_Polskie_Dzieci_Allaha.htm)

Piotrowski J., *Stosunki Polski z krajami arabskimi*, PISM, Warszawa 1989.

## Summary

---

### ORGANIZATION OF “OLD” AND “NEW” ARAB DIASPORA IN POLAND

This paper (article) presents demographical-organizational changes of Arabic Diaspora in Poland before and after 1989 year. This Diaspora contains of newcomers from twenty two Arabic countries, those who came to Poland in recent years can be supposed as “new” Diaspora and those who came to Poland before 1989 and they live here until today (part of them has Polish citizenship) can be supposed as “old” Arabic Diaspora in Poland. Comparing “old” Arabic Diaspora to “new”, the level of changes apparently can be observed in its number, motives of coming to Poland and functioning and in structure of its organization.



*Marcin Wrona*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **Analiza wyników badań nad wpływem imigracji na gospodarkę Australii**

## **Wprowadzenie**

W publicznych debatach na temat imigracji Australijczycy skupiają się głównie na aspektach ekonomicznych. Zwolennicy imigracji postrzegają ją jako koło napędowe australijskiego rozwoju i prosperity, zaś jej przeciwnicy uważają, że stanowi ona źródło wielu problemów ekonomicznych Australii. Ekonomia migracji to, obok ekonomiki rolnictwa czy handlu międzynarodowego, jeden z głównych problemów badawczych dla australijskich ekonomistów. Dla tamtejszej ekonomii zależność między zasobami, siłą roboczą i ruchami migracyjnymi jest z roku na rok coraz ważniejszym problemem.

Najbardziej znanymi współczesnymi australijskimi badaczami wpływu imigracji na gospodarkę są Bruce Chapman, Deborah Cobb-Clark, Pramod Junankar, Peter Lloyd, Ian McDonald, John Nevile, Neville Norman oraz David Pope. W ostatnich latach firmy konsultingowe, takie jak Econtec, Access Economics i Centre for International Economics, przeprowadziły wiele wartościowych badań w tym zakresie. Duży wkład w badania nad związkami między imigracją a gospodarką wniosło Biuro Imigracji, Ludności i Badań Międzynarodowych. Szczególnie dużo opracowań biuro to przygotowało w latach dziewięćdziesiątych, jednak organizacja w 1996 r. została rozwiązana.

W latach pięćdziesiątych XX w. badania zaczęły skupiać się na krótkookresowych makroekonomicznych skutkach imigracji i analizy w tej kwestii trwają do dziś. Jeżeli chodzi o krótkookresowe skutki imigracji, badania koncentrują się na wpływie imigracji na bezrobocie, edukację, zarobki, inflację, finanse publiczne, bilans płatniczy, dystrybucję dochodu. Pozostałe obszary zainteresowania współczesnych

badaczy skutków imigracji dotyczą długookresowego wzrostu dochodu, starzenia się społeczeństwa, wpływów regionalnych oraz środowiska naturalnego.

Duża część badań prowadzonych przez ekonomistów australijskich wskazuje na neutralny wpływ imigracji na gospodarkę. Ale nie jest on całkowicie neutralny. Główny wniosek wynikający z badań brzmi, że imigracja ma wpływ zarówno na stronę popytu, jak i podaży, wytwarzając efekty wyrównania, które są często uważane za delikatne, pośrednie czy złożone, ale z pewnością ważne dla gospodarki<sup>1</sup>.

## 1. Rynek pracy

Jest to jeden z najczęstszych problemów badawczych. Popularny pogląd mówi o tym, że imigracja jedynie zwiększa liczbę pracowników, więc podwyższa poziom bezrobocia lub dokładniej nowo przybyli migranci zabierają pracę dłu-goletnim mieszkańcom. Z jednej strony są podstawy do takiego rozumowania, ponieważ w wyścigu o wakaty migranci dzięki pracy za niższe stawki wygrywają z rodowitymi mieszkańcami. Ale pogląd ten nie uwzględnia popytu tworzono-go przez imigrantów. Jak zauważa Peter Karmel<sup>2</sup>, są oni nie tylko pracownikami, ale również konsumentami. Ponadto wielu z nich wnosi ze sobą kapitał i stwarza zachętę do inwestowania przez innych w wyniku większego popytu, który wytwarzają imigranci<sup>3</sup>.

Australijska polityka imigracyjna została ukierunkowana głównie z myślą o zdobyciu nowej siły roboczej. Tamtejszy cykl imigracyjny jest ściśle powiązany z koniunkturą gospodarczą. Demografowie australijscy nazywają gospodarkę swojego kraju *boa-dusicielem*, obrazując ją jako węża żywiącego się imigrantami, bardzo głodnego podczas okresu prosperity (zwiększone limity imigracyjne), a najedzonego podczas recesji (zmniejszone limity imigracyjne). Polityka imigracyjna Australii jest bardzo przemyślana – preferowani są migranci o kwalifikacjach w danej chwili pożądanych na australijskim rynku pracy<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> W. Foster, *The Macroeconomic Limits of Compositional Change in Australian Immigration: Results from the AEM-I Model*, AGPS, Canberra 1994, s. 26–27.

<sup>2</sup> P. Karmel, *The Economic Effects of Immigration*, w: *Australia and the Migrant*, H.E. Holt, A.A. Calwel, W.D. Borrie, Angus and Robertson, Sydney 1953, s. 82–84.

<sup>3</sup> P.J. Lloyd, *Globalisation, Foreign Investment and Migration*, w: *International Trade and Migration in the APEC Region*, P.J. Lloyd, L. Williams, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 69–73.

<sup>4</sup> J. Collins, *Immigration and the Australian Labour Market*, „Ecodate”, sierpień 2009 r., 23, s. 2.

Główny wniosek badaczy wpływu imigracji na rynek pracy jest taki, że imigracja nie spowodowała żadnego wzrostu netto stopy bezrobocia w Australii. Obserwuje się tylko czasowy wzrost bezrobocia na obszarze, gdzie przybyli nowi osadnicy. Przystosowanie się do nowych warunków może zająć jakiś czas i w tym okresie długoletni mieszkańcy czerpią zyski. Potwierdzają to w swoich badaniach Bruce Chapman i Deborah Cobb-Clark<sup>5</sup>. Pokazują oni duże zyski dla lokalnych bezrobotnych, gdy imigracja jest połączona z transferem kapitału. Inni ekonomiści, jak Clive Brooks i Lynne Williams<sup>6</sup>, zgadzają się z tą zależnością. Konkludują oni, iż zależność między transferem kapitału a zyskami dla lokalnego rynku pracy jest różna, w zależności od zawodu, rodzaju usługi oraz od regionu. Wśród niektórych grup migrantów występuje bardzo niska stopa bezrobocia, podczas gdy pośród innych – bardzo wysoka. Jako przykład można tu podać uchodźców, którzy zwykle nie mają wykształcenia ani kapitału, więc zawyżają stopę bezrobocia w danym stanie.

Kolejną kwestią dotyczącą rynku pracy są szkolenia. W ich przypadku popyt tworzony przez imigrantów powoduje potrzebę nowych szkoleń wszędzie tam, gdzie istnieje podaż. Badania prowadzone przez Thorstena Strombacka<sup>7</sup> wykazały, że całościowo imigracja powoduje wytworzenie nowych umiejętności, wzrost popytu na nowe szkolenia, czyli ogólnie niewielki zysk netto na tym polu.

Istnieje również możliwość w odniesieniu do rynku pracy, że negatywne efekty związane ze wzrostem bezrobocia z powodu imigracji zostaną stłumione, jeśli przystosowanie się imigrantów do danego rynku pracy jest skorelowane ze zmianami w zarobkach. Wtedy brak równowagi między podażą a popytem nie będzie obserwowany w stopie bezrobocia, a w różnicach w zarobkach. Lokalni pracownicy będą poszkodowani bardziej w wyniku niższych zarobków niż z powodu wzrostu bezrobocia. Trzeba pamiętać, że australijski rynek pracy jest jednym z najbardziej regulowanych rynków spośród krajów wysoko rozwiniętych. Australijski gwarantowany poziom płacy minimalnej na poziomie krajowym, wprowadzony na początku XX w., uniemożliwia redukcję wynagrodzeń. Jednak jest możliwe, aby władze stanowe, odpowiadając na rosnącą imigrację, ustaliły niższe niż minimalne stawki płac. Takie rozwiązanie jest możliwe dopiero

<sup>5</sup> B.J. Chapman, D. Cobb-Clark, *A comparative static model of the relationship between immigration and the short-run job prospects of unemployed residents*, „Economic Record” 1999, 75 (231), s. 358–368.

<sup>6</sup> C. Brooks, L.S. Williams, *Immigrants and the Labour Market: the 1990–94 Recession and Recovery in Perspective*, AGPS, Canberra 1995, s. 52–53.

<sup>7</sup> T. Stromback, G. Biffl, S. Bushe-Jones, J. Clarke, P. Dawkins, S. Nicholls, A. Preston, *Immigration, Skill Transfer and Industry Restructuring in Western Australia*, AGPS, Canberra 1993, s. 35–36.

od niedawna dzięki deregulacji rynku pracy. Wprowadzenie takich wyjątków w poszczególnych stanach władze lokalne tłumaczyły zagrożeniem wzrostu poziomu inflacji. Jednak badania empiryczne wykazały, że nie ma żadnego związku między imigracją a nominalnymi zarobkami (N. Norman<sup>8</sup>) ani między imigracją a poziomem inflacji (P. Junankar i D. Pope<sup>9</sup>). Analizując wpływ imigracji na rynek pracy, zauważa się potwierdzenie makroekonomicznej teorii równowagi między popytem a podażą.

## 2. Rachunek bieżący

Równowaga makroekonomiczna została udowodniona w odniesieniu do rynku pracy, więc zaskoczeniem byłoby, gdyby nie istniała ona w odniesieniu do bilansu płatniczego. A jednak jest to możliwe. Jak udowadniają w swoich badaniach F. Argy<sup>10</sup> czy W. Mitchell<sup>11</sup>, imigranci, wprowadzając na rynek duże kwoty środków pieniężnych, tworzą dodatnie saldo rachunku bieżącego, wyrównywane przez przelewy z zagranicy. Istnieją poglądy, że imigracja nie ma znaczenia dla australijskiego eksportu, gdzie dominują płody rolne czy minerały, ale ma bardzo duży wpływ na import, włączając produkty z kraju pochodzenia danego imigranta. Istnieją również zyski z wymian walut podczas odwiedzin krewnych i rodziny.

W swoich badaniach empirycznych P. Junankar, D. Pope, C. Kapuscinski i W. Mudd<sup>12</sup> dowiedli, iż przybycie imigrantów ma neutralny wpływ na bilans płatniczy, jednak drenaż mózgowy wywołany przez emigrację ma negatywny wpływ na bilans płatniczy. Jeśli chodzi o przyjazdy imigrantów do kraju docelowego, istnieją badania<sup>13</sup> pokazujące dodatni wpływ na bilans w niektórych kategoriach imigrantów (np. biznesowe), ale ogólnie prezentowany jest neutralny wpływ na bilans płatniczy.

<sup>8</sup> N.R. Norman, K. Meikle, *The Economic Effects of Immigration on Australia*, t. I, Committee for Economic Development of Australia, Melbourne 1985, s. 36–38.

<sup>9</sup> P.N. Junankar, D. Pope, *Immigration and Wages and Price Stability*, AGPS, Canberra 1990, s. 17–19.

<sup>10</sup> F. Argy, *Immigration and the Current Account Deficit*, w: *Australia and Immigration: Able to Grow?*, red. M. Easson, Pluto Press Australia Ltd, Leichardt NSW 1990, s. 116–123.

<sup>11</sup> W. Mitchell, *Why High Levels of Net Migration present Problems for Unemployment and External Debt Stabilisation*, „People and Place” 1996, 4(1), s. 40–50.

<sup>12</sup> P.N. Junankar, D. Pope, C.A. Kapuscinski, W.A. Mudd, *Immigration and Australia's External Account Balances*, AGPS, Canberra 1994, s. 10–12.

<sup>13</sup> Access Economics, *Evaluation of the Contribution of Business Skills Migrants to Australia*, Canberra, Department of Immigration and Multicultural Affairs 1998, s. 15–16.

### 3. Dochody i wydatki publiczne

Krytycy imigracji w tej kwestii skupiają się na wydatkach rządowych związanych z nakładami na opiekę społeczną, edukację, zdrowie oraz infrastrukturę. Ale trzeba również zauważyć efekty podażowe, jakimi są dochody publiczne dotyczące wielu rodzajów podatków i innych opłat płaconych przez nowych obywateli.

S. Rimmer<sup>14</sup> w swoich rozważaniach skupia się na usługach, na które popyt tworzą imigranci, np. kursy językowe; w ich przypadku poniesione wydatki zwracają się z czasem, wytwarzając dodatkowy dochód. Australijskie emerytury pobierane przez emerytów mieszkających poza Australią stanowią duży procent w wydatkach publicznych. Z kolei imigranci, np. amerykańscy emeryci mieszkający w Australii, generują dochody budżetowe. Bliżej tą tematyką zajmuje się P. Whiteford<sup>15</sup>.

Wpływ imigracji na dochody i wydatki państwa różni się w zależności od rodzaju imigrantów, typu wydatku lub dochodu oraz polityki rządu. Zależy również od popytu w danym okresie na określone usługi. Dla przykładu w obszarze opieki społecznej pomimo dużej pomocy dla niektórych grup imigrantów (np. uchodźców) ogólnie nie ma presji na zwiększanie podatków w tym zakresie<sup>16</sup>. Dodając wszystkie dochody i wydatki, badania empiryczne przeprowadzone przez większość ekonomistów, w tym szczególnie przez L. Cuttsa<sup>17</sup> i R. Matthews<sup>18</sup>, wskazują na wyraźny pozytywny wpływ imigracji na australijski budżet.

### 4. Dystrybucja dochodów i zarobków

Spółeczny wymiar imigracji również jest ważny przy braniu pod uwagę jej skutków dla gospodarki. Ostatnie badania na ten temat, prowadzone przez M. Petera i G. Verikiosa<sup>19</sup>, pokazują, że imigranci czerpią większe korzyści z procesu imigracji niż rdzenni mieszkańcy. Ta konkluzja ma swoje uzasadnienie,

<sup>14</sup> S. Rimmer, *Fiscal Anarchy: The Public Funding of Multiculturalism*, Institute of Public Policy, Perth 1988, s. 45–55.

<sup>15</sup> P. Whiteford, *Immigrants and the Social Security System*, AGPS, Canberra 1991, s. 90–94.

<sup>16</sup> O. Hellwig, A. King, I. Manning, J. Perkins, *Immigrant Incomes and Expenditure*, AGPS, Canberra 1992, s. 6.

<sup>17</sup> L. Cutts, *Immigration and Local Government Budgets*, AGPS, Canberra 1992, s. 63–69.

<sup>18</sup> R. Matthews, *Immigration and State Budgets*, AGPS, Canberra 1992, s. 159–170.

<sup>19</sup> M.W. Peter, G. Verikios, *The Effect of Immigration on Residents' Incomes in Australia: Some Issues Reconsidered*, „Australian Economic Review”, II kwartał 1996 r., s. 171–188.

ponieważ dodatkowi pracownicy powodują obniżenie dotychczasowych płac albo powodują większe bezrobocie, jeśli zarobki nie są elastyczne.

Istnieje zależność: jeśli bezrobocie wzrosło wraz z pojawieniem się nowych imigrantów, ilość kapitału również wzrastała. T. Addison i Ch. Worswick<sup>20</sup> użyli metody regresji do przeanalizowania danych zawartych w powszechnym badaniu podziału dochodów w latach 1982–1996. Badania te wykazały brak jakiegokolwiek negatywnego efektu związanego z imigracją, który wpływałby na płace rdzennych mieszkańców. Brak negatywnego wpływu wykazano również, porównując zarobki mieszkańców słabo wykształconych czy młodych.

## 5. Realny wzrost dochodów

Ekonomiści australijscy są podzieleni, jeśli chodzi o wpływ imigracji na wzrost dochodów ludności. Najbardziej zaawansowane badania w tej dziedzinie prowadzili R. Guest i I. McDonald<sup>21</sup>. Zasadniczo twierdzili oni, że niska wydajność i niski poziom imigracji prowadzi do zwiększenia poziomu konsumpcji na głowę i brak troski o spowolnienie gospodarcze. Ich rozumowanie wynika z faktu, iż niższe wymagania inwestycyjne i zwiększone oszczędności towarzyszą mniejszej liczbie dzieci. Mniejsza liczba pracowników, mniejsza wydajność i niski poziom imigracji idą w parze z niższymi wymaganiami inwestycyjnymi potrzebnymi do utrzymania współczynnika kapitału do pracy dla wewnętrznej siły roboczej. Jest to tzw. model wzrostu Solowa, który obrazuje, że coraz większa ilość kapitału, jaka przypada na pojedynczego pracownika, wywołuje coraz mniejszy przyrost przypadającej na niego porcji produkcji. R. Guest i I. McDonald podobnie jak Solow uważali, że zwiększenie kapitału na jednego zatrudnionego będzie w większym stopniu wpływało na wzrost produkcji w przyszłości. Zakładając postęp w technologii, możemy się spodziewać, że kolejne stany zrównoważonego wzrostu będą się charakteryzować coraz większym kapitałem rzeczowym przypadającym na pojedynczego zatrudnionego, co z kolei spowoduje wzrost wydajności. Wielu australijskich ekonomistów jest przeciwnych tej teorii. Badania oparte na danych historycznych, prowadzone przez Johna Nevile'a<sup>22</sup> oraz Davida Pope'a i Glenna

<sup>20</sup> T. Addison, C. Worswick, *The impact of immigration on the earnings of natives: evidence from Australian micro data*, „Economic Record”, 2002, 78 (240), s. 68–78.

<sup>21</sup> R. Guest, I. McDonald, *Would a decrease in fertility be a threat to living standards in Australia?*, „Australian Economic Review” 2002, 35 (1), s. 29–44.

<sup>22</sup> J.W. Nevile, *The Effect of Immigration on Living Standards in Australia*, AGPS, Canberra 1990, s. 18–20.



Withersa<sup>23</sup>, przedstawiają bardzo silne pozytywne związki między imigracją a wzrostem dochodów *per capita*. Zaprzecza to całkowicie teorii Guesta i McDonaalda opartej na modelu wzrostu Solowa.

Badania prowadzone przez D. Cobb-Clark i V. Hildebranda<sup>24</sup> pokazały, że majątek par składających się tylko z imigrantów jest niższy od par Australijczyków urodzonych w Australii o ok. 162 tys. dolarów australijskich. Pary w całości imigranckie większość swoich dochodów inwestują w mieszkania i ich wyposażenie, a mniej w samochody, podczas gdy u par urodzonych w Australii sytuacja wygląda odwrotnie.

## 6. Starzenie się społeczeństwa

Starzenie się społeczeństwa australijskiego i imigracja są również powiązane z australijską gospodarką. Podczas obrad Komisji ds. Produktyności<sup>25</sup>, gdzie zajmowano się właśnie tą kwestią, dominujący wniosek był taki, że Australia ma dużo niższy odsetek ludzi starszych niż średnia w krajach OECD. Z tego powodu trzeba wprowadzić odpowiednią politykę, żeby sprostać wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa, któremu nie zapobiegnie imigracja. Australia wprowadza obowiązkowe polityki oszczędnościowe oraz zachęca do prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, jednak cały czas polityka rządowa jest niewystarczająca.

Raport Międzypokoleniowy<sup>26</sup> z 2002 r. ukazywał, jak wielka jest rola imigracji w procesie starzenia się społeczeństwa i jak to może wpłynąć na budżet. Raport ten pokazuje, że jeśli trendy dotyczące starzenia się społeczeństw utrzymają się na obecnym poziomie, to do 2042 r. wydatki mierzone udziałem PKB będą musiały wzrosnąć o 5%. W raporcie jest również mowa o imigracji – jeśli jej poziom z obecnych 90 tys. rocznie wzrośnie do 135 tys., spowoduje to podwyższenie się australijskiego PKB o 10%, a dochodu *per capita* o 2% do 2042 r. Dzięki zwiększonej imigracji udział ludzi starszych w społeczeństwie zmniejszy się o 6 pkt proc., co da oszczędności rządu 30 mld dolarów australijskich.

<sup>23</sup> D. Pope, G. Withers, *The role of human capital in Australia's long-term economic growth*, Materiały seminaryjne, Economics and Politics Division, Research School of Social Sciences, Australian National University, 1995, s. 2–3.

<sup>24</sup> D. Cobb-Clark, V. Hildebrand, *The Asset Portfolios of Native-born and Foreign-born Australian Households*, „Economic Record” 2009, 85 (268), s. 47.

<sup>25</sup> Productivity Commission, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, *Policy Implications of the Ageing of Australia's Population*, Conference Proceedings, AusInfo, Canberra 1999, s. 77–120.

<sup>26</sup> Treasury, *2002–2003 Budget, Budget paper No.5, Intergenerational Report*, Canberra 2002, s. 21–32.

## 7. Dystrybucja regionalna

Geografia gospodarcza uzależnia wpływ imigracji na procesy ekonomiczne od lokalizacji i środowiska. Premier Nowej Południowej Walii Bob Carr twierdził, że koszty imigracji są za wysokie, ponieważ skoncentrowana jest ona w Sydney<sup>27</sup>. Na Forum Przywódców w Davos w 2002 r. Carr podał 9 powodów dla uzasadnienia tezy, że ekspansywna polityka imigracyjna jest niepotrzebna. Przestrzegł szczególnie przed 50-milionowym społeczeństwem australijskim w przypadku zwiększenia limitów imigracyjnych. Szczególną uwagę zwrócił na Sydney, które najbardziej cierpi z powodu zwiększonej imigracji. Nie do końca jest to prawdą. Rzeczywiście większość imigrantów wybiera Sydney jako swoje miasto docelowe. Prawdą jest również, że tempo wzrostu populacji Sydney jest równe australijskiej średniej krajowej (badania R. Garnauta<sup>28</sup>). Odpowiedzią są tu migracje wewnętrzne między stanami. Na początku imigranci wybierają Sydney, ale później w wyniku migracji wewnętrznych przenoszą się do innych miast, takich jak Brisbane, które jest teraz najszybciej rozwijającym się pod względem liczby ludności miastem w Australii.

Premier Carr twierdził także, że wzrost liczby ludności powoduje ubóstwo, cierpienie i degradację środowiska. Jednak prawdziwym problemem dziś nie jest wzrost populacji, ale odpowiednia dystrybucja dóbr, w tym głównie jedzenia. Według badań Rolanda Duncana<sup>29</sup> globalna produkcja płatków śniadaniowych rośnie począwszy od lat pięćdziesiątych XX w. o 2,7%, podczas gdy wskaźnik wzrostu liczby ludności o 1,7%. To zaprzecza teorii ludnościowej T. Malthusa, zgodnie z którą liczba pożywienia rośnie arytmetycznie, a ludności – geometrycznie.

## 8. Pozostałe kwestie

Koszty polityczne objawiające się brakiem akceptacji w społeczności przyjmującej w Australii raczej nie występują. Większość Australijczyków jest zdania, że imigranci pozytywnie wpływają na gospodarkę. Chociaż istnieją próby

<sup>27</sup> B. Carr, *Is Population the Key to Growth?* Wystąpienie na Forum Przywódców, Davos, 6.09.2002 r.

<sup>28</sup> R. Garnaut, *Immigration: who wins and who loses?*, w: „Migration: Benefitting Australia, Conference Proceedings”, Sydney, 7–8 maja 2002 r., Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs, Canberra 2002, s. 131–164.

<sup>29</sup> R. Duncan, D. Mitchell, M. Ingo, *The World Food Outlook*, Cambridge University Press, London 1997, s. 1.

wzbudzenia skrajnego nacjonalizmu, które podejmuje np. Partia Jednego Narodu, to jednak nie mają one większego poparcia w społeczeństwie. Nie może być inaczej w kraju, gdzie ponad jedna czwarta jego obywateli urodziła się poza Australią, a więc ma pozytywny stosunek do ludzi, którzy również chcą poprawić swój byt, przyjeżdżając tutaj. Większość z pozostałych mieszkańców Australii również co najmniej w drugim pokoleniu ma przodków wywodzących się ze społeczności imigrantów. Jednak ostatnie rządy ograniczyły politykę wielokulturowości głównie do czerpania korzyści ekonomicznych z nowo przybyłych imigrantów<sup>30</sup>.

Inną korzyścią dla gospodarki australijskiej jest ożywianie zawodów zapomnianych, którymi w danym społeczeństwie nikt się nie chce zajmować – w Australii są to np. szewc, glazurnik czy malarz. Można tam odnotować duży postęp technologiczny w dziedzinach, w których przeważają imigranci o wysokich kwalifikacjach. Duży udział w tym mają Polacy, wśród których duży odsetek stanowią inżynierowie, wykładowcy wyższych uczelni czy informatycy.

## Podsumowanie

Większość australijskich analiz dotyczących imigracji skupia się na relatywnie krótkookresowych skutkach imigracji, takich jak bezrobocie, zarobki, inflacja, finanse publiczne czy dług zagraniczny. Ogólna konkluzja wynikająca z tych badań mówi o tym, iż skutki imigracji są neutralne albo mają niewielki pozytywny wpływ na australijską gospodarkę i na mieszkańców Australii.

Z pewnością wiele eksploracji w tej kwestii będzie jeszcze niezbędnych do przeprowadzenia, aby potwierdzić wyniki badań lub sformułować nowe teorie. Zadaniem australijskich władz i ekonomistów jest nieustająca dyskusja i propagowanie wyników badań dotyczących imigracji. To kluczowa sprawa dla kraju, w którym ponad jedna czwarta ludności to właśnie imigranci.

Cechą charakterystyczną australijskiej ekonomii jest jej widoczna orientacja na politykę oraz chęć opierania się na wielu metodach ilościowych w badaniach empirycznych. Czasami teoria i metoda empiryczna są nieprawidłowo stosowane, bez należytego rozpoznania ich ograniczeń. Jasno wyrażone założenia, przejrzysta logika, pełna dokumentacja i użycie najlepszych metod statystycznych to najlepsze sposoby do zaawansowanego zrozumienia przedmiotu badań.

Dobra teoria ekonomiczna i badania empiryczne pomagają wzmocnić zrozumienie świata i politykę, lecz tego nie gwarantują. Często ekonomia może być

---

<sup>30</sup> J. Lencznarowicz, *Australia*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s. 411–412.

wadliwa i nieprzydatna. Ale wiara, że podtrzymuje niezależnych naukowców w ich badaniach poprzez zdobywanie przez nich systematycznej wiedzy, podwyższa możliwości wykrywania i ograniczania błędów.

## Literatura

- Access Economics, *Evaluation of the Contribution of Business Skills Migrants to Australia*, Canberra, Department of Immigration and Multicultural Affairs 1998.
- Addison T., Worswick C., *The impact of immigration on the earnings of natives: evidence from Australian micro data*, „Economic Record” 2002, 78 (240).
- Argy F., *Immigration and the Current Account Deficit*, w: *Australia and Immigration: Able to Grow?*, red. M. Easson, Pluto Press Australia Ltd, Leichardt NSW 1990.
- Brooks C., Williams L.S., *Immigrants and the Labour Market: the 1990–94 Recession and Recovery in Perspective*, AGPS, Canberra 1995.
- Carr R., *Is Population the Key to Growth?* Wystąpienie na Forum Przywódców, Davos, 6.09.2002 r.
- Chapman B.J., Cobb-Clark D., *A comparative static model of the relationship between immigration and the short-run job prospects of unemployed residents*, „Economic Record” 1999, 75 (231).
- Cobb-Clark D., Hildebrand V., *The Asset Portfolios of Native-born and Foreign-born Australian Households*, „Economic Record” 2009, 85 (268).
- Collins J., *Immigration and the Australian Labour Market*, „Ecodate”, 2009, 23.
- Cutts L., *Immigration and Local Government Budgets*, AGPS, Canberra 1992.
- Duncan R., Mitchell D., Ingco M., *The World Food Outlook*, Cambridge, University Press, London 1997.
- Foster W., *The Macroeconomic Limits of Compositional Change in Australian Immigration: Results from the AEM–I Model*, AGPS, Canberra 1994.
- Garnaut R., *Immigration: who wins and who loses?*, w: „Migration: Benefitting Australia, Conference Proceedings”, Sydney 7–8 maja 2002 r., Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs, Canberra 2002.
- Guest R., McDonald I., *Would a decrease in fertility be a threat to living standards in Australia?*, „Australian Economic Review” 2002, 35 (1).
- Hellwig O., King A., Manning I., Perkins J., *Immigrant Incomes and Expenditure*, AGPS, Canberra 1992.
- Junankar P.N., Pope D., *Immigration and Wages and Price Stability*, AGPS, Canberra 1990.
- Junankar P.N., Pope D., Kapuscinski C.A., Mudd W.A., *Immigration and Australia’s External Account Balances*, AGPS, Canberra 1994.

- Karmel P.J., *The Economic Effects of Immigration*, w: *Australia and the Migrant*, Holt H.E., Calwell A.A., Borrie W.D., Angus and Robertson, Sydney 1953.
- Lencznarowicz J., *Australia*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005.
- Lloyd P.J., *Globalisation, Foreign Investment and Migration*, w: *International Trade and Migration in the APEC Region*, Lloyd P.J., Williams L., Oxford University Press, Oxford 1996.
- Matthews, R., *Immigration and State Budgets*, AGPS, Canberra 1992.
- Mitchell W., *Why High Levels of Net Migration present Problems for Unemployment and External Debt Stabilisation*, „People and Place” 1996, 4(1).
- Nevile J.W., *The Effect of Immigration on Living Standards in Australia*, AGPS, Canberra 1990.
- Norman N.R., Meikle K., *The Economic Effects of Immigration on Australia*, tomy I i II, Committee for Economic Development of Australia, Melbourne 1985.
- Peter M.W., Verekiotis G., *The Effect of Immigration on Residents' Incomes in Australia: Some Issues Reconsidered*, „Australian Economic Review”, II kwartał 1996 r.
- Pope D., Withers G., *The role of human capital in Australia's long-term economic growth*, materiały seminaryjne, Economics and Politics Division, Research School of Social Sciences, Australian National University, 1995.
- Productivity Commission, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, *Policy Implications of the Ageing of Australia's Population*, Conference Proceedings, AusInfo, Canberra 1999.
- Rimmer S., *Fiscal Anarchy: The Funding of Multiculturalism*, Institute of Public Policy, Perth 1988.
- Stromback T., Biffi G., Bushe-Jones S., Clarke J., Dawkins P., Nicholls S., Preston A., *Immigration, Skill Transfer and Industry Restructuring in Western Australia*, AGPS, Canberra 1993.
- Treasury, *2002–03 Budget, Budget paper No.5, Intergenerational Report*, Canberra 2002.
- Whiteford P., *Immigrants and the Social Security System*, AGPS, Canberra 1991.

## Summary

---

### AN ANALYSIS OF RESEARCH RESULTS CONCERNING THE INFLUENCE OF IMMIGRATION ON AUSTRALIA'S ECONOMY

Migrants' influence on economy is huge. It could be positive when stimulates or negative when restricts development of the economy. All relations between migrations and economy could be best showed on the “largest” migratory economy on the world – the Australian economy. In Australia migrants constitute more than 20% of 20-million society, which

is one of the highest indicator on the world. Simultaneously, financial experts say that Australia is second country in Human Development Index (HDI). Low unemployment rate, low inflation rate, high gross domestic product connected with hospitality of Aussies and a lot of beautiful landscapes and free land cause that Australia is today number one among all migrants' destinations countries. Migrants are today driving wheel of Australian economy development. Each potential immigrant is strictly selected checking his/her health, professional experience and acquaintance of English. This paper shows benefits and costs of migrants' inflow to Australia, their destination country, presenting economic theories connected with linkages immigration and economy.

ROZDZIAŁ III

**ROZWÓJ  
SPOŁECZNO-GOSPODARCZY**





Paweł Andrzej Atroszko  
Uniwersytet Gdański

# Zachowania i postawy studentów związane z uczeniem się a determinanty rozwoju gospodarki opartej na wiedzy

„Government policies will need more stress on upgrading human capital through promoting access to a range of skills, and especially the capacity to learn [...]”<sup>1</sup>.

„Knowledge and information tend to be abundant; what is scarce is the capacity to use them in meaningful ways”<sup>2</sup>.

## Wprowadzenie

Analizowany problem jest wysoce złożony i jego dogłębne zrozumienie wymagałoby obszernej interdyscyplinarnej analizy. Z tego powodu prezentowany wywód z założenia uproszczono, a za jego funkcję uznano wskazanie raczej jednego z newralgicznych elementów problematyki gospodarki opartej na wiedzy, który w pewnej mierze stanowi wypadkową procesów zachodzących w systemie zależności między gospodarką, polityką i społeczeństwem. Założyć można bowiem, że dziedziny te wpływają na indywidualne zachowania i postawy związane z nauką wśród studentów, te, które z kolei zwrótnie kształtują obraz społeczeństwa i gospodarki kraju. Pełna analiza stanowić powinna próbę odpowiedzi na pytanie, jakie procesy społeczne, gospodarcze i polityczne oddziałują na te zachowania i postawy wśród

---

<sup>1</sup> *The Knowledge-Based Economy*, OECD, Paris 1996, s. 7.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 11.

studentów oraz jak zachowania i postawy związane z nauką wpływają na rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Ponieważ niniejsza praca jest przyczynkiem do takiej analizy, zagadnienia te zostaną poruszone jedynie w niewielkim zakresie. Główny nacisk będzie położony na aspekt diagnozy istniejących zachowań i postaw w odniesieniu do nauki wśród studentów na podstawie wstępnych badań. Ponadto zostaną wskazane na potencjalne obszary problematyczne z tym związane z perspektywy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

## 1. Determinanty rozwoju gospodarki opartej na wiedzy

OECD definiuje gospodarkę opartą na wiedzy jako gospodarkę bezpośrednio opartą na produkcji, dystrybucji oraz wykorzystaniu wiedzy i informacji<sup>3</sup>. Zwraca się także uwagę na fakt, że produkcja, dystrybucja i wykorzystanie wiedzy są w takiej gospodarce głównymi czynnikami rozwoju, budowania dobrobytu oraz zatrudnienia we wszystkich branżach<sup>4</sup>. Procesy związane z gospodarką opartą na wiedzy są najczęściej analizowane z perspektywy ekonomicznej, społecznej i politycznej<sup>5</sup>. Czynniki rozwoju tego typu gospodarki są rozważane w obrębie wszystkich tych dziedzin oraz interakcji między nimi. Jednym z głównych wątków w debacie jest relacja między rynkiem a systemem edukacji, zwłaszcza uczelniami wyższymi, przy uwzględnieniu polityki państwa w tym zakresie<sup>6</sup>. Rozważania systemowe są kluczowe z perspektywy projektowania zmian społecznych i ekonomicznych. Jednak aby uzyskać pełniejszy obraz analizowanego zagadnienia, należy uwzględnić również czynniki psychologiczne – analizę na poziomie człowieka. To ludzie tworzą wiedzę i wykorzystują ją do realizacji określonych celów. Z tej perspektywy każdy człowiek posiada jakiś potencjał tworzenia i wykorzystywania wiedzy. Ostatecznie zaś sukces gospodarki opartej na wiedzy zależeć będzie od tego potencjału.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> *Toward Knowledge-based Economies in APEC/Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC Economic Committee, no. XXI, Singapore 2000.

<sup>5</sup> Por. K. Piech, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce*, w: *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, red. K. Szczepaniak, K. Zbytńiewska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 263–271.

<sup>6</sup> M. Kwiek, *The University and the State in a Global Age: renegotiating the traditional social contract?*, „European Educational Research Journal” 2005, Ecer Keynote, Vol. 4, No. 4, s. 324–342; A. Buchner-Jeziorska, *Studia wyższe – bez szans na sukces?!*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica”, 2011, nr 39, s. 17–31.

OECD wskazuje, że gospodarka oparta na wiedzy charakteryzuje się potrzebą ciągłej nauki obejmującej zarówno nabywanie informacji skodyfikowanej, jak również kompetencji w zakresie wykorzystania tych informacji<sup>7</sup>. W dobie społeczeństwa informacyjnego kluczowe znaczenie ma kapitał ludzki w postaci wysoko wykwalifikowanych, dobrze wykształconych pracowników. Z tej perspektywy najważniejsze kompetencje obejmują umiejętność nabywania nowej wiedzy i przetwarzania informacji. W odniesieniu do tego często analizuje się kwestie projektowania odpowiednich systemów nauki i powszechnego dostępu do wiedzy: nauka przez całe życie (*life-long learning*), *e-learning*, szkolenia mieszane (*blended learning*) czy Otwarte Zasoby Edukacyjne (*Open Educational Resources*)<sup>8</sup>. Wydaje się, że nierzadko przyjmuje się domyślne założenie, że ludzie chcą się uczyć, potrafią się uczyć i jedynym problemem jest dostarczenie im odpowiedniej infrastruktury ułatwiającej naukę. Czy ta przesłanka jest jednak prawdziwa?

Aby sprawdzić, czy adekwatne jest założenie, że człowiek zaopatrzony w pełne spektrum narzędzi i możliwości rozwoju swojej wiedzy będzie systematycznie i skutecznie korzystał z zapewnionego mu potencjału, należy określić postawy wobec nauki i zachowania z nią związane w społeczeństwie. Celem przeprowadzonego badania było wstępne scharakteryzowanie tych postaw i zachowań wśród studentów, czyli w grupie osób, której dążenie związane z jedną z ich podstawowych ról społecznych, teoretycznie, stanowi nabywanie wiedzy i umiejętności jej wykorzystywania. Ponadto jest to grupa, która ma szeroki dostęp do zasobów pozwalających na wszechstronny rozwój wiedzy i umiejętności. W pracy tej przyjmuje się założenie, że na poziomie pojedynczego człowieka kluczowym determinantem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy jest chęć danej osoby do nabywania wiedzy i umiejętność uczenia się, przekładające się na poświęcanie znacznej ilości czasu na nabywanie i przetwarzanie wiedzy. Z perspektywy dobrostanu psychicznego i fizycznego człowieka oraz jego produktywności warunkiem koniecznym wydaje się posiadanie przez daną osobę poczucia kompetencji w zakresie nabywania wiedzy, definiowanego jako przekonanie, że dysponuje się umiejętnościami w zakresie nauki i odczucie, że czerpie się z niej przyjemność<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> *The Knowledge-Based Economy*, op.cit.

<sup>8</sup> *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C. 2003.

<sup>9</sup> F. Delamare Le Deist, J. Winterton, *What Is Competence?*, „Human Resource Development International”, 2005, Vol. 8, No. 1, s. 27–46; P.A. Atroszko, *Uzależnienie od pracy jako zakłócenie równowagi między pracą a czasem wolnym*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 17–29; *idem, Osobowościowe korelaty wysokiego i niskiego pracoholizmu hiszpańskich studentów i osób czynnych zawodowo*, niepublikowana praca magisterska, 2009.

## 2. Wyniki pilotażowych badań własnych

### 2.1. Uczestnicy badania

Badanie przeprowadzono wśród 1001 studentów trójmiejskich wyższych uczelni publicznych i niepublicznych różnych kierunków i lat studiów od listopada 2011 r. do maja 2012 r. – poza sesją egzaminacyjną oraz nie bezpośrednio (powyżej 3 tygodni) przed nią lub po niej. Wśród osób badanych znajdowali się studenci od 1 do 5 roku studiów zarówno studiów stacjonarnych, jak i niestacjonarnych. Wśród osób badanych znajdowało się 759 kobiet i 242 mężczyzn. Średni wiek wszystkich osób badanych wynosił 21,93 lat ( $SD = 4,23$ ). Wśród respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie o aktualne zajęcie (94,9% osób), 16,8% ( $N = 161$ ) osób oprócz studiowania również pracowało. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na ograniczenie przedstawionego badania w postaci nadreprezentacji kobiet w badanej próbie. Wynika to z faktu, że na tym etapie procedury – pomimo wstępnego przyjęcia założenia o doborze kwotowym i starań nad zapewnieniem odpowiednich proporcji kobiet i mężczyzn, studentów z uczelni publicznych i niepublicznych, rodzajów uczelni, trybów studiów, kierunków i lat studiów – badana próba jest próbą okolicznościową. Czynniki te należy uwzględnić przy wnioskowaniu.

### 2.2. Materiały i procedura badania

Jednym z narzędzi psychometrycznych wykorzystanych w badaniu była autorska skala do oceny zachowań, postaw, odczuć i przekonań związanych z nauką<sup>10</sup>. Badani udzielali odpowiedzi na pięciostopniowej skali częstości, od 1 – bardzo rzadko do 5 – bardzo często. W pracy tej omówione zostaną wyniki na dwóch podskalach – przyjemności (z nauki) oraz samoskuteczności (w zakresie nauki)<sup>11</sup>. Dotychczas uzyskane dane potwierdzają zadowalającą rzetelność tego narzędzia oraz jego trafność, w tym dobre właściwości psychometryczne poszczególnych pozycji.

---

<sup>10</sup> Badanie było częścią większego projektu badawczego dotyczącego uzależnienia od pracy wśród studentów. Elementem projektu badawczego było stworzenie rzetelnego i trafnego narzędzia do pomiaru charakterystyk związanych z nauką. Przedstawione wyniki obejmują dane zebrane w trakcie badań pilotażowych, jak również podczas walidacji kwestionariusza.

<sup>11</sup> W związku z tym, że na różnych etapach badań liczba pozycji mierzących dany wymiar była różna, na potrzeby analizy przedstawionej w tym opracowaniu uwzględniono wyniki na skalach, na które składały się pozycje, znajdujące się we wszystkich badanych wersjach kwestionariusza.

Zaangażowanie w naukę mierzono za pomocą jednego pytania, na które odpowiedzi udzielano na siedmiostopniowej skali Likerta, od 1: W ogóle nie jestem zaangażowany/-a do 7: Jestem całkowicie zaangażowany/-a. Zaangażowanie było mierzone w podgrupie 498 studentów (387 kobiet i 111 mężczyzn). Ponadto badani wypełniali także kwestionariusz dotyczący ich danych demograficznych i liczby godzin poświęcanych tygodniowo na naukę. Proszono, aby w czas nauki wliczać również czas spędzany na zajęciach na uczelni. W ten sposób uzyskano sumaryczną miarę całkowitej ilości czasu poświęcanego na tę aktywność.

Udział w badaniu był dobrowolny. Przed przystąpieniem do wypełniania kwestionariuszy respondentów informowano o tym, że badanie jest anonimowe, a jego wyniki posłużą wyłącznie celom naukowym. Kwestionariusze wypełniano w czasie jednej sesji. Do wykonania analiz statystycznych użyto pakietu statystycznego *IBM SPSS 20. PL* i *AMOS 20*.

## 2.3. Wyniki

W pierwszej kolejności sprawdzono, czy podskale Przyjemności i Samoskuteczności mają oczekiwaną strukturę (pierwsza podskala w tym badaniu składała się z dwóch pozycji, a druga z trzech pozycji). Na podstawie dotychczasowych badań<sup>12</sup> można było oczekiwać, że zmienne latentne Przyjemność i Samoskuteczność są ze sobą skorelowane i że najprawdopodobniej tworzą czynnik wyższego rzędu, który można nazwać poczuciem kompetencji w zakresie uczenia się – obejmuje on bowiem zarówno poczucie posiadania umiejętności w zakresie uczenia się, jak również pozytywny stosunek do nauki<sup>13</sup>. Przeprowadzona confirmacyjna analiza czynnikowa potwierdziła, że model hierarchiczny, w którym czynniki latentne – przyjemności i samoskuteczności – posiadają ładunki na czynnik wyższego rzędu – kompetencje, reprezentuje dobre dopasowanie do danych i w porównaniu z modelami konkurencyjnymi stanowi najlepsze teoretyczne wyjaśnienie zaobserwowanych relacji między zmiennymi latentnymi oraz wskaźnikami empirycznymi<sup>14</sup>.

Średnia ilość czasu poświęcana na naukę w badanej próbie studentów wyniosła  $27,68 \pm 16,80$  godzin tygodniowo. Kobiety przeciętnie przeznaczały na naukę więcej czasu niż mężczyźni ( $t = 3,01$ ,  $p < 0,01$ ) (tab. 1). Na rys. 1 znajduje się

<sup>12</sup> Por. P. A. Atroszko, *Osobowościowe korelaty...*, op.cit.

<sup>13</sup> F. Delamare Le Deist, J. Winterton, op.cit.

<sup>14</sup> Ze względu na zwięzłość wyводу podane tu zostaną jedynie statystyki dla modelu hierarchicznego:  $\chi^2 = 1,434$ ,  $df = 4$ , n. i.,  $RMSEA = 0,000$  (CI 0,000–0,027). Wszystkie ładunki czynnikowe były statystycznie istotne na poziomie  $p < 0,001$ .

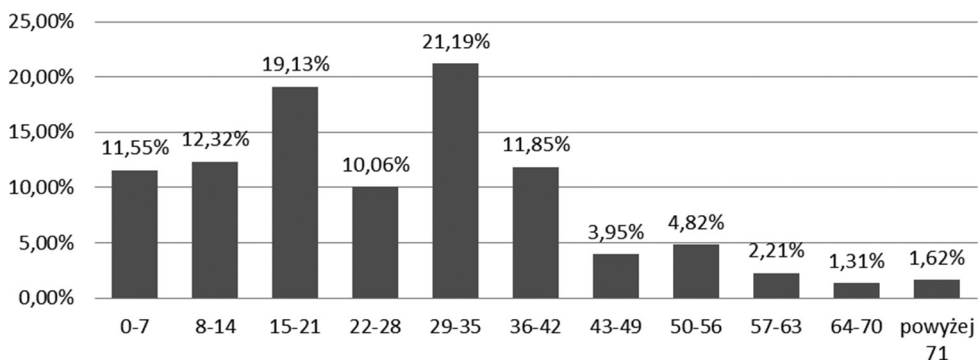
wykres przedstawiający wyniki dotyczące liczby godzin poświęcanych tygodniowo na naukę przez studentów<sup>15</sup>. Ponad 42% badanych poświęcało dziennie na tę aktywność zaledwie 3 godziny lub mniej, przy tym ponad 11% studentów poświęcało na naukę mniej niż 1 godzinę dziennie. Jednocześnie podobny odsetek studentów uczył się co najmniej 7 godzin dziennie.

Tab. 1. Średnie odchylenia standardowe i korelacje w grupie kobiet i mężczyzn w zakresie badanych zmiennych

		N	Średnia	Odchylenie standardowe	2	3	4
Wiek	Kobieta	717	21,97	4,16	0,04	-0,22***	0,22***
	Mężczyzna	234	21,75	4,28	0,09	0,09	0,24***
Zaangażowanie w naukę	Kobieta	387	4,61	1,18		0,31***	0,41***
	Mężczyzna	111	3,97	1,23		0,36***	0,46***
Liczba godzin nauki	Kobieta	687	28,69	16,42			0,12
	Mężczyzna	211	24,73	17,63			0,02
Poczucie kompetencji	Kobieta	748	14,89	3,66			-
	Mężczyzna	235	14,52	3,89			---

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Odsetek studentów poświęcających na naukę daną liczbę godzin tygodniowo



Źródło: opracowanie własne.

<sup>15</sup> Odsetek studentów obliczono z poprawką na nierówną liczbę kobiet i mężczyzn. Deklarowany czas nauki podzielono na przedziały o zakresie wartości równym 7 godzin. W ten sposób możliwe było sklasyfikowanie wyników w łatwo interpretowalne grupy, ponieważ wartość równą 7 można odnieść do dnia tygodnia.

Kobiety i mężczyźni nie różnili się pod względem wieku ( $t = 0,72$ , n.i.) oraz poczucia kompetencji ( $t = 1,36$ , n.i.). Odnotowano natomiast różnice w zakresie zaangażowania w naukę. Kobiety wykazywały się wyższym poziomem zaangażowania w naukę ( $t = 4,97$ ,  $p < 0,001$ ) (tab. 1).

Liczba godzin nauki wykazała liniowy związek z zaangażowaniem w naukę. Współczynnik korelacji r-Pearsona wyniósł  $r = 0,33$ <sup>16</sup>. Im wyższe zaangażowanie studentów w naukę, tym więcej godzin poświęcają oni na uczenie się. Jednak siła tego związku nie jest duża. Przeprowadzona analiza regresji liniowej wykazała, że zaangażowanie w naukę wyjaśnia 12% wariacji czasu nauki, co oznacza, że większość wariacji czasu poświęcanego na naukę jest wyjaśniana przez inne czynniki niż zaangażowanie w naukę. Zgodnie z oczekiwaniami zaangażowanie w naukę korelowało z przyjemnością z nauki ( $r = 0,34$ ) oraz z samoskutecznością w zakresie nauki ( $r = 0,34$ ), a także z ogólnym wynikiem w zakresie poczucia kompetencji ( $r = 0,43$ ). Przeprowadzona analiza regresji zaangażowania na zmienną latentną kompetencje wykazała, że 37% zaangażowania w naukę może być wyjaśnione poczuciem kompetencji w zakresie nabywania wiedzy. Zmienne związane z poczuciem kompetencji korelowały pozytywnie z wiekiem, wskazując, że im starszy student, tym większą przyjemność czerpie z nauki ( $r = 0,27$ ), tym większe ma poczucie samoskuteczności ( $r = 0,13$ ) oraz ogólnie wyższe poczucie kompetencji w zakresie nauki ( $r = 0,23$ ). Zmienne te jednak nie wykazały istotnych korelacji z liczbą godzin nauki, natomiast w grupie kobiet wiek korelował z czasem nauki negatywnie ( $r = -0,22$ ) – zob. tab. 1.

### 3. Implikacje uzyskanych wyników

W świetle procesów zachodzących w zakresie zaangażowania w naukę wśród studentów w państwach zachodnich uzyskane wyniki odnoszące się do czasu nauki studentów nie są zaskakujące. Badania Eurostudent wykazały, że ogólnie w krajach europejskich czas poświęcany przez studentów na naukę skraca się, natomiast wydłuża się ten przeznaczany przez nich na pracę zarobkową<sup>17</sup>. Wyniki

<sup>16</sup> Rozkład wyników liczby godzin nauki cechuje się umiarkowaną skośnością dodatnią  $g_1 = 1,06$ . Zastosowano transformację danych w formie  $x = x^{1/2}$ . Skośność wyników po transformacji wyniosła  $g_1 = -0,04$ . Uzyskane współczynniki korelacji dla danych poddanych transformacji nie różniły się istotnie od korelacji obliczonych na danych pierwotnych, w związku z czym raportowano współczynniki korelacji obliczone na danych pierwotnych.

<sup>17</sup> D. Orr, C. Gwosć, N. Netz, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, W. Bertelsmann Verlag GmbH&Co. KG, Bielefeld 2011.



tego badania pokazują, że polscy studenci poświęcają średnio około 31 godzin tygodniowo na naukę<sup>18</sup>. W większości krajów Europy studenci uczą się średnio od około 28 do 35 godzin tygodniowo.

Badania na uczelniach wyższych w Stanach Zjednoczonych wskazują na zmniejszającą się liczbę godzin poświęcanych przez studentów na naukę. Szczegółowa analiza statystyczna danych pozwoliła na wysunięcie wniosku opartego na silnych przesłankach, że liczba ta zmniejszyła się z średnio 40 godzin w 1961 r. do 27 godzin w 2003 r.<sup>19</sup> Autorzy opracowania konkludują, że wyniki te sugerować mogą spadek wytwarzania kapitału ludzkiego lub też dramatyczną zmianę sposobu, w jaki kapitał ten jest wytwarzany na uczelniach. Dalsze analizy skłoniły autorów badania do wniosku, że obserwowane zmiany nie wynikają ze zmian technologicznych, gdyż największy spadek liczby godzin poświęcanych na naukę nastąpił w okresie poprzedzającym upowszechnienie technologii ważnych z punktu widzenia nauki. Jako najbardziej prawdopodobne wyjaśnienie tego zjawiska badacze podają obniżenie standardów nauczania w instytucjach akademickich w Stanach Zjednoczonych<sup>20</sup>.

Szczególnie interesujące i oryginalne wydają się z kolei uzyskane wyniki badania pilotażowego wskazujące na brak korelacji między liczbą godzin nauki a poczuciem kompetencji w zakresie nabywania wiedzy. Wyniki te świadczą o tym, że przyjemność czerpana z nauki lub też poczucie, że jest się skutecznym w zakresie uczenia się nie są czynnikami, które mają kluczowy wpływ na ilość czasu poświęcanego na naukę. Na podstawie uzyskanych wyników można założyć, że istnieją dwa niezależne wymiary: czas poświęcany nauce (wymiar behawioralny) oraz poczucie kompetencji, na które składa się przyjemność i samoskuteczność w zakresie nauki (wymiar postaw i przekonań na temat uczenia się). Podział taki pozwala na wyróżnienie czterech grup studentów przedstawionych na rys. 2. Grupy te obejmują osoby reprezentujące skrajne wyniki w zakresie badanych wymiarów.

---

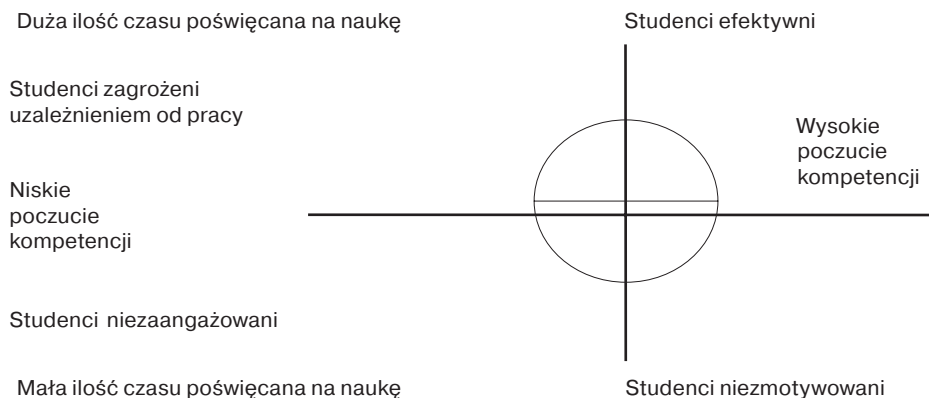
<sup>18</sup> Zaniżone szacunki w prezentowanych badaniach własnych mogą wynikać z nadreprezentacji studentów kierunków społecznych i pedagogicznych w stosunku do liczby studentów kierunków inżynierskich, medycznych i nauk przyrodniczych. Dane z badania Eurostudent wskazują na średnio mniejszą liczbę godzin poświęcanych na naukę przez reprezentantów z pierwszej grupy kierunków w stosunku do drugiej grupy.

<sup>19</sup> P. Babcock, M. Marks, *The Falling Time Cost of College: Evidence from Half a Century of Time Use Data*, „The Review of Economics and Statistics” 2008, Vol. 93, No. 2, s. 468–478.

<sup>20</sup> P. Babcock, M. Marks, *Leisure College, USA. The Decline in Student Study Time*, nr 7, „American Enterprise Institute for Public Policy Research”, 2010.



Rys. 2. Grupy studentów wyłonione na podstawie dwóch wymiarów: ilości czasu poświęcanego na naukę oraz poczucia kompetencji w zakresie nauki (okrąg w środku ryciny wskazuje na osoby uzyskujące przeciętne wyniki w zakresie poczucia kompetencji oraz deklarujące przeciętną liczbę godzin nauki)



Źródło: opracowanie własne.

Grupy studentów mogą zostać scharakteryzowane w następujący sposób:

- studenci niezaangażowani – osoby, które nie mają poczucia, że potrafią się uczyć, nie lubią się uczyć i w związku z tym nie uczą się – poświęcają na naukę minimalną ilość czasu,
- studenci niezmotywowani – są przekonani o własnej skuteczności w zakresie nauki, czerpią z niej przyjemność, ale poświęcają na naukę mało czasu,
- studenci zagrożeni uzależnieniem od pracy – to osoby, które mają poczucie, że nie są skuteczne w zakresie nauki i nie lubią się uczyć, ale poświęcają na naukę znaczną ilość czasu – taki wzorec obserwuje się u osób uzależnionych od pracy, przy czym ważnym czynnikiem ryzyka uzależnienia w przypadku tych osób jest to, czy motywowane są one dysfunkcyjnym perfekcjonizmem, który ściśle wiąże się z kompulsją wykonywania danych czynności o charakterze pracy, w tym przypadku związanych z nauką,
- studenci efektywni to osoby, które mają poczucie, że ich nauką jest skuteczna, lubią się uczyć i uczą się dużo.

Można przypuszczać, że potencjał intelektualny osób z ostatniej grupy jest wykorzystywany w stosunkowo najwyższym stopniu. W świetle uzyskanych wyników wydaje się, że potencjał ten w przypadku trzech pozostałych grup może być wykorzystywany w sposób nieoptymalny. W pierwszej kolejności należałoby dokładnie określić, w jakim stopniu możliwości studentów nie są w pełni

wykorzystywane. W odniesieniu do grupy pierwszej i drugiej należałoby zapytać o to, jaka jest motywacja osób, które podejmują studia, a następnie nie angażują się w nie i poświęcają minimum czasu na naukę, w skrajnych przypadkach nie poświęcając na nią czasu prawie w ogóle. Czym oprócz studiowania zajmują się takie osoby i jaki odsetek stanowią osoby pracujące? Czy osoby z grupy pierwszej nie uczą się, bo nie potrafią się uczyć – niska samoskuteczność – a w związku z tym nie lubią się też uczyć? Czy są to „ofiary” systemu edukacji, który nie odpowiada na potrzeby części uczniów i w efekcie tworzy grupę osób zniechęconych do nauki?

W przypadku grupy drugiej nasuwa się pytanie, dlaczego osoby, które lubią się uczyć i mają poczucie, że robią to skutecznie, poświęcają tak niewiele czasu na naukę. Czy są to osoby pracujące, które nie mają czasu się uczyć? Czy wymagania stawiane przez uczelnię/wykładowców są tak niskie, że nie motywują do większego nakładu pracy? Jakie alternatywne formy aktywności w przypadku tych osób są na tyle bardziej gratyfikujące, że w rywalizacji z nauką dominują?

Problemem trzeciej grupy jest to, że długotrwałe zaangażowanie w działania, które nie przynoszą człowiekowi przyjemności i nie dają poczucia dobrze wykonywanej pracy może doprowadzić do rozwoju uzależnienia od pracy wraz z jego potencjalnymi konsekwencjami dla zdrowia fizycznego i psychicznego, m.in. problem wypalenia zawodowego<sup>21</sup>. Jaki odsetek studentów jest faktycznie zagrożony uzależnieniem od pracy?<sup>22</sup> W jaki sposób przeciwdziałać rozwojowi tego syndromu w tej grupie? Drugim problemem jest niska wydajność osób, które wykonują coś, czego nie lubią i nie mają poczucia, że potrafią to robić. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje, czy należy zmniejszać zaangażowanie tych osób, czy też opracowywać formy budowania pozytywnych postaw i przekonań na temat nauki i w jaki sposób realizować te cele?

Jest to tylko część z pytań, które są inspirowane uzyskanymi wynikami badania, a które należy postawić i na które w toku dalszych badań należy udzielić odpowiedzi, gdyż dotyczą one kluczowego obszaru w zakresie kapitału ludzkiego z perspektywy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W Polsce w roku akademickim 2010/2011 było 1,84 mln studentów<sup>23</sup>. Wyniki badania Eurostudent wskazują, że 19% studentów w Polsce poświęca mniej niż 20 godzin tygodniowo na naukę i pracę zarobkową. Oznacza to, że takich osób jest około 350 tys. Drugą stroną

<sup>21</sup> Por. P. A. Atroszko, *Uzależnienie od pracy jako...*, op.cit.

<sup>22</sup> Badania Eurostudent wskazują, że 29% polskich studentów jest niezadowolonych ze swojego nakładu pracy (nauka i dodatkowo praca zarobkowa), przy tym grupa osób niezadowolonych charakteryzuje się najwyższym średnim wymiarem nauki i pracy zarobkowej.

<sup>23</sup> *Szkoły wyższe i ich finanse w roku 2010*, GUS, Warszawa 2011.

medalu jest problem ryzyka zagrożenia uzależnieniem od pracy wśród studentów. Na podstawie dotychczasowych badań szacuje się, że w grupie tej znajdować się może do 8% studentów<sup>24</sup>, czyli około 147 tys. osób w 2010 r. Problem ten dotyczy dwóch głównych kwestii: ryzyka związanego z chorobami somatycznymi i psychicznymi oraz obniżonej produktywności pracoholików. Z powyższych szacunków wynika, że łącznie skala problemu nieefektywnie wykorzystywanych zasobów intelektualnych studentów może obejmować ponad pół miliona osób. Z perspektywy kapitału ludzkiego wyzwaniem dla gospodarki opartej na wiedzy jest zatem kwestia tego, jak zmotywować do nauki niezmotywowanych, jak zapobiec wypaleniu się tych, którzy z zaangażowaniem nabywają wiedzę, oraz jak zwiększyć wydajność tych, którzy nie szczczędzą czasu na naukę, ale nie mają poczucia, że robią to skutecznie i nie czerpią z niej przyjemności.

## Podsumowanie

Celem przedstawionej pracy było wskazanie na obszary problematyczne rozwoju gospodarki opartej na wiedzy z punktu widzenia zachowań i postaw studentów wobec nauki i zaproponowanie niektórych kierunków dalszych badań. Ich celem powinno być dokładne scharakteryzowanie istniejących problemów, przyczyn występujących barier oraz ich potencjalnych skutków. Z perspektywy rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy kwestie indywidualnych zachowań i postaw studentów, ale także uczniów i pracowników wobec nauki są kluczowe i wymagają interdyscyplinarnych komplementarnych modeli funkcjonowania ludzi w gospodarce opartej na wiedzy, uwzględniających czynniki społeczne, ekonomiczne, polityczne oraz psychologiczne, które warunkują te zachowania i postawy. Podstawowe pytanie brzmi: czy wdrażane i proponowane rozwiązania na poziomie społecznym, ekonomicznym czy też politycznym docierają do grup studentów charakteryzujących się niskim zaangażowaniem w naukę, negatywnymi postawami wobec niej i brakiem poczucia, że posiadają oni umiejętności uczenia się? Czy rozwiązania te wpływają na zmiany zachowań i postaw studentów? Czy uwzględniają rzeczywiste bariery rozwoju kapitału ludzkiego w tym zakresie, identyfikują specyficzne uwarunkowania danych postaw i zachowań wobec nauki i oferują skuteczne formy ich pozytywnej zmiany?

---

<sup>24</sup> G. Martinotti, C. Vilella, M. Di Nicola, F. Fanella, G. Conte, L. Janiri, *Behavioural dependences in adolescents and young adults: results from an observational study*, „European Psychiatry” 2011, Vol. 26, s. 1–80.

## Literatura

- Atroszko P.A., *Osobowościowe korelaty wysokiego i niskiego pracoholizmu hiszpańskich studentów i osób czynnych zawodowo*, niepublikowana praca magisterska, 2009.
- Atroszko P.A., *Uzależnienie od pracy jako zakłócenie równowagi między pracą a czasem wolnym*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Babcock P., Marks M., *Leisure College, USA: The Decline in Student Study Time*, „American Enterprise Institute for Public Policy Research” 2010, No. 7.
- Babcock P., Marks M., *The Falling Time Cost of College: Evidence from Half a Century of Time Use Data*, „The Review of Economics and Statistics” 2008, Vol. 93, No. 2.
- Buchner-Jeziorska A., *Studia wyższe – bez szans na sukces?!*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Sociologica” 2011, nr 39.
- Delamare Le Deist F., Winterton J., *What Is Competence?*, „Human Resource Development International” 2005, Vol. 8, No. 1.
- Kwiek M., *The University and the State in a Global Age: renegotiating the traditional social contract?*, „European Educational Research Journal” 2005, Ecer Keynote, Vol. 4, No. 4.
- Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C. 2003.
- Martinotti G., Villella C., Di Nicola M., Fanella F., Conte G., Janiri L., *Behavioural dependences in adolescents and young adults: results from an observational study*, „European Psychiatry” 2011, Vol. 26.
- Orr D., Gwosć C., Netz N., *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld 2011.
- Piech K., *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce*, w: *Ekonomiczne instrumenty wsparcia ożywienia gospodarki w Polsce*, red. K. Szczepaniak, K. Zbytnewska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
- Szkoły wyższe i ich finanse w roku 2010*, GUS, Warszawa 2011.
- The Knowledge-Based Economy*, OECD, Paris 1996.
- Toward Knowledge-based Economies in APEC/Asia-Pacific Economic Cooperation*, No. XXI, APEC Economic Committee, Singapore 2000.

## Summary

---

### **STUDENTS' BEHAVIORS AND ATTITUDES TOWARDS LEARNING AND THE DETERMINANTS OF THE KNOWLEDGE-BASED ECONOMY**

The most important part of the knowledge-based economy is knowledge and information which can be treated as a product which affects the economic and social development, or medium used in management in order to achieve economic benefits. In the information society human capital in the form of highly skilled, well-educated workers is essential. From this perspective the most important competencies include the ability to acquire new knowledge and to process information. A survey among students of public and private universities of different faculties and years of study was conducted. It concerned the behavior and attitudes related to learning, including the amount of time spent on learning. The paper presents the analysis of the results from the perspective of the determinants of development of the knowledge-based economy. Problem areas were identified in terms of human capital development, which include, *inter alia*, the low involvement of students in learning, devoting small amount of time to learning, low learning-related self-efficacy and low enjoyment of learning.



Wiktor Hebda  
Uniwersytet Jagielloński

# Bośnia i Hercegowina – państwo trzech narodów. Sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest określenie obecnej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej Bośni i Hercegowiny oraz wskazanie, iż kondycja państwa bośniackiego stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego.

Bośnia i Hercegowina stanowi przykład państwa federacyjnego o niezwykle złożonym ustroju politycznym. Taki stan rzeczy w głównej mierze jest rezultatem wojny domowej i zróżnicowania etnicznego. Bośniackie państwo administracyjnie składa się z Republiki Serbskiej BiH, w której zamieszkują bośniaccy Serbowie, oraz Federacji Bośni i Hercegowiny, w której przeważający odsetek populacji stanowią Boszniacy (Muzułmanie) oraz bośniaccy Chorwaci. Należy zaznaczyć, iż tak określone państwo ma sztuczny charakter<sup>1</sup>. Zarówno bośniaccy Serbowie, jak i Chorwaci nie optują za centralizacją Bośni i przejawiają tendencje separatystyczne. Niewątpliwie jest to jedno z najuboższych państw Europy. Właściwie każdy sektor gospodarki cechuje się niedorozwojem. Równie niekorzystnie przedstawia się sytuacja społeczna. Niewykluczone, iż trudna sytuacja gospodarczo-społeczna może doprowadzić do rozkładu bośniackiej państwowości wraz z upadkiem państwa włącznie. W ten sposób przyszłość zjednoczonej Bośni i Hercegowiny w dużej mierze będzie zależeć od zainteresowania i wsparcia finansowego zewnętrznych podmiotów.

---

<sup>1</sup> M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 453–461.

## 1. Sytuacja polityczna Bośni i Hercegowiny

3 marca 1992 r. bośniaccy politycy odłączyli republikę Bośni i Hercegowiny od Jugosławii i powołali niepodległe państwo<sup>2</sup>. Decyzja o usamodzielnieniu się bośniackiej republiki nie została zaaprobowana przez jugosłowiańskie władze<sup>3</sup>. W konsekwencji negatywnego stanowiska serbskich decydentów aż do końca 1995 r. na obszarze Bośni i Hercegowiny trwała wojna domowa<sup>4</sup>. Konflikt był tym trudniejszy do rozwiązania, iż jego podłoże leżało nie tyle w rozbieżnościach politycznych poszczególnych przywódców politycznych, co w zróżnicowaniu etnicznym. Od kilku stuleci bowiem bośniackie ziemie zamieszkiwali Serbowie, Chorwaci oraz Muzułmanie. Jednakże wojenna retoryka serbskich, jak i chorwackich polityków w konsekwencji wywołała bratobójcze walki. Dopiero interwencja państw zewnętrznych zdołała wyhamować falę przemocy. Ostatecznie 21 listopada 1995 r. skonfliktowane strony zawarły w Dayton (Ohio, USA) układ pokojowy<sup>5</sup>. Jeden z aneksów daytońskiego porozumienia zawierał tekst wciąż obowiązującej Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

Terytorium Bośni i Hercegowiny wynosi 51,129 km<sup>2</sup> i jest zamieszkałe przez ok. 4,3 mln ludzi. Państwo to graniczy od zachodu i północy z Chorwacją (922 km), od wschodu z Serbią (295 km), a od południa z Czarnogórą (225 km). Większość obszaru bośniackiego państwa zajmują wyżyny i góry (90%), tylko niewielkie połacie ziem mają charakter nizinny (10%). Na odcinku ok. 20 km państwo to ma dostęp do Morza Adriatyckiego (w okolicach Neum).

W świetle ustawy zasadniczej bośniackie państwo jest republiką federacyjną składającą się z dwóch jednostek administracyjnych: Federacji Bośni i Hercegowiny (Federacja Muzułmańsko-Chorwacka<sup>6</sup>) oraz Republiki Serbskiej<sup>7</sup>. Każda

---

<sup>2</sup> S.P. Ramet, *Balkan Babel. The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder 2002, s. 206.

<sup>3</sup> K. Pawłowski, *Polityka Federacyjnej Republiki Jugosławii wobec konfliktu zbrojnego w Bośni i Hercegowinie (1992–1995)*, w: *Bośnia i Hercegowina. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011, s. 143.

<sup>4</sup> M. Catic, *Bosnia Charges Genocide: Moral Claims and the Politics of State-building in A Divided Society*, „The Carl Beck Papers” 2011, No. 2104, s. 8.

<sup>5</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>6</sup> Federacja Muzułmańsko-Chorwacka jest nieformalną nazwą Federacji Bośni i Hercegowiny. W dalszej części artykułu dla celów przejrzystości tekstu autor stosuje nazwę nieformalną.

<sup>7</sup> Art. I pkt 3 *Ustav Bosne i Hercegovine*. Każda z jednostek administracyjnych ma swoją stolicę. W Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej stanowi ją Sarajewo, w Republice Serbskiej – Banja Luka. Poza dwiema wspomnianymi jednostkami administracyjnymi funkcjonuje tzw. Dystrykt Brčko



z tych jednostek posiada odrębne organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej<sup>8</sup>. Na szczeblu krajowym władza ustawodawcza przypisana jest do dwuizbowego parlamentu – Skupsztiny, złożonego z Izby Narodowych Reprezentantów (42 posłów) oraz Izby Narodów (15 posłów)<sup>9</sup>. Funkcje głowy państwa pełni 3-osobowe Prezydium Republiki (Serb, Chorwat, Boszniak) wybierane na 4 lata w wyborach powszechnych<sup>10</sup>. Egzekutywę stanowi również rada ministrów, konstruowana przez przedstawicieli najsilniejszych partii politycznych. Na czele władzy sędziowskiej stoi sąd konstytucyjny, w skład którego wchodzi przedstawiciele trzech konstytucyjnych narodów Bośni<sup>11</sup>. W ten sposób system polityczny omawianego państwa często określa się mianem etnokracji<sup>12</sup>.

Ostatnie wybory parlamentarne i prezydenckie odbyły się 3 października 2010 r. Ponownie największe poparcie uzyskały partie poszczególnych narodowości, tj. boszniackie: Socjaldemokratyczna Partia BiH (17,3% głosów), Partia Demokratycznej Akcji (13% głosów) oraz Unia dla lepszej przyszłości BiH (8%), serbskie: Sojusz Niezależnych Socjaldemokratów (16,9%) oraz Serbska Demokratyczna Partia (8,4%), a także Chorwacka Wspólnota Demokratyczna BiH (7%). Te partie oraz inne mniejsze oddelegowały swoich deputowanych do dwóch izb bośniackiego parlamentu<sup>13</sup>. Równolegle wybierano trzech przedstawicieli do Prezydium Republiki. Wybrano Serba Nebojše Radmanovicia, Boszniaka Bakira Izetbegovicia oraz Chorwata Željko Komšicia. Rząd utworzył po ponad rocznym kryzysie politycznym bośniacki Chorwat Vjekoslav Bevanda. Dziewięć ministerstw objęli przedstawiciele aż 6 ugrupowań (4 Boszniaków, 3 Serbów, 2 Chorwatów)<sup>14</sup>.

Najważniejszymi celami bośniackiej polityki wewnętrznej jest poprawa sytuacji gospodarczo-społecznej oraz przeprowadzenie centralizacji administracyjnej i politycznej państwa. Za konieczne uznano również kompleksowe reformy mogące przyciągnąć kapitał zagraniczny. W zakresie polityki zagranicznej kluczowe dla

---

posiadający odrębne władze ustawodawcze i wykonawcze. *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 36/10, 14.01.2010 godine.

<sup>8</sup> E. Bujwid-Kurek, *Państwa poługosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 143.

<sup>9</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine*, art. IV.

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. V.

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. VI.

<sup>12</sup> Etnokracja oznacza rządę grupy etnicznej, narodu, wprowadzone na mocy ustaw i państwa prawa, zob. K. Krysyniel, *Etnokracja w systemie politycznym Bośni i Hercegowinie*, w: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Pułtusk 2011, s. 232.

<sup>13</sup> <http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/ParlamentBIH/Default.aspx>, dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>14</sup> M. Karić, *Bosnian general elections of 2010 and the post-election crisis*, „Bilge Strateji”, 2012, Vol. 4, No. 6, s. 90–93.

bośniackich władz jest zbliżenie się do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>15</sup>. Priorytetowe jest także uzyskanie dalszego wsparcia finansowego z Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz otrzymanie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu.

## 2. Sytuacja społeczna Bośni i Hercegowiny

W 2010 r. populacja Bośni i Hercegowiny liczyła w przybliżeniu 4,3 mln<sup>16</sup>, przy czym wskazuje się, iż liczba 3,85 mln jest bardziej obiektywna<sup>17</sup>. Dokładna statystyka nie jest możliwa z racji, iż ostatni spis ludności przeprowadzono w 1991 r., a kolejny rejestr zaplanowano na 2013 r.<sup>18</sup> Według danych z 1991 r. bośniacką republikę zamieszkiwała prawie 4,4-milionowa społeczność różnej narodowości<sup>19</sup>. Największą populację stanowili Muzułmanie (Boszniacy) – ponad 1,9 mln (43,5%), Serbowie niecałe 1,4 mln (31,2%) oraz Chorwaci 760 tys. (17,4%). Zaledwie 240 tys. mieszkańców (5,5%) optowało za jugosłowiańską tożsamością. Rozmieszczenie geograficzne poszczególnych nacji odznaczało się dużym wymieszaniem, z tym, że Federację Muzułmańsko-Chorwacką w przeważającej liczbie zamieszkiwali Boszniacy (52,5% ogółu mieszkańców), a Republikę Serbską – Serbowie (55,1%)<sup>20</sup>. W konsekwencji wojny domowej powyższa sytuacja uległa znacznej zmianie, otóż poszczególne jednostki terytorialne stały się bardziej monoetniczne. Uważa się, iż obecnie Boszniacy stanowią 76% populacji Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej, tymczasem Serbowie aż 89% populacji Republiki Serbskiej<sup>21</sup>. Największą zmianą w stosunku do 1991 r. jest duży spadek osób narodowości chorwackiej z 760 tys. do około 460 tys. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż poszczególne narodowości zróżnicowane są również pod względem wyznania. Dominującą religią jest islam,

<sup>15</sup> L. Hladky, *Dwanaście lat po Dayton – rzeczywistość i iluzje*, w: *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, PISM, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>16</sup> *Statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine*, Federalni Zavod za Statistiku, Sarajevo 2011, s. 70; *Statistički godišnjak Republike Srpske*, Republički Zavod za Statistiku, Banja Luka 2011, s. 68.

<sup>17</sup> Władze Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej podają dwie liczby populacji: 2,8 mln (stała populacja) oraz 2,3 mln (rzeczywista populacja), ibidem.

<sup>18</sup> *Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine*, Službeni Glasnik BiH, br. 10/12, 07.02.2012 godine.

<sup>19</sup> P. Eberhardt, *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005, s. 79.

<sup>20</sup> [http://www.poskok.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27524](http://www.poskok.info/index.php?option=com_content&task=view&id=27524), dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>21</sup> Ibidem.

który wyznają w głównej mierze Boszniacy. Serbowie są wyznania prawosławnego, z kolei Chorwaci to katolicy. Warto również przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Oxford Research International, z których jednoznacznie wynika, że społeczeństwo Bośni jest głęboko podzielone, a między poszczególnymi grupami etnicznymi nadal dominuje stan napięcia i niechęci<sup>22</sup>.

Przyrost naturalny w Bośni i Hercegowinie od kilku lat odznacza się ujemnymi wskaźnikami (w 2010 r. wyniósł  $-0,03\%$ )<sup>23</sup>. W ostatnich pięciu latach dolicza się średnio około 32 tys. narodzin rocznie oraz 33 tys. zgonów<sup>24</sup>. Zauważalny brak kompleksowej polityki prorodzinnej może spowodować dalsze obniżanie się wskaźnika przyrostu naturalnego. Dużym problemem jest emigracja, gdyż jak wskazują wyliczenia bośniackiego Ministerstwa Praw Człowieka i Uchodźców, aż 1,350 mln osób pochodzących z Bośni i Hercegowiny żyje poza granicami państwa. Głównymi krajami docelowymi były i nadal są Stany Zjednoczone (390 tys. uchodźców), Niemcy (157 tys.), Serbia (137 tys.), Austria (132 tys.), Słowenia (100 tys.), Szwecja (75 tys.), Chorwacja (60 tys.), Kanada (60 tys.) oraz Australia (50 tys.)<sup>25</sup>. Co ciekawe, w latach 2001–2009 przy wsparciu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji tylko nieco ponad 4 tys. bośniackich uchodźców wróciło do kraju<sup>26</sup>.

Z pewnością na duży odpływ ludzi wpływ ma zła sytuacja bytowa w Bośni. W latach 2005–2010 ceny większości artykułów spożywczych wzrosły od kilku do kilkudziesięciu procent. Tendencje zwykłą miały również ceny wody, elektryczności, gazu i paliw. Z kolei w tym samym okresie średnia miesięczna płaca wzrosła z 290 do 405 euro, przy czym ok. 30% zatrudnionych zarabiało do 250 euro na miesiąc<sup>27</sup>. W tym miejscu warto wspomnieć o problemie ubóstwa. Bośniackie władze operują różnymi wskaźnikami nędzy. Jednym z nich jest tzw. relatywna granica ubóstwa, która w 2007 r. wyniosła ok. 200 euro (386 KM<sup>28</sup>) miesięcznie na osobę. W ten sposób wyliczono, iż 18,2% Bośniaków (ok. 627 tys. ludzi) żyje

<sup>22</sup> Badania udowodniły, iż Bośniacy nie ufają sobie nawzajem, gdyż tylko 7,2% respondentów odpowiedziało twierdząco na pytanie, czy można ufać innym ludziom. Poza tym zaledwie 2 na 10 osób oczekuje równego traktowania z innymi. *The Silent Majority Speaks: Snapshots of Today and Visions of the Future in BiH*, Oxford Research International and UNDP 2007, s. 14.

<sup>23</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, s. 70; *Statistički godišnjak Republike...*, s. 68.

<sup>24</sup> Obliczenia na podstawie: *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Bosnia and Hercegovina migration profile for the year 2009*, Ministry of Security, Sarajevo 2010, s. 61–64; H. Halilovich, *Trans-Local Communities in the Age of Transnationalism: Bosnians in Diaspora*, „International Migration” 2012, Vol. 50, No. 1, 2012, s. 163.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>27</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, op.cit., s. 119; *Statistički godišnjak Republike...*, op.cit., s. 101.

<sup>28</sup> Jednostką monetarną BiH jest Marka Zamienna (KM). Po wprowadzeniu euro sztywny kurs marki transferowej do euro wynosi 1 euro = 1,95583 KM.

w ubóstwie<sup>29</sup>. Proces pauperyzacji społeczeństwa został wyhamowany tylko w Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej (od 18,8% w 2004 r. do 17% w 2007 r.), wzrósł w Republice Serbskiej (od 17,8% do 20,1%), tymczasem największy skok zanotował w Dystrykcie Brčko (od 9,5% do 25,8%)<sup>30</sup>. Problem niedostatku dotyka głównie mieszkańców wsi, osoby w podeszłym wieku, osoby młode bez wykształcenia, niepełnosprawne oraz Romów.

Niewątpliwie główną przyczyną zarysowanej sytuacji jest kwestia zatrudnienia. W 2009 r. stopa zatrudnienia wyniosła zaledwie 33,1% osób zdolnych do pracy<sup>31</sup>. Największy odsetek osób zatrudnionych był w sektorze usług (47,3%), znacznie mniejszy w przemyśle (31,5%) i rolnictwie (21,2%)<sup>32</sup>. Należy zaznaczyć, iż w świetle raportu Komisji Europejskiej z 2008 r. w latach 1991–2007 ponad 200 tys. miejsc pracy w sektorze przemysłu zostało utraconych. W tym samym czasie liczba ludzi trudniących się rolnictwem wzrosła pięciokrotnie. Z kolei zatrudnienie w sektorze usług w 2007 r. było zbliżone do poziomu sprzed wojny domowej<sup>33</sup>. Zła kondycja rynku pracy powoduje, iż stopa bezrobocia utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, przykładowo w 2010 r. wyniosła niecałe 43%<sup>34</sup>. Nieoficjalnie wynik ten może być jeszcze gorszy – nawet 50% i więcej z racji, iż znaczna część Bośniaków nie jest zarejestrowana w urzędach pracy. Jak wskazują dane statystyczne, w okresie ostatnich dziesięciu lat wskaźnik ten nie uległ większej zmianie i oscyluje w granicach 40–45%<sup>35</sup>. Aż 57,5% bośniackich obywateli w wieku od 15 do 24 lat pozostaje bez pracy i jest to najwyższy wskaźnik bezrobocia wśród młodych osób w Europie<sup>36</sup>. Ponadto wśród poszukujących pracy obok osób posiadających kwalifikacje aż 30% stanowią osoby bez wykształcenia i profesji, 24% z wykształceniem średnim oraz 4% z wykształceniem wyższym<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> *Bosnia i Hercegovina Study for Poverty Profile in the European Region*, Final Report, Japan International Cooperation Agency, October 2010, s. 2, *Strategija razvoja Bosna i Hercegovina*, Sarajevo 2010, s. 109.

<sup>30</sup> *Bosnia i Hercegovina Study...*, op.cit., s. 3.

<sup>31</sup> *Strategija socijalnog uključivanja Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 26.

<sup>32</sup> *Bosnia i Hercegovina Study...*, op.cit., s. 19–20.

<sup>33</sup> *Social Protection and Social Inclusion in BiH*, European Commission, July 2008, s. 17.

<sup>34</sup> W 2010 r. stopa bezrobocia w Republice Serbskiej osiągnęła 37,3%, w Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej 45,5%, *Statistički godišnjak Federacije...*, op.cit., s. 91–127; *Statistički godišnjak Republike...*, op.cit., s. 92–105.

<sup>35</sup> N. Obradović, *Zaštita prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2010, s. 14.

<sup>36</sup> V. Tomić, *Social exclusion of the young from the labour market in Bosnia and Herzegovina*, „Sociologija” 2012, Vol. LIV, No. 2, s. 292.

<sup>37</sup> Obliczenia na podstawie: *Statistički godišnjak Federacije...*, op.cit., s. 118; *Statistički godišnjak Republike...*, op.cit., s. 99.

Mając na uwadze dostępność do kultury i sztuki, należy podkreślić jej ograniczoność. W 2010 r. na obszarze całego państwa funkcjonowało zaledwie 9 teatrów, 40 kin oraz 163 biblioteki<sup>38</sup>. Zaplecze kulturowe skupione jest w dużych miastach, głównie w Sarajewie i Banja Luce. Równie niekorzystnie przedstawiała się sytuacja w zakresie ośrodków sportowych, które są w przeważającej mierze przestarzałe i niefunkcjonalne.

Dość uciążliwym problemem dotyczącym bośniackie społeczeństwo są pola minowe, które do tej pory nie zostały w całości zneutralizowane. W rezultacie konfliktu militarnego z lat 1992–1995 Bośnia nadal pozostaje jednym z najbardziej zaminowanych państw świata. Według najnowszych obliczeń pola minowe rozmieszczone są na około 3% powierzchni kraju (ok. 1,5 tys. km<sup>2</sup>)<sup>39</sup>.

### 3. Sytuacja gospodarcza Bośni i Hercegowiny

Sytuacja gospodarcza Bośni i Hercegowiny przedstawia się niekorzystnie. Należy zaznaczyć, iż każdy sektor gospodarki wymaga natychmiastowych reform<sup>40</sup>. Rolnictwo skupione głównie w północnej części kraju jest na niskim poziomie mechanizacji i mało konkurencyjne w stosunku do sąsiednich regionów (chorwackiej Sławonii czy też serbskiej Wojwodiny). Taki stan rzeczy wynika głównie z niekorzystnego ukształtowania terenu i niskiej kultury rolnej. Uprawia się głównie kukurydzę (830 tys. ton), ziemniaki (375 tys. ton) i pszenicę (135 tys. ton) oraz owoce, zwłaszcza śliwki (147 tys. ton). W hodowli zwierząt gospodarskich dominują owce (ponad 1 mln sztuk), znacznie mniejsze jest pogłowie bydła (455 tys. sztuk) oraz trzody chlewnej (564 tys. sztuk)<sup>41</sup>. Również produkcja przemysłowa jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb państwa. Bośnia ma zasoby surowców mineralnych, zwłaszcza rud żelaza i metali kolorowych, jednakże znamienne jest brak modernizacji istniejących zakładów pracy. Nieliczne przedsiębiorstwa przemysłu ciężkiego są skupione w regionach wydobywczych lub w największych miastach. Poza tym w głównych ośrodkach miejskich funkcjonują zakłady przemysłu lekkiego. Branża usług nadal jest na niskim poziomie, jednakże w ciągu ostatnich kilku lat nastąpił proces jej dynamizacji.

<sup>38</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, s. 381–387; *Statistički godišnjak Republike...*, s. 340–345.

<sup>39</sup> <http://www.bhmac.org>, dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>40</sup> R. Tomaš, *Križa i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2010, s. 27.

<sup>41</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, op.cit., s. 198–220; *Statistički godišnjak Republike...*, op.cit., s. 169–186.

W 2010 r. produkt krajowy brutto wyniósł zaledwie 12,2 mld euro (24 mld KM), co ułokowało Bośnię i Hercegowinę za takimi państwami jak Kamerun czy Kambodża<sup>42</sup>. PKB *per capita* osiągnął tylko 2857 euro (5588 KM)<sup>43</sup>. Wzrost gospodarczy z około 6% w 2008 r. obniżył się do 1,9% w 2011 r.<sup>44</sup> Równie niekorzystnie przedstawia się wymiana handlowa. Bośnia i Hercegowina z powodu niewystarczającej produkcji własnej jest zmuszona do importu dóbr z różnych kierunków. W 2010 r. wartość importu wyniosła 6,6 mld euro, a eksportu 3,5 mld euro<sup>45</sup>. W ten sposób zarysowuje się spory deficyt handlowy. Bośniacy sprowadzają przede wszystkim ropę i gaz, samochody i maszyny oraz gotowe produkty przemysłowe i spożywcze. Dobra importowane są w głównej mierze z Chorwacji (ok. 15,5% całego importu), Serbii (ok. 11%), Niemiec (ok. 10%), Włoch (ok. 9%) i Rosji (ok. 8%). Głównymi produktami eksportowymi Bośni i Hercegowiny są: surowce mineralne, zwłaszcza metale nieżelazne oraz węgiel, a także stal, wyroby metalowe oraz meble, obuwie, odzież skórzana. Bośnia eksportuje powyższe produkty w szczególności do Niemiec (ok. 16% całego eksportu), Chorwacji (ok. 14,5%), Serbii (ok. 12%), Włoch (ok. 12%) i Słowenii (ok. 9%)<sup>46</sup>. Należy zaznaczyć, iż od wielu lat kluczowymi partnerami handlowymi dla Bośni i Hercegowiny są państwa byłej Jugosławii oraz Niemcy i Włochy.

Szansą odwrócenia niekorzystnej sytuacji gospodarczej są inwestycje zagraniczne. W latach 2006–2010 bośniacka gospodarka została zasilona ponad 20 mld euro (ok. 39 mld KM)<sup>47</sup>. Co ważne, napływ kapitału rokrocznie wzrastał, gdyż w 2006 r. wyniósł 2,4 mld euro, a w 2010 już 4,9 mld euro<sup>48</sup>. Poszczególni inwestorzy przeznaczali środki pieniężne w głównej mierze na rozwój usług, zwłaszcza branży telekomunikacyjnej (3,2 mld euro) i pośrednictwa finansowego (4,4 mld euro)<sup>49</sup>. Znamienne było bardzo małe zainteresowanie restrukturyzacją istniejącego przemysłu, szczególnie gałęzi wydobywczej. Poza tym na przestrzeni

<sup>42</sup> PKB BiH jest sumą PKB Republiki Serbskiej i PKB Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej. PKB RS w 2010 r. wyniósł: ok. 4,2 mld euro, a PKB FM–CH ok. 8 mld euro. *Statistički godišnjak Federacije...*, op. cit., s. 151; *Statistički godišnjak Republike...*, op. cit., s. 109.

<sup>43</sup> W 2010 r. PKB *per capita* Republiki Serbskiej wyniósł 2964 euro, z kolei Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej 2803 euro. Dane za: *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Bosna i Hercegovina. Ekonomski trendovi. Godišnji izvještaj 2011*, Sarajevo 2012, s. 6.

<sup>45</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, op. cit., s. 280; *Statistički godišnjak Republike...*, op. cit., s. 235.

<sup>46</sup> Z. Džafić, *Konkurentnost privrede Bosne i Hercegovine u funkciji evropskih integracija*, w: *Izazovi i perspektive integracija zemalja Jugoistočne Europe*, red. Z. Džafić, S. Zahirović, B. Umihanić, Tuzla 2011, s. 62.

<sup>47</sup> Табела 12.3: Станње СДИ у БиХ. <http://www.irbrs.net>, dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>48</sup> Inwestycje zagraniczne w BiH wyniosły: w 2006 r. – 2,4 mld euro, w 2007 r. – 3,7 mld euro, w 2008 r. – 4,3 mld euro, w 2009 r. – 4,7 mld euro, w 2010 r. – 4,9 mld euro, *ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.



wspomnianych lat wybudowano niewiele nowych zakładów przemysłowych. Najważniejsze inwestycje zagraniczne w bośniacką gospodarkę w latach 2006–2010 poczyniły przede wszystkim takie państwa jak Austria (4,2 mld euro), Serbia (3,4 mld euro), Chorwacja (3 mld euro), Słowenia (2,3 mld euro), Rosja (1,4 mld euro) i Niemcy (1,3 mld euro)<sup>50</sup>.

Niestety, większość korporacji swoje inwestycje w obszarze Bałkanów Zachodnich lokalizuje w Słowenii, Chorwacji lub Serbii. Jedną z przyczyn zarysowanego zjawiska jest bardzo słaby rozwój bośniackiej infrastruktury twardej. Bośnia i Hercegowina dysponuje ok. 1000 km dróg międzynarodowych i jedynie 70 km autostrad<sup>51</sup>, podobnie sprawa ma się z trakcjami kolejowymi<sup>52</sup>. Pozytywnym symptomem jest budowa nowych odcinków autostrad i modernizacja dróg międzynarodowych. W tym zakresie najważniejszym projektem drogowym jest oddanie do użytku autostrady A1 przecinającej Bośnię i Hercegowinę z północy na południe (tzw. korytarz Vc – z Budapesztu do chorwackiego portu Ploče).

Niewątpliwie Bośnia i Hercegowina dysponuje dużym potencjałem turystycznym. Niemniej jednak słabo rozwinięta baza turystyczna sprawia, że kraj ten jest odwiedzany przez niewielką liczbę turystów zagranicznych. W 2010 r. doliczono się jedynie 360 tys. osób pochodzących w głównej mierze z państw byłej Jugosławii (Chorwaci, Serbowie, Słowacy, Czarnogórcy), Turcji oraz Włoch. W czołówce odwiedzających Bośnię i Hercegowinę znaleźli się również Polacy (w 2010 r. – 18 tys.)<sup>53</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż w ostatnich latach napływ turystów się zwiększył<sup>54</sup>. Najchętniej odwiedzanymi miejscami są: Sarajewo, Neum, Mostar, Banja Luka oraz Međugorje.

## Podsumowanie

Bośnia i Hercegowina, cechująca się niezwykle zróżnicowaniem kulturowym i narodowościowym, od lat boryka się z poważnymi problemami. Z pewnością jeden z nich wynika ze słabości systemu politycznego. Wielopoziomowa zdecentralizowana i niewydolna administracja wpływa destabilizująco na państwo. Stworzony prawie dwie dekady temu porządek polityczno-społeczny nie został zreformowany

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Stan na VI 2012 r. <http://www.jpautoceste.ba>; <http://www.autoputevirs.com>, dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>52</sup> <http://www.zfbh.ba>; [www.zrs-rs.com](http://www.zrs-rs.com), dostęp: 1.08.2012 r.

<sup>53</sup> *Statistički godišnjak Federacije...*, op.cit., s. 287; *Statistički godišnjak Republike...*, op.cit., s. 322.

<sup>54</sup> BiH odwiedziło w 2006 r. 249 tys. turystów, w 2007 r. – 300 tys., w 2008 r. – 313 tys., w 2009 r. – 305 tys. turystów. Ibidem.

i coraz wyraźniej zarysowuje się jego dysfunkcjonalność. Społeczeństwo Bośni, dotknięte krzywdami wojny domowej, nadal jest podzielone. Serbowie, Chorwaci czy Boszniacy nie tworzą wspólnej bośniackiej tożsamości<sup>55</sup>. Państwo wyludnia się nie tyle z powodu ujemnego przyrostu naturalnego, co wciąż silnej tendencji emigracyjnej. Poszczególne wskaźniki gospodarczo-społeczne dobitnie wskazują na katastrofalną sytuację bośniackiego państwa. Niskie zarobki, ogromne bezrobocie, deficyt handlowy czy też nieliczne inwestycje zagraniczne to tylko niektóre dylematy, z jakimi zmagają się Bośniacy. Z pewnością bez politycznego i finansowego wsparcia Unii Europejskiej oraz innych międzynarodowych instytucji politycznych i państw Bośnia i Hercegowina w takim kształcie, w jakim występuje obecnie, nie przetrwa.

## Literatura

- Balkany w XX i XXI wieku. Historia – polityka – kultura*, red. H. Stys, S. Sochacki, Toruń 2009.
- Bosna i Hercegovina. Ekonomski trendovi. Godišnji izvještaj 2011*, Sarajevo 2012.
- Bosnia and Hercegovina migration profile for the year 2009*, Ministry of Security, Sarajevo 2010.
- Bosnia i Hercegovina. Study for Poverty Profile in the European Region*, Final Report, Japan International Cooperation Agency, October 2010.
- Bujwid-Kurek E., *Państwa południowosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Bośnia i Hercegowina. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011.
- Catic M., *Bosnia Charges Genocide: Moral Claims and the Politics of State-building in A Divided Society*, „The Carl Beck Papers” 2011, No. 2104.
- Eberhardt P., *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005.
- Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, PISM, Warszawa 2008.
- Halilovich H., *Trans-Local Communities in the Age of Transnationalism: Bosnians in Diaspora*, „International Migration” 2012, Vol. 50, No. 1

---

<sup>55</sup> M. Cekiera, *Granice, bariery, podziały. Specyfika bośniackiej tożsamości*, w *Balkany w XX i XXI wieku. Historia – polityka – kultura*, red. H. Stys, S. Sochacki, Toruń 2009, s. 134.



- Ižazovi i perspektive integracija zemalija Jugoistočne Europe*, red. Z. Džafić, S. Zahirović, B. Umihanić, Tuzla 2011.
- Karić M., *Bosnian general elections of 2010 and the post-election crisis*, „Bilge Strateji” 2012, Vol. 4, No. 6, Istanbul 2012.
- Obradović N., *Zaštita prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2010.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Bosni i Hercegowiny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Pułtusk 2011.
- Ramet S.P., *Balkan Babel. The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder 2002.
- Social Protection and Social Inclusion in BiH*, European Commission, July 2008.
- Statistički godišnjak Federacije Bosne i Hercegovine*, Federalni Zavod za Statistiku, Sarajevo 2011.
- Statistički godišnjak Republike Srpske*, Republički Zavod za Statistiku, Banja Luka 2011.
- Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br.36/10, 14.01.2010 godine.
- Strategija razvoja Bosna i Hercegovina*, Sarajevo 2010.
- Strategija socijalnog uključivanja Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010.
- Tomaš R., *Križa i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2010.
- Tomić V., *Social exclusion of the young from the labour market in Bosnia and Herzegovina*, „Sociologija” 2012, Vol. LIV, No. 2.
- The Silent Majority Speaks: Snapshots of Today and Visions of the Future in BiH*, Oxford Research International and UNDP 2007.
- Ustav Bosne i Hercegovine*.
- Waldenberg M., *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine*, Službeni Glasnik BiH, br.10/12, 07.02.2012 godine.

## Summary

---

### **BOSNIA AND HERZEGOVINA – THE STATE OF THREE NATIONS. POLITICAL AND SOCIO-ECONOMIC SITUATION**

In the article entitled „Bosnia and Hercegovina – the state of the three nations. Political and socio-economic situation” the author is presented current political, economic and social realities of Bosnian state. In the first part are outlined the political issues with emphasis on the constitutional system, the division of state power and recent parliamentary and presidential election. Then the social situation has been depicted. The author especially pay attention to ethnic division, natural growth, emigration, poverty and employment. In the third section is presented the condition of the Bosnian economy with particular emphasis on issues of trade, foreign investment and sectors of the economy.

Aleksander Kowalski  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Stan i perspektywy rynku pracy osób z niepełnosprawnością wobec przewidywanych zmian gospodarczych

## Wprowadzenie

Niepełnosprawność towarzyszy ludziom od zarania dziejów. Miejsce osób niepełnosprawnych w społeczeństwie wyznaczają ludzie pełnosprawni. Działania prowadzone na rzecz osób niepełnosprawnych miały w przeszłości charakter incydentalny lub doraźny. Związana z ratownictwem i opieką, podyktowana była głównie działalnością charytatywną. Włączenie osób niepełnosprawnych w życie zawodowe na takich samych zasadach, na jakich funkcjonują osoby w pełni sprawne, ma znaczenie nie tylko humanitarne, ale dla wielu z osób niepełnosprawnych jest ważnym elementem rewalidacji i rehabilitacji. W przypadku osób niepełnosprawnych praca pełni trojaką funkcję: dochodową, rehabilitacyjną i socjalizacyjną<sup>1</sup>.

Problem niepełnosprawności *versus* rynek pracy zrodził się z braku kompleksowej informacji o osobach niepełnosprawnych jako stronie podażowej tego rynku. Badania nad niepełnosprawnością na obszarze rynku pracy rozwinęły się na szeroką skalę w drugiej połowie XX w. Koncepcje rozwiązywania trudnych kwestii niepełnosprawności wynikały z potrzeb tej grupy osób. Zagadnienia te poznawano dzięki prowadzonym badaniom empirycznym dotyczącym nie tylko faktu niepełnosprawności, ale przede wszystkim jej konsekwencji. Jest oczywiste,

---

<sup>1</sup> *Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy*, red. A. Brzezińska, Z. Woźniak, K. Maj, Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2007, s. 14.

że pozyskiwane informacje nie pozwalały na jednoznaczne przedstawienie oceny całości problemu niepełnosprawnych, ale miały zasadniczy wpływ na kreowanie polityki społecznej”<sup>2</sup>.

Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 r. szacuje liczbę osób niepełnosprawnych w Polsce na 5456,7, co stanowi 14,3% mieszkańców. Według badań Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) 2858 mln niepełnosprawnych jest w wieku produkcyjnym, jednakże biernych zawodowo. Ponad 80% osób niepełnosprawnych w Polsce funkcjonuje poza rynkiem pracy, podczas gdy w większości krajów Unii Europejskiej wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wynosi średnio 40–50%<sup>3</sup>.

Ocena problemu niepełnosprawności wymagała zdefiniowania samego problemu. Pojęcie niepełnosprawności zmienia się wraz z rozwojem świata i jego socjalizacją. Termin „niepełnosprawność” odnosi się do wielu różnych ograniczeń funkcjonalnych występujących w każdym kraju na świecie. Niepełnosprawność ludzi może mieć podłoże fizyczne, intelektualne, umysłowe; jej przyczyną są również różnego typu stany chorobowe, a także przejściowe lub trwałe choroby psychiczne. W Polsce definicja dotycząca niepełnosprawności regulowana jest ustawowo. Niepełnosprawność oznacza stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy powodujący trwałe lub okresowe utrudnienie, ograniczenie bądź uniemożliwienie samodzielnej egzystencji<sup>4</sup>.

## 1. Rynek pracy osób niepełnosprawnych w Polsce

Rynek pracy osób niepełnosprawnych od kilkadziesiąt lat występuje w dwóch segmentach: jako rynek pracy chroniony i zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Możliwość zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na konkretnym rynku wstępnie zależy od deklaracji samego niepełnosprawnego o stanie jego zdrowia; sytuacja ta dotyczy ludzi z niepełnosprawnością, która nie jest niewidoczna. Precyzyjne określenie wszystkich dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest szczególnie utrudnione. Wpływają na to często indywidualne problemy pracownika niepełnosprawnego, które często uzewnętrzniają się dopiero podczas jego pracy zawodowej.

<sup>2</sup> A. Nowak, *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 7.

<sup>3</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce w I kwartale 2012 r.*, GUS, Warszawa, s. 196–197.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92), art. 2a ust. 1 pkt 3.

## 1.1. Struktura rynku pracy osób niepełnosprawnych w Polsce

### 1.1.1. Czas przed transformacją ustrojową

W czasach socjalizmu osoby niepełnosprawne pracowały głównie w spółdzielniach inwalidów i spółdzielniach niewidomych. Było to bardzo dobre rozwiązanie dla tych osób, gdyż zakłady te były pod patronatem państwa. Zajmowały się produkcją technologicznie nieskomplikowanych artykułów, przez co miały zapewniony zbytni, gdyż inne zakłady przemysłowe zasadniczo nie wchodziły w ich segment wytwórczy. Import wyrobów do Polski, które mogłyby konkurować z produkcją spółdzielni inwalidów czy spółdzielni niewidomych, praktycznie nie istniał. Było to bardzo komfortowe rozwiązanie, które wypełniało w pełni ówczesne i dzisiejsze zapisy ustaw mających na celu pomoc osobom niepełnosprawnym w uzyskaniu pracy.

Praktyka zatrudniania osób niepełnosprawnych w zakładach przemysłowych, czyli na dzisiejszym otwartym rynku pracy, opierała się głównie na deklaracji osoby niepełnosprawnej, że jest w stanie pracować w warunkach takich jak osoby sprawne, jednak niepełnosprawni zatrudniani byli jedynie przy pracach pomocniczych i biurowych. W konsekwencji rodziło to złą ocenę pracy służb zajmujących się sprawami socjalnymi w zakładach. Jedni (łącznie ok. 8%) nie wyrażali żadnych zastrzeżeń pod adresem ich pracy, inni – liczniejsi (ok. 34%) zaś – wyrażali dezaprobatę, utrzymując, że przysparzają tylko kłopotów tej grupie pracowników, gdyż nie są pod żadnym względem przygotowani do pracy z osobami niepełnosprawnymi<sup>5</sup>.

### 1.1.2. Rynek pracy chronionej

W ramach pracy chronionej stosuje się różne rozwiązania, które obejmują m.in.:

- **Warsztat terapii zajęciowej (WZT).** Działalność warsztatu jest działalnością o charakterze niezarobkowym. Potencjalny dochód ze sprzedaży produktów i usług wykonanych przez uczestników warsztatu w ramach realizowanego przez nich programu rehabilitacji i terapii zawodowej przeznaczają się, ustalając to z uczestnikami warsztatu, na doraźne wydatki związane z integracją społeczną uczestników. Terapia zawodowa realizowana jest poprzez terapię zajęciową. WZT zaczęto tworzyć od 1991 r.

---

<sup>5</sup> G. Bartkowiak, *Niepełnosprawni w przemysłowych zakładach pracy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988, s. 139.

- **Zakład aktywności zawodowej (ZAZ).** Działanie zakładów aktywności zawodowej opiera się na wprowadzaniu osób niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo na rynek pracy, przy jednoczesnym stworzeniu dla nich specjalnych warunków. ZAZ jest ogniwem pomiędzy instytucjami skierowanymi wyłącznie dla osób niepełnosprawnych a otwartym rynkiem pracy. W ZAZ-ach prowadzona jest rehabilitacja społeczna, zawodowa i lecznicza. Organizatorem zakładów może być gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna.
- **Zakład pracy chronionej (ZPChr).** Aby zakład pracy uzyskał status Zakładu Pracy Chronionej, musi spełniać szereg wymogów i utrzymać ten stan przez co najmniej jeden rok, dopiero wtedy może korzystać z ulg przysługujących ZPChr. Pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający odpowiednie wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez co najmniej 6 miesięcy, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej<sup>6</sup>. Głównym wymogiem, jaki należy spełnić, aby otrzymać status ZPCH oprócz przystosowania zakładu od strony BHP, architektury, opieki medycznej, jest zachowanie odpowiedniej liczby osób z niepełnosprawnością w trakcie działania zakładu w ostatnim roku i dalej. Należy zatrudniać co najmniej 50% ogólnej liczby zatrudnionych, w tym co najmniej 20% osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub co najmniej 30% osób niewidomych albo ze schorzeniami specjalnymi. Są to warunki trudne do spełnienia ze względu na dużą bierność ekonomiczną ludzi niepełnosprawnych i ciągle ustawowo podwyższanymi progami zatrudniania liczby osób niepełnosprawnych. Obecnie w całej Polsce jest około 3720 zakładów pracy chronionej. Liczba ta zmienia się, ponieważ część placówek traci status ZPChr oraz powstają nowe firmy tego typu<sup>7</sup>.
- **Zatrudnienie wspomagane.** Jest to forma zatrudniania najbardziej kosztowna. Oprócz zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na zasadach obowiązujących na rynku pracy chronionej zatrudnia się osobę wspierającą osobę niepełnosprawną w wykonywaniu jej zadań. W Polsce forma ta się nie rozwija i jest szczątkowa<sup>8</sup>.
- **Działalność gospodarcza lub rolnicza.** Niepełnosprawni mają możliwość rozpoczęcia pracy na własny rachunek, otwierając własną firmę. Odbywa się to na zasadach ogólnych dla wszystkich. Osoba niepełnosprawna ma jednak

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776, art. 28 pkt 1.

<sup>7</sup> <http://www.obpon.org/?url=art&id=135864>, dostęp: 15.10.2011 r.

<sup>8</sup> T. Majewski, *Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2006, s. 141.

pewne udogodnienia w prowadzeniu działalności. Udogodnienia te dotyczą części związanej z finansowaniem działalności poprzez refundacje czy kredyty preferencyjne.

- **Spółdzielnia socjalna.** Jest to forma działalności gospodarczej powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych mającej status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej. Spółdzielnia taka uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli wystąpi z wnioskiem o nadanie takiego statusu w terminie trzech miesięcy od daty wpisu tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>9</sup>.

## 1.2. Otwarty rynek pracy

Otwartym rynkiem pracy kierują głównie zasady konkurencyjności i zasady wydajności pracy. Firmy dążą do uzyskania jak najlepszych wyników ekonomicznych, a mogą to osiągnąć, mając najlepszych pracowników na rynku pracy. Interesy ekonomiczne są priorytetową kategorią subiektywnych analiz czynników zatrudniania przez pracodawców, te czynniki dopiero tworzą tło socjalne kapitału społecznego. Aby zachęcić pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania u siebie osób niepełnosprawnych, państwo stosuje formę przymusu. Są to obligatoryjne wpłaty na PFRON, gdy pracodawca nie zatrudnia odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych.

Pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i nieosiągającemu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6%<sup>10</sup> nie przysługuje miesięczne dofinansowanie.

## 1.3. Szara strefa

„We współczesnych systemach ekonomicznych obok rejestrowanej, oficjalnej gospodarki istnieje jej część nieoficjalna (szara strefa), niepodlegająca opodatkowaniu i kontroli państwa. Zjawisko to jest nieodłącznym elementem każdej gospodarki i każdego rynku, w tym rynku pracy, jednak przyczyny i sposoby formowania się go nie są we wszystkich krajach i na poszczególnych rynkach identyczne”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r., art. 28 pkt 1a.

<sup>10</sup> Ibidem, art. 26a, pkt 1a<sup>(13)</sup>.

<sup>11</sup> *Raport z badań*, red. M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008, s. 17.

W Polsce najczęstszą przyczyną podejmowania pracy w szarej strefie przez osoby niepełnosprawne są bariery systemowe. Osoby z niepełnosprawnością pobierające rentę z ZUS są w uprzywilejowanej sytuacji, gdyż próg dochodów, jaki mogą osiągnąć z pracy zawodowej, jest znacznie wyższy niż dochody, jakie mogą uzyskać osoby niepełnosprawne utrzymujące się z świadczeń z Ośrodków Pomocy Społecznej<sup>12</sup>. Osoby pobierające rentę socjalną mogą obecnie dorobić 2552,30 zł<sup>13</sup>. Największą grupę osób powiększających szarą strefę są klienci Ośrodków Pomocy Społecznej. Wypłacane im zasiłki socjalne są zależne od możliwości finansowych danych płatników (np. miast) i wynoszą od 30 zł do 418 zł<sup>14</sup>. W przypadku ujawnienia jakichkolwiek dochodów danej osoby pobierającej takie świadczenie pomniejsza się je o uzyskaną kwotę, a w przypadku uzyskania kwoty wyższej niż przyznana przez MOPS traci się zasiłek.

## 2. Finansowanie zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej i jego zmiany

Działania rządu wspierające finansowanie rynku pracy osób niepełnosprawnych mają ustawowy obowiązek wyrównywania szans zawodowych wszystkich ludzi. Państwo dysponuje narzędziami (w tym narzędziami finansowymi) umożliwiającymi przyjęcie odpowiedniej polityki społecznej. Istotą ich jest racjonalność i adekwatność do potrzeb. Oczekiwana jest racjonalna zależność pomiędzy kosztami a korzyściami, jakie z racji uczestnictwa w realizacji polityki społecznej państwa są udziałem wszystkich uczestników systemu. Pożądane jest tworzenie i zachowanie optymalnych warunków tych realizacji<sup>15</sup>.

W 1991 r. wdrożono w Polsce, dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej, system wspierania zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Powołano wówczas Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), powierzając mu rolę centralnej instytucji finansowej w tym systemie. Finansowanie rynku pracy osób niepełnosprawnych przez państwo polega głównie na dofinansowaniu wynagrodzenia, obowiązkowych

<sup>12</sup> Na podstawie badań własnych przeprowadzonych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Kaliszu w latach 2011–2012.

<sup>13</sup> Stan prawny na dzień 16 września 2012 r.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593, art. 37.

<sup>15</sup> A. Barczyński, *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2008, s. 148–149.



składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, stworzenie stanowiska pracy, zwolnień z podatków czy wysokości wpłat obowiązkowych składek na PFRON.

Ostatnie nowelizacje ustaw prowadzą do przeznaczania przez państwo coraz większych kwot na dofinansowywanie wynagrodzenia pracowników ze znacznym stopniem niepełnosprawności; dofinansowanie wynagrodzenia wzrosło ze 130% w 2004 r. do 180% w 2012 r. Odnosi to pewien skutek, gdyż liczba aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności wzrosła z 44 tys. w 2004 r. do 50 tys. w pierwszym kwartale 2012 r.

Tab. 1. Wysokość dofinansowania do wynagrodzenia ze środków PFRON dla pracodawców działających na chronionym rynku pracy

Rok/ stopień	2004 <sup>1</sup> -2008 <sup>1</sup> (%)	2009 <sup>1</sup> -2011 <sup>1</sup> (%)	2012 <sup>2</sup> (%)	2012 <sup>3</sup> (%)	2013 (%)
znaczny	130	160	170	180	180
umiarkowany	110	140	125	115	100
lekki	50	60	50	45	40

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce w I kwartale 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012.

<sup>1</sup> Stan na IV kwartał danego roku.

<sup>2</sup> Stan na: od stycznia do końca czerwca 2012 r.

<sup>3</sup> Stan na: od lipca do końca grudnia 2012 r.

Mimo tendencji do zmniejszania dofinansowania dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności odnotowuje się znaczne zwiększenie liczby zatrudnionych osób z tym stopniem z 195 tys. w 2004 r. do 260 tys. w I kwartale 2012 r. i jednocześnie spadek zatrudnienia wśród niepełnosprawnych z lekkim stopniem z 432 tys. w 2004 r. do 289 tys. w I kwartale 2012 r., co jest logiczną konsekwencją wdrażanych przez rząd strategii.

Tab. 2. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2004–2012

Rok/stopień	2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>
znaczny	44	44	35	37	50	50	53	43	50
umiarkowany	195	180	181	216	225	213	232	250	260
lekki	432	418	363	361	322	293	306	292	289
Razem	671	642	579	614	597	556	591	585	599

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce w I kwartale 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012.

<sup>1</sup> Dane za IV kwartał danego roku.

<sup>2</sup> Dane za I kwartał 2012 r.

Jak dotychczas sama wysokość dofinansowania mogła nie mieć decydującego wpływu na ogólną liczbę zatrudnianych osób niepełnosprawnych w Polsce. Znaczne zwiększenie zatrudnienia na tym rynku pracy zbiegło się z wielką migracją zarobkową Polaków w latach 2007–2008. W tym czasie stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych osiągnęła najniższą wysokość od prawie dziesięciu lat, tj. w 2008 r. 10,7%. Był to największy spadek bezrobocia wśród niepełnosprawnych.

Tab. 3. Wysokość stopy bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2004–2012

Rok	2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>	2009 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>
Stopa bezrobocia	18,8	19,8	15,3	13,7	10,7	11,0	13,6	15,2	15,4

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce w I kwartale 2012r.*, GUS, Warszawa 2012.

<sup>1</sup> Dane za IV kwartał danego roku.

<sup>2</sup> Dane za I kwartał 2012r.

Działania rządu w celu ujednoczenia dotacji do wynagrodzeń dla osób niepełnosprawnych na chronionym i otwartym rynku pracy nie wchodzi na razie w życie. Dotacje dla pracodawców oferujących pracę na otwartym rynku pracy pozostają niezmiennie i kształtują się w wysokości 70% do 90% kwot przyznawanych pracodawcom funkcjonującym na chronionym rynku pracy<sup>16</sup>.

### 3. Działalność instytucji pozarządowych na rynku pracy osób niepełnosprawnych

Instytucje pozarządowe to organizacje działające w kierunku umocnienia i rozwoju polskiego modelu wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Prowadzą działania w celu zwiększenia pozytywnych zmian wizerunku zawodowego osób niepełnosprawnych, jak i pracodawców ich zatrudniających. Są to głównie działania szkoleniowe, monitorujące, promujące, opiekuńcze i konsultacyjne mające na celu wspieranie rynku pracy osób niepełnosprawnych.

Najważniejsze grupy organizacji pozarządowych to:

- związki zawodowe,
- stowarzyszenia,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776, art. 68ga.

- związki stowarzyszeń,
- fundacje.

Główne organizacje pozarządowe wspierające rynek pracy osób niepełnosprawnych w Polsce to: Polska Unia Rehabilitacji i Aktywizacji Zawodowej, Polski Związek Głuchych, Polski Związek Niewidomych, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Stowarzyszenie Organizatorów Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna.

## Podsumowanie

Transformacja gospodarki naszego kraju, jaka dokonała się na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, spowodowała, iż zatrudnienie osób niepełnosprawnych uległo zmianie. Wiele zakładów przemysłowych oraz spółdzielni, w których były zatrudniane osoby niepełnosprawne, nie sprostały warunkom rynkowym oraz konkurencji i uległy likwidacji. Głównym problemem była likwidacja większości spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych. W gospodarce, która opiera się na grze rynkowej, nie ma zainteresowania zatrudnianiem deficytowej, choć produktywnej, siły roboczej, jaką stanowią osoby z niepełnosprawnością. Zatem rynek pracy osób niepełnosprawnych uległ poważnemu zawężeniu.

Do barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, które stwarzają materialne warunki pracy<sup>17</sup>, jak i barier tworzonych przez same osoby niepełnosprawne, przyszłych współpracujących, pracodawców, niespójność i zawiłość aktów prawnych stosowanych na rynku pracy osób niepełnosprawnych, doszły w dobie światowego kryzysu poważne przesunięcia w środkach publicznych przeznaczanych na aktywizację rynku pracy osób niepełnosprawnych. Pozornie ogólna wielkość tych środków jest taka sama, jednakże została mocno zróżnicowana, co do konkretnych przypadków związanych z rodzajem i stopniem niepełnosprawności. Spowodowało to nagły przyrost zatrudniania osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i zniknięciem z rynku pracy na przestrzeni jednej dekady 140 tys. osób posiadających lekki stopień. Ogólna liczba osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo na przestrzeni ostatniej dekady nie uległa większym zmianom. Można wywieść wniosek, że w dobie światowego kryzysu ekonomicznego rozszczełnił się system orzecznictwa o niepełnosprawności dla

---

<sup>17</sup> A. Kowalski, *Barьеры w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce. Zarys problematyki*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 197–206.

celów nierentownych. Niewątpliwie ratuje to wiele miejsc pracy osób niepełnosprawnych, jednakże jest to sprzeczne z istotą reform.

Wielka emigracja zarobkowa Polaków w latach 2007–2008 przyniosła duży niedobór siły roboczej w Polsce. Stopa bezrobocia wśród niepełnosprawnych spadła o 50% w ciągu trzech lat. Przeprowadzone badania wykazują, że osoby niepełnosprawne niemal nie wyjeżdżały w celach zarobkowych z Polski<sup>18</sup>. Tak więc aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych jest ściśle związana z aktywnością ekonomiczną ludzi sprawnych. Należałoby wrócić do rozwiązań stosowanych w Polsce na chronionym rynku pracy sprzed wielkiej transformacji lub skopiować rozwiązania aktywności zawodowej niepełnosprawnych np. ze Szwecji, gdzie państwowe przedsiębiorstwo Samhall<sup>19</sup> utworzone w 1980 r. odnosi wielkie sukcesy i to nawet na międzynarodowym rynku pracy. Zakłady te mają około 800 filii w 300 miejscowościach. Samhall ma swoje przedstawicielstwa handlowe w sześciu krajach UE<sup>20</sup>. Podobne rezultaty ekonomiczno-społeczne w Wielkiej Brytanii osiąga, powołane przez rząd brytyjski w 1946 r., przedsiębiorstwo Remploy<sup>21</sup>. Waga społeczna tego problemu jest duża, liczba osób niepełnosprawnych, które powinny być poddane rehabilitacji zawodowej, jak również wielkość zaangażowanych publicznych środków finansowych, skłania do wniosku, iż rozwiązania prawne i organizacyjne związane z tym obszarem polityki społecznej i ich realne funkcjonowanie powinny ulec dużej restrukturyzacji.

## Literatura

- Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce w I kwartale 2012 r.*, GUS, Warszawa 2012.
- Barczyński A., *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2008.
- Barczyński A., *Propozycja zmian w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, red. A. Kurzynowski, 2005, z. 2, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2005.
- Brodzka D.M., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, Piekut, Biblioteka Pracownicza Miesięcznik Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Służba Pracownicza, Warszawa 1994.

<sup>18</sup> Na podstawie badań własnych przeprowadzonych w Powiatowym Biurze Pracy w Warszawie w latach 2004–2010.

<sup>19</sup> <http://www.samhall.se/Om-Samhall/Valkommen-till-Samhall/> dostęp: 15.10.2011 r.

<sup>20</sup> T. Majewski, *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2002, s. 112.

<sup>21</sup> <http://www.remploy.co.uk/cookie-information.ashx>, dostęp: 15.10.2011 r.

- Gorzyczka E., *Psychologiczne i społeczne uwarunkowania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, red. A. Kurzynowski, z. 2/2005, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2005.
- <http://www.bibliotekakp.pl/news.aid,1772>, Zawieszenie\_renty\_socjalnej\_\_\_limit.html, dostęp: 15.10.2011 r.
- <http://www.obpon.org/?url=art&id=135864>
- <http://www.pfron.org.pl> <http://www.remploy.co.uk/cookie-information.ashx>
- <http://www.samhall.se/Om-Samhall/Valkommen-till-Samhall/>
- Kirenko J., Sarzyńska E., *Bezrobocie, niepełnosprawność, potrzeby*, UMCS, Lublin 2010.
- Kołaczek B., Kowalski J., *Rynek pracy osób niepełnosprawnych. Sytuacje kłesk żywiołowych, Raport*, z. 18, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010.
- Kruk A.M., *Efektywność ekonomiczno-społeczna zatrudnienia osób niepełnosprawnych w spółdzielniach socjalnych i organizacjach komercyjnych*, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, Warszawa 2006.
- Kurzynowski A., *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, w: *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, red. A. Kurzynowski, 2005, z. 1, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2005.
- Kurzynowski A., Mikulski J., *Identyfikacja barier w dostępie osób niepełnosprawnych do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Raport z badań*, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2007.
- Majewski T., *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2002.
- Majewski T., *Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2006.
- Nowak A., *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
- Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy*, red. A. Brzezińska, Z. Woźniak, K. Maj, Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2007.
- Piasecki M., Śliwak J., *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Norbertinum, Lublin 2008.
- Poznańska D., Chłoń-Domińczak A., *Promocja zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Proponowane działania w Polsce*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Budapeszt 2007.
- Ułatwienia wchodzenia i powrotu osób niepełnosprawnych na rynek pracy*, red. H. Wyszowski, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.).

## Summary

---

### **THE LABOR MARKET SITUATION AND PROSPECTS FOR PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE CONTEXT OF THE EXPECTED ECONOMIC CHANGES**

The content of the paper shows the situation on the labor market of people with disabilities in Poland and predicted changes. Describes the current shape of the market structure on the background of historical conditions, by analyzing the process of gradual and continuous transformation of this market, with particular emphasis on the last decade. Discusses the main issues and profits that may impact on the current labor market situation of people with disabilities. Describes the legislative changes, the amount of co-financing of enterprises employing people with disabilities. Indicated that changes would be implemented in the market.

*Anna Kurzak*  
Politechnika Częstochowska

# Zielony marketing jako element współczesnego marketingu

## Wprowadzenie

W turbulentnym świecie, kiedy na rynkach zachodzi stale wiele zmian, pojawiają się innowacje oraz rewolucje technologiczne, dla wielu zysk staje się głównym celem działania. Ludzie w pogoni za nim zapominają, że ich działania powinny zawsze uwzględniać troskę o środowisko przyrodnicze. Ono jest nieodnawialne, a gdy już zostanie zniszczone, nie da się go żaden sposób odbudować. Jednakże postępujący rozwój społeczno-gospodarczy jest w stanie umożliwić firmom, tym ogromnym, a także mniejszym, skuteczną ochronę środowiska dzięki najnowocześniejszym technologiom. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i w efekcie coraz lepsza edukacja społeczeństwa stanowią podstawę rozwoju wielu dziedzin współczesnego świata. Nowoczesne technologie i innowacje w poszczególnych dziedzinach życia wpływają na nieustającą ewolucję gospodarczą i społeczną. Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania, że stosowanie zielonego marketingu przez firmy wpływa pozytywnie na środowisko przyrodnicze.

## 1. Gospodarka i jej rozwój

### 1.1. Rozwój gospodarczy

Jak wiadomo, krajobraz gospodarczy zmienił się diametralnie pod wpływem postępującego rozwoju technologii oraz globalizacji. Obecnie ze względu na dostępność internetu na bardzo dużą skalę, zarówno przedsiębiorstwa, jak

i konsumenci mogą wiedzieć wszystko, co jest im niezbędne do funkcjonowania na rynku. Coraz nowocześniejsze technologie oraz łatwość dostępu do internetu powodują, iż gospodarka rozwija się szybciej, aniżeli jeszcze w ubiegłym stuleciu.

W miarę jak rośnie tempo i nieprzewidywalność zmian w globalnym otoczeniu gospodarczym, elastyczność i zdolność przystosowania się nabierają coraz większego znaczenia dla utrzymania przewagi konkurencyjnej. Umiejętność reagowania i aktywność zależą od zdolności – zarówno jednostek, jak i całej organizacji – uczenia się szybciej od rywali. Organizacje muszą stać się „inteligentne” poprzez podejmowanie aktywnych starań mających na celu zdobycie wiedzy na temat wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia oraz związków pomiędzy nimi. W celu szybszego uczenia się niż konkurenci niezbędne jest zdobycie rozeznania w charakterze i procesach organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą<sup>1</sup>.

Współczesną gospodarkę nazywa się gospodarką opartą na wiedzy. Wiedza staje się substytutem większości czynników produkcji – energii, surowców, materiałów, pracy, kapitału. Dostęp do wiedzy, umiejętność jej wykorzystania i możliwości jej rozwoju stały się podstawowym warunkiem uzyskania przewagi konkurencyjnej<sup>2</sup>.

Gospodarka, która oparta jest na wiedzy, rozwija się zdecydowanie szybciej aniżeli ta, która nie rozwija się z jej wykorzystaniem. Dzięki temu zwiększona jest efektywność gospodarowania, podniesiona konkurencyjność i innowacyjność gospodarki oraz tworzą się miejsca pracy w nowych sektorach.

Wzrost zatrudnienia wynika już nie tylko z produkcji dóbr materialnych, lecz również z wytwarzania, transferu i wykorzystania wiedzy<sup>3</sup>. Wiedzę można traktować jako innowację, która napędza gospodarkę oraz jest szczególnym narzędziem przedsiębiorczości, motorem dla postępu, i jest to powodem, dlaczego realizuje istotną rolę w powstawaniu nadprogramowych impulsów działających prorozwojowo na gospodarkę. Definicja gospodarki opartej na wiedzy określona przez OECD<sup>4</sup> mówi, iż opiera się ona bezpośrednio na produkcji, dystrybucji oraz wykorzystywaniu wiedzy oraz informacji. Definicja ta podkreśla ważkość koordynacji, jaka zachodzi pomiędzy rządem i jego działalnością oraz sektorem

---

<sup>1</sup> G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purolie, *Globalizacja, strategia i zarządzanie*, Felberg SJA, Warszawa 2001, s. 290.

<sup>2</sup> E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009, s. 85.

<sup>3</sup> *Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 48.

<sup>4</sup> OECD to skrót międzynarodowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development*) utworzonej w 1961 r. w celu integracji odbudowujących się ze zniszczeń wojennych gospodarek państw europejskich.



prywatnym i społeczeństwem, aby przyspieszony został rozwój gospodarczy, a także społeczny.

## 1.2. Rozwój społeczny

Wszystkie procesy, które zachodzą w sferze gospodarczej i powodują zmiany oraz jej rozwój, w zasadniczy sposób oddziałują także na współczesne przemiany kulturowe. Wpływają one na kondycję pojedynczego człowieka, jak i na relacje międzyludzkie, na ich charakter, zasięg i intensywność. Główną siłą napędową przeobrażeń społeczno-kulturowych jest postęp naukowo-techniczny, zwłaszcza w środkach komunikowania i transportu. Fascynacja osiągnięciami naukowymi i rosnące uzależnienie człowieka od urządzeń technicznych oraz dominacja ekonomii i jej reguł nad innymi sferami życia zdeterminowały charakter współczesnych przemian i w zasadniczy sposób wpłynęły na egzystencję człowieka, jego możliwości, sposób postrzegania świata, relacje z innymi, miejsce i rolę w strukturach społecznych<sup>5</sup>.

Podstawowe cechy współczesnych czasów obejmują intensywny napływ nowości, różnorodność, zmienność, a także szybkość zmian. Obecnie najbardziej deficytowe dobro dla wielu osób stanowi czas. Konieczność dotrzymania kroku zachodzącym zmianom oraz sprostania coraz to nowym wyzwaniom sprawia, iż ludzie, również dzięki pomocy technologicznych urządzeń, rozwijają się w sposób szybszy niż dawniej, stają się coraz bardziej wymagający, a także mają coraz większą wiedzę dotyczącą wszelkich dziedzin życia. Technika stała się zatem pośrednikiem, niekiedy nawet substytutem bezpośrednich kontaktów społecznych. Współcześnie istniejące środki komunikacji oraz wirtualna rzeczywistość sprawiły, iż ludzie się zmienili. Stali się mądrzejsi. Wiedza jest dla nich łatwo dostępna, można rzec, iż mają ją na wyciągnięcie ręki, co sprawia, że coraz częściej ją wykorzystują. Dostęp do informacji jest nieograniczony, skala tego dostępu – również nieograniczona, co sprawia, iż wyrównują się szanse pomiędzy nimi. Środki komunikacji masowej sprawiły, iż człowiek stał się biernym odbiorcą prezentowanych dóbr oraz usług, które pojawiają się na rynku. Różnorodność proponowanej oferty rynkowej powoduje, że ludziom jest coraz trudniej dokonywać pewnych wyborów. Wszystkie te elementy spowodowały, iż konsumenci są bardziej świadomi podczas dokonywania zakupów i bardziej wybredni, co oznacza, iż trudno jest zaspokoić ich oczekiwania. Dlatego właśnie współczesne firmy powinny nie tylko umiejętnie odpowiadać na oczekiwania

---

<sup>5</sup> E. Polak, op.cit., s. 217.

klienta w zakresie proponowanego asortymentu, ale również powinny traktować go podmiotowo. Ponieważ klient powinien być najważniejszy, w tym celu zatem niezbędne jest skuteczne wykorzystywanie strategii marketingowej przez całe przedsiębiorstwo, a nie jedynie przez jego wydzielony dział marketingu.

## 2. Transformacja marketingu

### 2.1. Istota marketingu

Prekursorem marketingu jest P. Kotler, który twierdzi, iż marketing to nauka i sztuka badania, tworzenia i oferowania z zyskiem produktów posiadających wartość dla klienta w celu zaspokojenia potrzeb rynku docelowego. Marketing identyfikuje niespełnione potrzeby i pragnienia. Definiuje, mierzy i określa ilościowo rozmiar zidentyfikowanego rynku i potencjał zysku. Szczegółowo określa, które segmenty rynku przedsiębiorstwo może najlepiej zaspokoić, oraz projektuje i promuje stosowane produkty i usługi<sup>6</sup>. Z kolei E. Michalski określa marketing jako systematyczne planowanie, wdrażanie i kontrolowanie koncepcji produktu, dystrybucji, promocji i ceny w celu wymiany produktów, która może zaspokoić potrzeby stron biorących w niej udział<sup>7</sup>. Procesy zachodzące w gospodarce stale ulegają przemianom. Nowy pomysł, wynalazek bądź jakaś idea powodują, iż wszystkie dziedziny życia ulegają poprawie. Taka sytuacja ma miejsce również w marketingu. Stały rozwój rynku, pojawiające się nowe produkty, formy sprzedaży, a także masowa konkurencja sprawiają, iż firmy poszukują nowych ścieżek, aby dotrzeć do klientów, zaspokoić ich potrzeby oraz na długie lata zbudować pozytywną relację pomiędzy sobą i nimi. Istotę zachodzącej się w marketingu rewolucji stanowi potrzeba stawienia czoła oczekiwaniom konsumentów. Chodzi o umiejętne zbudowanie „łańcucha” powiązań łączących ich z organizacją, ponieważ każde ogniwo znajdujące się w nim jest tak samo ważne. W minionym stuleciu koncepcja marketingu oparta była na zasadzie 4P, na którą składały się: produkt (*product*), cena (*price*), strategia dystrybucji (*place*), promocja (*promotion*). Marketing stanowił podstawę do realizowania szybkiego zbywania dóbr na rynku, jednakże był on i jest niekiedy nadal traktowany jako uniwersalny przepis i stosowany do realizacji wielu działań w poszczególnych działach gospodarki.

<sup>6</sup> P. Kotler, *Philip Kotler odpowiada na temat marketingu*, Rebis, Poznań 2004, s. 14.

<sup>7</sup> E. Michalski, *Marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 20.

Marketing działa dynamicznie w globalnym otoczeniu. Każda kolejna dekada nawołuje do przemysłów na temat celów, a także praktyk marketingowych. Zachodzące przemiany mogą sprawić, iż strategie, które jeszcze wczoraj prowadziły przedsiębiorstwa do zwycięstwa, dziś mogą okazać się już przestarzałe<sup>8</sup>. Efektem tychże ewolucyjnych działań marketingowych i wielu nowych wyzwań, które jawią się przedsiębiorstwom funkcjonującym w warunkach nieustannie zagrażającej konkurencji, a także w sytuacji pogarszania się stanu środowiska naturalnego oraz większej świadomości ekologicznej konsumentów, jest wytworzenie się nowej koncepcji marketingu społecznego.

## 2.2. Rozwój marketingu zorientowanego społecznie

Firmy duże oraz wielkie, które działają w obszarze średniowysokiej oraz wysokiej techniki na rynku, kierują swoją ofertę marketingową do różnych segmentów odbiorców dóbr konsumpcyjnych. Wyróżniają się oni dużą skłonnością do stosowania innowacji w odniesieniu do swoich produktów<sup>9</sup> oraz swej działalności. W tym przypadku innowacją będzie stosowanie marketingu, który jest zorientowany społecznie. Dla firm bardzo ważne stało się, aby klienci byli usatysfakcjonowani, co następuje wówczas, gdy są zaspokojone ich potrzeby i pragnienia. W taki oto sposób wykształciła się koncepcja marketingu społecznego, oddziałująca na różne aspekty życia i jego styl, zdrowie oraz na środowisko. Zmiana w nastawieniu marketingu na bardziej przyjazny wobec klienta jest wynikiem dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego. Można zatem wyciągnąć wniosek, iż marketing nabiera coraz więcej cech o orientacji społecznej, gdyż ma on spełniać potrzeby konsumentów tak, aby móc przyczynić się do całkowitej poprawy dobra ogólnego. Często tego typu formy marketingu są stosowane podczas działań komercyjno-społecznych. Wówczas, będąc elementem do komunikowania się z otoczeniem, wskazuje one społeczeństwu także na istotne problemy. Zwykle łączy się wówczas promocję firmy z jakimś wartościowym elementem. Podstawowymi obszarami, którymi zajmuje się marketing społeczny, są działalność charytatywna, walka z chorobami, wspieranie szkolnictwa, kultury i sztuki, a także akcji, które zwalczają problemy społeczne oraz choroby, oraz ochrona środowiska. Ten ostatni problem ochrony środowiska zostanie szerzej omówiony i zaprezentowany na przykładzie międzynarodowego koncernu.

<sup>8</sup> P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 55.

<sup>9</sup> P. Rutkowski, *Rozwój nowego produktu. Metody i uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 51.

### 2.3. Zielony marketing chroniący zasoby naturalne

Jedną z odmian marketingu społecznego jest tzw. zielony marketing. Polega on na działaniach ukazujących, że ogniwa pośredniczące w łańcuchu produkcyjnym realizują swe zadania w sposób społecznie odpowiedzialny, proekologiczny. Ma to wymierny wpływ na wizerunek marki. Wiedzą o tym firmy, które działają globalnie. Powoli zaczęły one owe zmiany wprowadzać w życie, poszukując odnawialnych źródeł energii. Ma to na celu m.in.: ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery, korzystanie z energii słonecznej, wietrznej, wodnej oraz geotermalnej, aby zmniejszyć zużycie ropy i węgla, korzystanie z deszczówki przetworzonej oraz oszczędzanie papieru w codziennym życiu. W celu sprostania oczekiwaniom interesariuszy<sup>10</sup> firmy opracowują strategię marketingową stawiającą na marketing ekologiczny, który szczególnie teraz, w czasach kryzysu, przynosi wymierne rezultaty. Zadaniem zielonego marketingu jest znalezienie sposobu, żeby rozwikłać nieporozumienie pomiędzy obecnymi potrzebami konsumentów a długofalowym interesem społecznym, na co przykładem jest wyższa cena produktów ekologicznych. Według teorii zielonego marketingu w myśl jego idei ważne jest, o ile nie najważniejsze, aby podnosić poziom ekologicznej świadomości konsumentów, dzięki czemu w ten sposób kształtuje się proekologiczne postawy społeczne. Natomiast zgodnie z tym, co głosi teoria demarketingu, należy dążyć do ograniczania popytu na takie produkty, które wywierają negatywny wpływ na zdrowie oraz środowisko naturalne. W państwach, które są wysoko rozwinięte pod względem społeczno-gospodarczym, konsumenci znajdują się teraz pod wpływem marketingowych zabiegów, które mają na celu, aby przekonać ich do zasadności przyjęcia postawy proekologicznej oraz jej utwierdzenia.

Pod pojęciem marketingu ekologicznego można także rozumieć to – w jego węższym ujęciu – że produkty ekologiczne oferowane są szczególnie tym klientom, którzy charakteryzują się wysokim poziomem świadomości ekologicznej. Firmy i koncerny, przeprowadzając segmentację rynku, coraz częściej jako kryterium przyjmują stosunek nabywców do kwestii ochrony środowiska (jaki jest ich poziom świadomości ekologicznej, jaki wykazują popyt na dane dobra bądź jaki preferują model konsumpcji). W przedstawiony sposób wyodrębniony segment potencjalnych klientów ma szansę, żeby stać się docelowym rynkiem tychże firm.

Bardzo ważną kwestią jest, aby nabywcy oraz potencjalni klienci byli szczególnie poinformowani, jakimi walorami cechuje się dana oferta, oraz żeby

---

<sup>10</sup> Interesariuszami są grupy lub jednostki, na które firma oddziałuje w sposób pośredni lub bezpośredni i które oddziałują na nią. Mogą nimi być dostawcy, pracownicy lub konsumenci.

umieli rozpoznać nie tylko obecne, ale również przyszłe potrzeby klientów, które dotyczą „zielonych produktów”. Dzięki temu będzie można zaspokoić ich potrzeby i wykreować odpowiedni poziom podaży.

Zielony marketing to propozycja dla zrównoważonego, spokojnego rozwoju. Dzięki niemu konsumentom i pracownikom zostanie zagwarantowany pewien poziom godności, a także troska o środowisko naturalne, od którego zależy bezpieczeństwo oraz możliwość zaspokajania potrzeb masowych. Zielony marketing to strategia biznesowa dla odpowiedzialnych, rozważnych i świadomych, zatem powinno się ją w sposób efektywny wykorzystywać w praktyce. Zdrowe i czyste środowisko jest bowiem wielką wartością dla wszystkich członków społeczeństwa, w tym także przedsiębiorców, którzy również są konsumentami. Firmy, którym zależy na docenianiu ich za tę działalność, muszą wiarygodność własnego wizerunku popierać produktami przyjaznymi dla środowiska oraz proekologicznym charakterem firmy.

### 3. Zielony marketing w praktyce

#### 3.1. Opakowanie i jego ekologiczna funkcja

Opakowanie produktu jest tym, co pierwsze podlega ocenie przez potencjalnego klienta. Poza marką produktu to najważniejszy element podlegający osądowi; może mieć korzystny wpływ na sprzedaż produktu oraz postrzeganie danej marki. „Opakowanie produktu to dowolnej postaci pojemnik, w którym sprzedawany jest produkt, na którym zamieszczone są różne informacje. Stanowi ono istotny i kosztowny element strategii marketingowej”<sup>11</sup>. Na konkurencyjnym rynku opakowanie może wpłynąć na zwiększenie sprzedaży i wykreować pozytywny wizerunek firmy. Ma to wpływ na odniesienie przez firmę sukcesu bądź porażki.

Atrakcyjne opakowanie powinno łączyć w sobie zalety emocjonalne i funkcjonalne<sup>12</sup>. Funkcje, jakie spełnia opakowanie produktu, to m.in.: przede wszystkim funkcja ochronna, gdyż zabezpiecza produkt przed zniszczeniem bądź innymi urazami mechanicznymi. Pozostałe funkcje to: dystrybucyjna, informacyjna, użytkowa, ekologiczna (zostanie omówiona szczegółowiej), promocyjna, jakościowa i wyróżniająca. Najważniejszymi aspektami funkcji ekologicznej pełnionej przez

<sup>11</sup> M. Ankiel-Homa, *Zachęcić opakowaniem*, „Marketing w Praktyce” 2001, nr 5, s. 51.

<sup>12</sup> B. Hulsten, N. Broweus, M. van Dijk, *Marketing sensoryczny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 93.

opakowanie są: zmniejszenie rozmiarów stosowanych opakowań tzw. precykling, preferowanie opakowań do wielokrotnego użytku, recykling opakowań, które podlegają dalszemu użytkowaniu i „4R”, w ramach których występują<sup>13</sup>: *reduce, reuse, recycle, remove*, projektowanie opakowań z materiałów jednorodnych – przez co są recyklingowane<sup>14</sup>, a także wiele innych.

Dla segmentu nabywców przywiązujących dużą wagę do aspektów środowiskowych źródłem wyróżnienia produktu może być opakowanie, które ma zminimalizowany negatywny wpływ na środowisko naturalne. Producenci w takiej sytuacji mogą zastosować materiał biodegradowalny lub taki, który łatwo można poddać recyklingowi<sup>15</sup>.

Informacja o wpływie opakowania na środowisko nabiera obecnie bardzo dużego znaczenia dla konsumentów. Ekologia w rozwiniętych krajach demokratycznych stała się kwestią priorytetową. Stąd na opakowaniach umieszczane są ekooznaczenia<sup>16</sup>, które dla klienta są świadectwem ekologiczności produktu i ich opakowań, a jest ich bardzo wiele. W niniejszym opracowaniu zostanie omówione opakowanie produkowane przez koncern Puma, które nazwano *Clever Little Bag*, co w tłumaczeniu na język polski znaczy „mała mądra torba”.

Wzrost liczby opakowań stwarza poważne zagrożenie dla środowiska naturalnego, przy produkcji zatem należy zwrócić uwagę na ich przydatność do ponownego wykorzystania. Wciąż rozważa się opłacalność stosowania opakowań wielokrotnego użytku, ponieważ w aspekcie logistycznym i ekonomicznym wykorzystanie opakowania jednorazowego użytku jest bardziej opłacalne, a z punktu widzenia ekologii zaletę stanowi wykorzystanie opakowań wielokrotnego użytku<sup>17</sup>.

## 3.2. Przykład innowacyjnego opakowania

Ekologia staje się coraz modniejsza, toteż coraz częściej w sklepie trzeba będzie zapłacić za torbę kilkadziesiąt groszy. Zmianę taką wprowadzono po to, aby klienci brali ze sklepu jak najmniej siatek i aby jak najmniej trafiało do naszych śmietników. Dlatego firma Puma postanowiła znaleźć rozwiązanie tej sytuacji i pokazać, że popiera ekologię i to nie tylko w słowach, lecz także czynami.

<sup>13</sup> M. Klonowska, *Marketing ekologiczny*, „Aura” 2002, nr 2, s. 11.

<sup>14</sup> I.P. Rutkowski, *Strategie produktu. Kompetencje i metody zarządzania ofertą produktową*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 159.

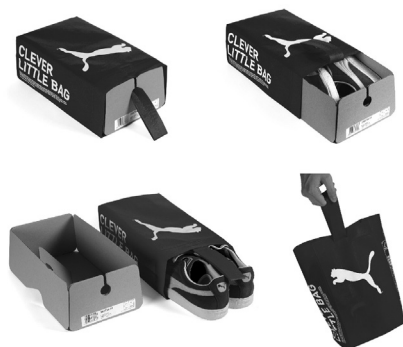
<sup>15</sup> J. Szymczak, M. Ankiel-Homa, *Opakowanie jednostkowe w działaniach marketingowych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007, s. 80.

<sup>16</sup> *Środki i formy marketingowego oddziaływania na rynek konsumentów*, red. A. Pabian, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008, s. 73.

<sup>17</sup> H. Kubera, *Problemy doboru opakowania do produktu*, „Opakowanie” 2002, nr 9, s. 35.

Najnowocześniejsze opakowanie, w którym jest sprzedawane obuwie marki Puma, określone zostało mianem rewolucyjnego. Firma, aby zmniejszyć zużycie surowców i energii wykorzystywanych do produkcji pudełek na obuwie, przedstawiła bardzo nowatorskie rozwiązanie – ekologiczną czerwoną torbę Clever Little Bag. Ukazuje ją rys. 1. Powstała we współpracy z projektantem Yvesem Béharem. Nie było możliwe całkowite wyeliminowanie kartonu i w torbie znajduje się kartonowy „stelaż”, jednakże udało się zmniejszyć ilość zużytego ekologicznego papieru o całe 65% w skali roku, a emisję dwutlenku węgla o 10 tys. ton.

Rys. 1. Biodegradowalna torba marki Puma Clever Little Bag



Źródło: [www.puma.com/cleverlittlebag](http://www.puma.com/cleverlittlebag), dostęp: 5.09.2012r.

Można rzec, że Clever Little Bag to „dwa w jednym”: opakowanie na buty i torba wielokrotnego użytku. Zatem przy zakupie obuwia marki Puma klient otrzymuje torbę Clever Little Bag, która nie jest jedynie zwykłą torbą foliową czy lnianą. Integralną część pudełka stanowi biodegradowalny pokrowiec z uszami, który służy jako reklamówka. Poniższy rysunek przedstawia dodatkowe funkcje, jakie może pełnić torba Clever Little Bag, oraz znajdujące się na niej oznaczenia.

W celu podkreślenia jej wyjątkowości należy przytoczyć najważniejsze liczby i dane. Pudełka na buty stanowią miliony ton odpadów, co stało się powodem, dla którego firma Puma zaczęła poszukiwać rozwiązania alternatywnego w celu zredukowania zużywanych materiałów, co zajęło 21 miesięcy. Potrzeba było ponad 2 tys. pomysłów i ponad 40 prototypów pudełek na obuwie, żeby w końcu powstała Clever Little Bag. Do jej produkcji zmniejszono zużycie kartonu o 65%. To innowacyjne rozwiązanie pozwoliło zaoszczędzić 8,5 tys. ton papieru, 20 mln megadżuli elektryczności, milion litrów wody, zredukowało zużycie dwutlenku węgla o 10 tys. ton. Pumie nie chodziło jedynie o zmianę w procesie



produkcji, lecz o przyczynienie się do stworzenia lepszego świata. Należy mieć nadzieję, że inne marki pójdą wkrótce za przykładem Puma i wprowadzą również rewolucyjne, ekologiczne opakowania dla swoich produktów.

Rys. 2. Zastosowanie i oznaczenia torby Clever Little Bag



Źródło: [www.puma.com/cleverlittlebag](http://www.puma.com/cleverlittlebag), dostęp: 5.09.2012 r.

### 3.3. Przyszłość zielonego marketingu

Coraz częściej konsumenci oczekują od firm ekologicznego zaangażowania i decydują się na zakup proekologicznego produktu. Obecnie jeszcze zielony marketing nie wpływa znacząco na decyzje zakupowe, aczkolwiek wywiera zdecydowany wpływ na opinię o firmie. Firmy, które szkodzą środowisku, odnotują spadek wartości na giełdzie, zatem idea musi być realizowana, potwierdzana czynami w postaci np. dotowania badań nad środowiskiem naturalnym. Obecnie zielony marketing jest domeną światowych gigantów. Także do Polski małymi



krokami dociera zainteresowanie sprawami ekologii i jednocześnie możliwością budowania za jego pomocą pozytywnego wizerunku. Firmom nie zależy jedynie na oszczędnościach i wizerunku, a również na środowisku naturalnym, np. segregują odpady, zmieniają oświetlenie na energooszczędne, wymieniają samochody oraz paliwo do nich, przez co produkty stają się droższe. Polacy jednak nie chcą płacić więcej za produkty „eko”. Nie do końca wierzą w tę ideę bądź nie rozumieją proekologicznego przekazu. W Polsce w dalszym ciągu brak jest rozwiązań technologicznych, by realizować ten cel. Wciąż nie ma odpowiedniej liczby pojemników do segregowania odpadów, a energooszczędne żarówki są zbyt drogie dla przeciętnego nabywcy. Czy w Polsce zielony marketing ma przyszłość? Nie uda się cofnąć globalnego ocieplenia, jednakże ważne są edukacja i wypracowanie proekologicznych nawyków, których rezultaty będą docenione przez nowe pokolenia. Należy kłaść nacisk na ekologiczną świadomość społeczeństwa oraz na częste kontrole inspekcji ochrony środowiska.

## Podsumowanie

Szybki rozwój gospodarczo-społeczny wpłynął na postęp wszystkich dziedzin życia, w tym także na marketing. Ewoluuował on ze zwykłej działalności, polegającej na poprawie sprzedaży, do roli marketingu społecznego i zielonego. Jego zadanie polega na stosowaniu zasad ekologii w działalności firm, czego przykładem może być producent obuwia sportowego Puma. Firma ta wyprodukowała opakowanie na obuwie wykonane z ekologicznych materiałów, które ulega biodegradacji i jest zatem przyjazne dla środowiska. Ranga zielonego marketingu wciąż rośnie, dzięki czemu środowisko będzie obciążone mniejszą ilością odpadów. Cel artykułu został osiągnięty, albowiem wykazano, że zasady zielonego marketingu stosowane przez firmę „Puma” korzystnie wpływają na środowisko.

## Literatura

Ankiel-Homa M., *Zachęcić opakowaniem*, „Marketing w Praktyce” 2001, nr 5.

<http://www.puma.com/cleverlittlebag>

*Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009.

Hulten B., Broweus N., van Dijk M., *Marketing sensoryczny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

- Klonowska M., *Marketing ekologiczny*, „Aura” 2002, nr 2.
- Kubera H., *Problemy doboru opakowania do produktu*, „Opakowanie” 2002, nr 9.
- Kotler P., *Philip Kotler odpowiada na temat marketingu*, Rebis, Poznań 2004.
- Kotler P., Armstrong G., Saunders J., Wong V., *Marketing*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Michalski E., *Marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Polak E., *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Rutkowski I.P., *Strategie produktu. Kompetencje i metody zarządzania ofertą produktową*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Rutkowski P., *Rozwój nowego produktu. Metody i uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Stonehouse G., Hamill J., Campbell D., Purolic T., *Globalizacja, strategia i zarządzanie*, Felberg SJA, Warszawa 2001.
- Szymczak J., Ankiel-Homa M., *Opakowanie jednostkowe w działaniach marketingowych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.
- Środki i formy marketingowego oddziaływania na rynek konsumentów*, red. A. Pabian, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2008.

## Summary

---

### GREEN MARKETING AS A PART OF THE MODERN MARKETING

The dynamic development of the economy has become the reason that a lot of walks of life came out to meet customer expectations. And so it happened for marketing. Marketing, geared more friendly towards the recipient, such as an impact on the environment. Marketing takes on the characteristics of a socially oriented to contribute to the improvement of the general existence. Green marketing is inextricably linked to social marketing. Green marketing focuses manufacturing companies, operating in a market environment. The main goal of green marketing draws attention to the preservation of natural, ongoing actions to improve them as well as rational use of natural resources. Companies using green marketing pay attention to the action on the operation of the company in a responsible manner, social and ecological. Society is becoming more aware of the products offered by manufacturers are organic, and the company is focused on generating profits only if it can include in its activities, taking care of the environment. Currently, the use of green marketing can boast only the biggest and richest companies.

*Rafał Osiński*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **Rola czynników instytucjonalnych we wzroście gospodarczym państw transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej**

## **Wprowadzenie**

Proces transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej ma wielkie znaczenie w historii gospodarczej naszego kontynentu. Nie jest częsta sytuacja, gdy na tak dużym obszarze dochodzi do tak radykalnej zmiany jak szybkie przejście z gospodarki centralnie kierowanej do rynkowej. Proces ten zmienił sposób funkcjonowania wielu milionów osób, które nagle musiały przyzwyczać się do nowych realiów. Te przemiany przyniosły dużo pozytywów, ale i negatywów.

Szczególnie budzi zdziwienie bardzo duże zróżnicowanie wyników procesu transformacji w zależności od państwa. Rezultaty niektórych państw takich jak Polska, Czechy, Węgry, Estonia zaskakiwały pozytywnie, natomiast inne nawet do dziś dnia nie odzyskały zdolności produkcyjnych sprzed rozpoczęcia procesu transformacji. Czynnikiem ten rzecz jasna pociągnął za sobą bardzo duże zróżnicowanie sytuacji materialnej mieszkańców tych krajów. Jedną z koncepcji, próbujących tłumaczyć takie kształtowanie się sytuacji, jest kwestia zróżnicowania otoczenia instytucjonalnego.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie zróżnicowania wybranych aspektów instytucjonalnych w poszczególnych państwach oraz porównanie ich z sytuacją społeczno-gospodarczą wybranych państw przechodzących proces transformacji. Tezę niniejszego badania jest stwierdzenie, iż właściwy kształt

instytucji formalnych pozytywnie wpływał na przebieg procesu transformacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

## 1. Istota pojęcia instytucji

Instytucje w naukach ekonomicznych rozumiane są dwojako. Z jednej strony jako określone sposoby myślenia, postrzegania otaczającej rzeczywistości ekonomicznej. Takie instytucje nazywamy instytucjami nieformalnymi i nie one będą przedmiotem niniejszego opracowania. My zajmować się będziemy instytucjami o charakterze formalnym. Te z kolei definiowane są bardzo rozmaicie. Przykładowo D.C. North określa je jako „reguły gry społecznej bądź formalnie stworzone ograniczenia, kształtujące relacje między ludźmi. W rezultacie określana jest struktura bodźców wymiany w sferze społecznej, politycznej i ekonomicznej”<sup>1</sup>.

Z kolei E. Ostrom, laureatka Nagrody Nobla z ekonomii w 2009 r., stwierdza, iż „instytucje to systemy reguł działania, określające, jakie podmioty mają prawo podejmować decyzje w danym obszarze, jakie rodzaje działań są dozwolone, a jakie nie itd.”<sup>2</sup>

Warto także przytoczyć, co na temat instytucji mówi A. Greif, profesor Uniwersytetu Stanforda. Stwierdza on, że „instytucja to system społecznych czynników, które powodują regularność zachowań. To, co tworzy instytucje, to zasady, przekonania oraz organizacje”<sup>3</sup>. Choć w tej definicji przebija się również spojrzenie na instytucje, jako na nieformalne wzory zachowań, to podkreślone jest traktowanie instytucji jako podmiotów operujących w ustroju rynkowym oraz zasad, czyli także formalnych przepisów prawa.

---

<sup>1</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3, cyt. za J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: *Instytucje i transformacja*, red. J. Godłów-Legiędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 14.

<sup>2</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, cyt. za: J. Godłów-Legiędź, op.cit., s. 14.

<sup>3</sup> A. Greif, *Institution and Path to the Modern Economy. Lesson from Medieval Trade*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, cyt. za J. Godłów-Legiędź, op.cit., s. 15.

## 2. Znaczenie wybranych instytucji formalnych dla przebiegu procesu transformacji

### 2.1. Polityka konkurencji

W systemie gospodarki centralnie kierowanej konkurencja była zjawiskiem niemal nieznanym. Z kolei w ustroju rynkowym jest elementem niezbędnym. Reformy nakierowane na wprowadzenie mechanizmów rynkowych muszą dotyczyć ustanowienia regulacji, które zajmować się będą wspieraniem mechanizmów konkurencji. Chodzi tu przede wszystkim o mechanizmy, które gwarantować będą, iż m.in. dostęp do możliwie dużej liczby rynków zostanie zliberalizowany, a państwo nie będzie dopuszczać do tworzenia podmiotów, które osiągać będą dominującą pozycję na rynku<sup>4</sup>. Ma to o tyle znaczenie w państwach przechodzących transformację, iż z jednej strony mechanizmy konkurencji zapewniają poprawę efektywności gospodarowania, co odgrywa szczególną rolę ze względu na zamierzony cel polegający na przyspieszeniu wzrostu gospodarczego, z drugiej zaś poprawia się pozycja konsumenta wobec producenta, co stanowi znaczącą zmianę w porównaniu do czasów gospodarki centralnie kierowanej.

### 2.2. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej

Jak wspomniano, w nowych warunkach gospodarowania ogromną rolę odgrywa tworzenie nowych prywatnych przedsiębiorstw. By struktura własności mogła się upodobnić do tej w najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata, konieczne jest stworzenie warunków, które zachęcą do podejmowania działań przedsiębiorczych.

Wśród czynników, które często są brane pod uwagę przy analizie poziomu swobody prowadzenia działalności gospodarczej, wymienić należy takie, jak liczba procedur niezbędnych do założenia firmy, czas konieczny, aby przedsiębiorstwo mogło powstać, pozyskać stosowne licencje, a także koszty związane z tymi czynnościami. Przeszkody te z jednej strony zniechęcają do zakładania nowych firm, czego skutkiem jest większa stopa bezrobocia, niższy poziom produkcji oraz mniejsze wpływy podatkowe. Z drugiej strony zaś prowadzą do powstawania nowych firm w szarej strefie. Konsekwencją jest brak dochodów podatkowych dla sektora publicznego, trudności z egzekwowaniem zapisów umów

---

<sup>4</sup> Transition Report 2010, Recovery and Reform, EBRD, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr10.pdf>, s. 165, dostęp: 21.06.2012 r.

z racji utrudnionego dostępu do sądów, gorsza ochrona praw pracowniczych itd. Jak pokazują badania Banku Światowego, łatwość zakładania przedsiębiorstw ma wiodące znaczenie w odniesieniu do możliwości poszerzania bazy podatkowej, dzięki czemu mniej konieczne stają się podwyżki podatków oraz zmniejsza się skala występowania zjawisk korupcyjnych. Co więcej, istnieje statystycznie istotna pozytywna zależność między łatwością zakładania przedsiębiorstw a liczbą zarejestrowanych firm w przeliczeniu na jedną osobę w wieku 15–64 lat. Każde o 10% niższe koszty zakładania firm powodują wzrost o 1% wskaźnika liczby zarejestrowanych firm w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym.

Ważnym aspektem, który ułatwia zakładanie firm, jest także możliwość internetowego wykonywania czynności administracyjnych związanych z prowadzeniem działalności. Umożliwia to redukcję czasu i kosztów związanych z czynnościami w tym obszarze oraz podejmowanie działalności gospodarczej w miejscach odległych od siedzib urzędów<sup>5</sup>.

### 2.3. Ochrona prawa własności (w tym egzekwowanie umów)<sup>6</sup>

Gospodarka przechodząca od systemu centralnie kierowanego do rynkowego charakteryzuje się dużym stopniem niestabilności prawnej. Tym istotniejsze jest stworzenie takich praw, które gwarantować będą możliwie szeroki zakres ochrony własności w warunkach, gdy sektor prywatny dopiero zaczyna dominować. Zapisy gwarantujące taką ochronę stwarzają motywację do podejmowania działań ryzykownych, które są elementem niezbędnym w przypadku działań przedsiębiorczych.

Mówiąc bardziej szczegółowo, znaczenie w omawianym obszarze mają takie czynniki, jak poziom ochrony praw własności zapisany w odpowiednich aktach prawnych, jak i stopień egzekwowania tychże zapisów, ryzyko wywłaszczenia właściciela z posiadanych dóbr. Dużą rolę odgrywa tu także niezależność i wolność od korupcji wymiaru sprawiedliwości, dzięki której sprawniej odbywa się dochodzenie do roszczeń z tytułu praw przynależnym właścicielom (egzekwowanie kontraktów)<sup>7</sup>.

Odnosząc się do egzekwowania kontraktów, wspomnieć należy, że w gospodarce rynkowej dochodzi do zawierania niezliczonej liczby umów między stro-

<sup>5</sup> *Doing Business 2012*, Bank Światowy 2012, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-Chapters/Starting-a-Business.pdf>, s. 1–5, dostęp: 7.06.2012 r.

<sup>6</sup> Raport Banku Światowego *Doing Business 2012*, op.cit., dostęp: 9.06.2012 r.

<sup>7</sup> Zasady konstrukcji Index of economic freedom, <http://www.heritage.org/index/property-rights>, dostęp: 19.06.2012 r.

nami<sup>8</sup>. Zdarza się jednak, że jedna ze stron nie dotrzymuje warunków umowy. Konieczna jest wtedy interwencja instytucji publicznych. Ma to szczególne znaczenie w państwach przechodzących transformację, gdyż istnieje ryzyko, iż w sytuacji szybkich procesów oddolnej prywatyzacji, w wyniku której powstaje wiele dość małych i słabych kapitałowo firm, oraz przy niedostatecznym doświadczeniu w interakcjach rynkowych, braku rozwiązań instytucjonalnych w tym obszarze mogą prowadzić do wielu negatywnych konsekwencji. Niedotrzymane umowy zwiększają ryzyko bankructw, tworząc atmosferę nieufności i utrudniając prowadzenie działalności gospodarczej, a w konsekwencji przeprowadzanie procesu transformacji. Stąd niezwykle istotne jest zadanie władzy sądowniczej polegające na staniu na straży przestrzegania reguł w otoczeniu rynkowym, co ucieleśnia się w szybkim i tanim rozstrzygnięciu sporów.

Badania przeprowadzone w państwach Europy Wschodniej przez Bank Światowy pokazują, że w państwach, w których sądy wolniej procedują, firmy mają większy problem z dostępem do kapitału, co przekłada się na proces inwestycyjny. Badania przeprowadzone w 98 państwach rozwijających się wykazały, iż bezpośrednie inwestycje zagraniczne, odgrywające ogromną rolę w transformacji gospodarek, są większe tam, gdzie koszty egzekucji zapisów kontraktów (umów) są mniejsze.

Zalecenia Banku Światowego wskazują, że konieczne do właściwego funkcjonowania systemu sądownictwa są dodatkowo takie kwestie, jak przejrzystość działań, niezależność, kompetencje sędziów. Znaczenie mają takie rozwiązania, jak ustanowienie progów, poniżej których sprawy rozpatrywane są w trybie uproszczonym bądź też stworzenie specjalnych sądów przeznaczonych tylko do rozpatrywania spraw o charakterze ekonomicznym. Z badań Banku Światowego wynika, iż w państwach, gdzie istnieją wyspecjalizowane sądy lub wydziały gospodarcze, sprawy sądowe trwają około 5 miesięcy krócej. Wskazuje się także na to, że upublicznianie wyroków pomaga w poprawie wydajności pracy sądów i zwiększa przejrzystość decyzji.

## 2.4. Restrukturyzacja przedsiębiorstw<sup>9</sup>

Osobnym problemem jest kwestia zmiany w podejściu do mikroekonomicznego zarządzania przedsiębiorstwem. Firmy w gospodarce centralnie kierowanej cechowały tzw. miękkie ograniczenia budżetowe, uzyskiwanie znaczących

<sup>8</sup> *Doing Business 2012*, op.cit., s. 1–7, dostęp: 17.06.2012 r.

<sup>9</sup> [http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/macro/ti\\_methodology.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/macro/ti_methodology.shtml), dostęp: 12.07.2012 r.

subsydiów, brak ładu korporacyjnego. W konsekwencji nieefektywne ekonomicznie firmy z nieuzasadnionych powodów ratowane były przed bankructwem kosztem marnotrawstwa rzadkich zasobów. Takie postępowanie demobilizowało do efektywnego postępowania. W procesie transformacji konieczna była zmiana nakierowana na większą odpowiedzialność zarządzających przedsiębiorstwem. Istotna była poprawa efektywności w celu stawienia czoła konkurencji.

### 3. Empiryczna weryfikacja

#### 3.1. Polityka konkurencji

W tym momencie przyjrzymy się pierwszemu zagadnieniu, czyli problemowi polityki konkurencji. W tab. 1 podano wartości wskaźnika Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (*European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD) dla wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>10</sup>.

Tab. 1. Wartości wskaźników transformacji w zakresie polityki konkurencji

Kraj	1989	2000	2010
Polska	1,00	2,67	3,33
Węgry	1,00	3,00	3,33
Słowacja	1,00	3,00	3,33
Ukraina	1,00	2,33	2,33
Litwa	1,00	2,67	3,33
Łotwa	1,00	2,33	3,33
Estonia	1,00	2,67	3,67
Bułgaria	1,00	2,33	3,00
Rumunia	1,00	2,67	3,00

Źródło: EBRD.

Jak wynika z powyższych danych, na progu transformacji żadne państwo nie posiadało ani instytucji, ani zapisów prawnych dotyczących tego zagadnienia. Brak było nawet częściowej liberalizacji w dostępie do rynków oraz praw ograniczających siłę firm monopolistycznych. Choć pierwsza do reform przystąpiła Polska, to w ciągu dziesięciu lat największego postępu dokonały Węgry i Słowacja, które

<sup>10</sup> Wskaźnik zamyka się przedziale 14,33, przy czym im więcej, tym lepiej.



wdrożyły prawo w sposób znaczący ograniczające siłę firm dominujących, a także podejmowały działania nakierowane na promocję środowiska konkurencyjnego, likwidując m.in. dużą część barier wejścia. W 2010 r. najbardziej zaawansowanym państwem okazała się Estonia, która coraz bardziej zbliżała się do standardów dominujących w Europie Zachodniej w tym obszarze. Zaawansowane w reformach były także Polska, Węgry, Słowacja, Litwa i Łotwa. Warto jednak zaznaczyć, iż mimo upływu lat cały czas omawiane państwa nie osiągnęły w pełni celu, jakim było wdrożenie rozwiązań funkcjonujących w Europie Zachodniej.

Warto zwrócić także uwagę na fakt, iż najbardziej zaawansowane państwa w krzewieniu środowiska konkurencyjnego to te, które również odniosły największy sukces w procesie transformacji.

### 3.2. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej

Bardzo istotną rolę w procesie transformacji, jak już wspomniano wcześniej, odgrywają kwestie związane ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej. Jednym z istotniejszych zagadnień dotyczących przechodzenia od planu do rynku jest oddolna prywatyzacja, czyli tworzenie nowych prywatnych firm. Bardzo duże znaczenie odgrywa w tym obszarze wolność ekonomiczna. Sytuację przedsiębiorców w wybranych latach we wskazanym obszarze ilustruje tab. 2.

Tab. 2. Wartości wskaźników transformacji w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej<sup>11</sup>

Państwo	1995	2000	2010
Polska	70,0	70,0	62,2
Węgry	85,0	70,0	76,8
Słowacja	85,0	70,0	72,6
Ukraina	55,0	55,0	38,7
Litwa	b.d.	70,0	82,0
Łotwa	b.d.	70,0	72,9
Estonia	85,0	85,0	83,1
Bułgaria	55,0	55,0	77,8
Rumunia	55,0	55,0	72,5

Źródło: Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation.

<sup>11</sup> Współczynniki kalkulowane przez The Heritage Foundation mieszczą się w przedziale 0–100, im wartość wyższa, tym lepiej.

Tab. 2 ilustruje stopień łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych państwach. Ujmowane są tu takie czynniki jak czas, koszt, liczba procedur potrzebnych do założenia przedsiębiorstwa, minimalny kapitał, czas, koszt i liczba procedur związanych z uzyskiwaniem licencji i podobne obciążenia związane z zamykaniem działalności<sup>12</sup>. Dane będą przedstawione dla roku 1995, a nie 1989 czy 1990 ze względu na brak wcześniejszych badań.

W 1995 r., a więc dopiero w pierwszych latach transformacji, najlepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej panowały na Węgrzech, Słowacji i w Estonii. Najgorzej z kolei było na Ukrainie, w Bułgarii i Rumunii. Co ciekawe, po pięciu latach brak było oznak poprawy. Pogorszenie sytuacji odnotowano na Węgrzech i Słowacji. W pozostałych państwach zmian nie odnotowano. W 2010 r. z kolei odnotowywano różnokierunkowe zmiany. Z jednej strony sytuacja w Polsce, na Ukrainie oraz nieznacznie w Estonii się pogorszyła. Z drugiej zdecydowaną poprawę odnotowano w Bułgarii i Rumunii, niewielką zaś na Węgrzech, Słowacji i Łotwie. Warto zauważyć ponownie, iż te państwa, w których panowała większa swoboda prowadzenia działalności gospodarczej w 1995 r. oraz 2000 r., wykazywały najlepsze wyniki w procesie transformacji. Do takich zaliczyć można Estonię, Węgry, w pewnym stopniu Słowację. Z kolei w takich państwach jak Bułgaria czy Rumunia reformy liberalizujące podjęto dopiero w późniejszym okresie, co odzwierciedla się w słabszych wynikach transformacji. Szczególnie źle wypada tu Ukraina.

### **3.3. Respektowanie praw własności (w tym egzekwowanie umów)**

Wiodące znaczenie w procesie transformacji ma kwestia szeroko rozumianego przestrzegania praw własności. Odpowiednie zapisy zwiększają prawdopodobieństwo zakładania większej liczby prywatnych firm, szczególnie małych, gdyż m.in. łatwiejsze i tańsze jest dochodzenie ewentualnych roszczeń. Szczególne znaczenie ma to w niestabilnym środowisku rodzącej się dopiero gospodarki rynkowej. Stosowne wskaźniki zostały przedstawione w tab. 3.

Okazuje się, iż nie mamy tu do czynienia z jednoznacznym trendem. W 1995 r. najgorsza sytuacja panowała na Ukrainie i w Rumunii, gdzie własność chro-

---

<sup>12</sup> Zasady konstrukcji Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/index/business-freedom>, dostęp: 28.06.2012 r. The Heritage Foundation posługuje się nieco inną metodologią niż EBRD. Co więcej dane, jakie prezentuje, rozpoczynają się w 1995 r. Niemniej omówione liczby w dobry sposób przedstawiają problem, który nas interesuje, więc odwołamy się do nich.

niona była słabo, sądy były niewydajne, występowała spora korupcja oraz nie istniała niezależność sądów. Nieco tylko lepiej było w Polsce i Bułgarii, gdzie system sądowniczy pozostawał niewydajny, występowała korupcja, choć nie w takim natężeniu jak w dwóch poprzednich państwach oraz było pewne, choć dużo mniejsze ryzyko wywłaszczeń. Najlepsza sytuacja panowała na Węgrzech, w Estonii oraz na Słowacji, gdzie prywatna własność była chroniona przez rząd. Miały tam miejsce co prawda opóźnienia w procesach sądowych i w konsekwencji egzekwowanie zapisów kontraktów było utrudnione, jednakże w dalece mniejszym stopniu niż we wspomnianych wcześniej państwach.

Tab. 3. Wartości wskaźników transformacji w zakresie praw własności

Państwo	1995	2000	2010
Polska	50,0	70,0	55,0
Węgry	70,0	70,0	65,0
Słowacja	70,0	50,0	55,0
Ukraina	30,0	30,0	30,0
Litwa	b.d.	50,0	55,0
Łotwa	b.d.	50,0	55,0
Estonia	70,0	70,0	80,0
Bułgaria	50,0	50,0	30,0
Rumunia	30,0	30,0	40,0

Źródło: Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation.

Pięć lat później poprawie uległa sytuacja w Polsce, która osiągnęła poziom najlepszych państw z 1995 r., z kolei sytuacja znacząco pogorszyła się na Słowacji. W innych państwach omawiane zagadnienie kształtowało się w sposób stabilny. Do 2010 r. z kolei sytuacja uległa pogorszeniu w Polsce, która wróciła do stanu niewiele lepszego niż w 1995 r., niewielką poprawę odnotowały Słowacja, Litwa i Łotwa, niewielkie pogorszenie zaś Węgry. Najlepiej zaś było w Estonii, gdzie system sądowniczy charakteryzował się jedynie niewielkimi opóźnieniami, przepisy chroniące własność były egzekwowane, zaś korupcja była na poziomie minimalnym. Warto zauważyć, że państwa w najlepszym stopniu chroniące własność to te, u których proces transformacji wypadł najlepiej: Estonia oraz Węgry. Z drugiej strony, własność najgorzej była chroniona na Ukrainie, w Bułgarii i w Rumunii. Są to również państwa, w których transformacja wypadła najmniej korzystnie.

### 3.4. Restrukturyzacja przedsiębiorstw

Kolejny bardzo istotny obszar, który zostanie objęty analizą, to problem zarządzania i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Chodzi tu przede wszystkim o takie zagadnienia jak miękkie ograniczenia budżetowe, kwestie dopuszczania do bankructw przedsiębiorstw, wprowadzenie nowoczesnego ładu korporacyjnego. Ma to o tyle duże znaczenie, iż ciężko wyobrazić sobie proces transformacji bez usamodzielnienia się przedsiębiorstw, przekazania odpowiedzialności za wyniki na ich barki oraz uzależnienia losów firm od jakości gospodarowania, a nie od czynników politycznych. W tab. 4 zilustrowano przebieg reform w tym obszarze.

Tab. 4. Wartości wskaźników transformacji w zakresie ładu korporacyjnego oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw

Państwo	1989	2000	2010
Polska	1,0	3,0	3,67
Węgry	1,0	3,33	3,67
Słowacja	1,0	3,0	3,67
Ukraina	1,0	2,0	2,33
Litwa	1,0	2,67	3,0
Łotwa	1,0	2,67	3,0
Estonia	1,0	3,0	3,67
Bułgaria	1,0	2,33	2,67
Rumunia	1,0	2,0	2,67

Źródło: EBRD.

Dane przedstawione w tab. 4 pokazują, iż u progu transformacji mieliśmy do czynienia z brakiem reform w obszarze restrukturyzacji firm i ładu korporacyjnego. Istniały miękkie ograniczenia budżetowe, osłabiające dyscyplinę finansową firm oraz przyczyniające się do nieefektywnej alokacji zasobów. Pierwsze dziesięciolecie transformacji przyniosło pewien postęp – największy w przypadku Węgier, ale także w Polsce, na Słowacji i w Estonii. W państwach tych podjęto skuteczne działania zmierzające do wprowadzenia twardych ograniczeń oraz prywatyzacji połączonej z zaostreniem kryteriów pozyskania kredytów oraz subsydiów. Wprowadzono także prawo regulujące proces bankructwa. Pozostałe państwa były mniej zaawansowane w reformach, jednakże również poczyniły kroki na rzecz regulacji omawianej kwestii. Gdy z kolei przyjrzymy się końcówce pierwszej dekady XXI w., to zobaczymy, że te same państwa co dziesięć lat wcześniej

okazały się liderami przemian w omawianym obszarze. Tam właśnie pogłębiono zasadę twardych ograniczeń i samodzielność przedsiębiorstw. Inne państwa także poczyniły stosowne reformy. Najmniej zaawansowane były one na Ukrainie.

Gdy przyjrzymy się, które z państw wprowadziły najnowocześniejsze rozwiązania w omawianym obszarze i porównamy z wynikami transformacji, to okaże się, że zależność jest dość duża. Najbardziej zaawansowane państwa w reformowaniu tego obszaru to również te, które w wyniku transformacji odniosły największy sukces: Polska, Estonia, Węgry. Z kolei Bułgaria, Rumunia oraz Ukraina, które mają największe problemy w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, w procesie restrukturyzacji firm są także najmniej zaawansowane.

## Podsumowanie

Przytoczone wyżej rozważania potwierdzają, iż problem instytucji formalnych odgrywa bardzo istotną rolę w procesie transformacji. Różne czynniki w różnym stopniu wywierają wpływ na procesy realne, niemniej rozważanie każdego z nich wydaje się interesujące. Cel, jakim była analiza zróżnicowania instytucjonalnego, również udało się osiągnąć. Objętość pracy sprawia, iż w niniejszym tekście przeanalizowano jedynie nieliczne wybrane aspekty instytucjonalne. Niewątpliwie konieczne są dalsze badania nad tym wątkiem, gdyż z jednej strony przeobrażenia w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jeszcze się nie zakończyły, a z drugiej wiele państw konieczne przeobrażenia ma jeszcze przed sobą.

## Literatura

- Bartkowiak R., *Rozwój myśli ekonomicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Bąk M., *Europa Środkowa i Wschodnia wobec wyzwania transformacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
- Berend I.T., *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Godłów-Legiędź J., *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: *Instytucje i transformacja*, red. J. Godłów-Legiędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Niesiołbiedzka M., *Podatki*, w: *Psychologia ekonomiczna*, red. T. Tyszka, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004.
- Raporty EBRD z różnych lat.

Raporty Doing Business z różnych lat.

Raporty The Heritage Foundation (Index of Economic Freedom) z różnych lat.

## Summary

---

### **THE ROLE OF INSTITUTIONAL FACTORS IN ECONOMIC GROWTH IN THE TRANSITION COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

The issue of the institutions is studied by many world scholars. The issue is often referred to the problems concerning the transformation in Middle – East Europe. Although different variables exert different influence on the course of the process, it has to be stated that the influence of the institutional environment on the process of transformation is significant, which is confirmed by for example great variety of the results of the transformation process depending on the quality of formal institutions in different countries.

*Marta Ostrowska*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Wzrost gospodarczy a rozwój społeczny w państwach BRICS

## Wprowadzenie

Rynki wschodzące, zwłaszcza grupa państw BRICS, są od pewnego czasu coraz częściej wskazywanym „filarem wzrostu” gospodarki światowej, wyróżniając się wysoką – w porównaniu do wysoko rozwiniętych krajów – dynamiką wzrostu gospodarczego<sup>1</sup>. Tempo wzrostu gospodarczego w długim okresie znacząco wpływa na poziom życia. Wraz ze wzrostem gospodarczym zwiększają się także dochody mieszkańców. Umożliwia to jednostkom w większym stopniu zaspokajanie potrzeb materialnych. Niwelowanie różnic w poziomie dochodu prowadzi z reguły do poprawy warunków życia – szerszego dostępu do edukacji, opieki medycznej, wydłużania się oczekiwanej długości życia<sup>2</sup>.

Warto zatem zidentyfikować i określić, w jaki sposób państwa BRICS zdołały przyczynić się do zmian w światowym systemie gospodarczym, a także czy ich dynamiczny wzrost gospodarczy przekłada się na równie intensywny rozwój społeczny. Chodzi o poprawę warunków życia, wzrost poziomu dobrobytu, lepszy dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej, zmniejszanie się poziomu ubóstwa, a także ograniczanie nierówności społecznych.

---

<sup>1</sup> Akronim BRIC powstał od pierwszych liter nazw państw wymienionych w raporcie banku Goldman Sachs z 2001 r. jako filary światowej gospodarki w perspektywie najbliższych kilku dekad: Brazylii, Rosji, Indii oraz Chin. Od czasu przystąpienia do grupy BRIC Republiki Południowej Afryki w 2011 r. akronim BRIC przekształcono w BRICS.

<sup>2</sup> L. Balcerowicz, A. Rzońca, *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 13.

W artykule przedstawiono wyniki osiągnięte przez poszczególne państwa zaliczane do BRICS w różnych opracowaniach i raportach międzynarodowych instytucji i ośrodków badawczych. Przeanalizowane zostaną wskaźniki odnoszące się zarówno do wzrostu gospodarczego, jak i rozwoju społecznego. Na tej podstawie określone zostanie, czy wraz ze wzrostem gospodarczym w tych krajach (i w jakim stopniu) dochodzi jednocześnie do rozwoju społecznego.

## 1. Rynki wschodzące we współczesnej gospodarce światowej

Gospodarka światowa ulega wyraźnym przemianom od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Coraz większe znaczenie przypisuje się krajom rozwijającym się, określając je siłami napędowymi współczesnego świata i alternatywnym źródłem wzrostu w stosunku do pogrążonych w kryzysie gospodarek wysoko rozwiniętych, których pozycja jeszcze kilka lat temu była niemal niezagrożona. Po 2000 r. można było zaobserwować dynamiczny wzrost państw o niskim dotychczas poziomie rozwoju. Państwa te, znajdujące się wówczas na ścieżce wzrostu między gospodarkami rozwijającymi się a wysoko rozwiniętymi, określano mianem rynków wschodzących. Cechują się one m.in.: szybkim tempem wzrostu gospodarczego, stosunkowo niskim, lecz konwergującym w kierunku krajów wysoko rozwiniętych poziomem PKB *per capita*, dynamicznie rozwijającymi się rynkami finansowymi, ukierunkowaną przemianą systemu gospodarczego ku gospodarce rynkowej, znacznym rozmiarem rynku wewnętrznego, brakiem stosownych regulacji prawnych, w tym brakiem skutecznej ochrony praw własności, wyraźnymi rozpiętościami dochodu<sup>3</sup>. W swojej definicji Międzynarodowy Fundusz Walutowy określa rynki wschodzące jako „kraje rozwijające się, które zliberalizowały systemy finansowe, umożliwiając przepływy kapitału i są otwarte na inwestycje zagraniczne”<sup>4</sup>.

Gospodarki wschodzące do niedawna były określane jako państwa Trzeciego Świata. Obecnie ich rola na arenie światowej rośnie i nie powinna być umniejszana, nawet w obliczu spowolnienia ich wzrostu (choć znacznie mniej gwałtownego niż ma to miejsce w przypadku krajów o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego)

<sup>3</sup> E.J. Schouwstra, *Doing Business in Emerging Markets*, Chamber of Commerce for the Northern Netherlands, <http://academy.eurochambres.eu/upload/4d9ae16a0e6e7.pdf>, dostęp: 20.06.2012 r.

<sup>4</sup> *Glossary of selected financial terms*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, <http://www.imf.org/external/np/exr/glossary/index.asp>, dostęp: 20.06.2012 r.



w wyniku globalnych zawirowań w sferze gospodarczej i finansowej. W ostatniej dekadzie kraje rozwijające się i gospodarki wschodzące wyraźnie umocniły swoją pozycję w skali świata. Ich udział w tworzeniu światowego globalnego PKB wzrósł o 12 pkt proc. Natomiast różnica, jaka istniała między krajami rozwijającymi się a wysoko rozwiniętymi, wyraźnie się zmniejszyła (z 26 do 2 pkt proc.). Można zakładać, że wskutek trudności natury ekonomicznej, jakich doświadczają kraje wysoko rozwinięte, pozycja państw rozwijających się w światowej gospodarce będzie w dalszym ciągu znacząca.

## 2. Fenomen BRICS

W grupie gospodarek wschodzących w ostatniej dekadzie zdecydowanymi liderami były Brazylia, Indie, Chiny i Rosja. W 2001 r. J. O'Neill, główny ekonomista banku Goldman Sachs, opublikował raport zatytułowany: *The World Needs Better Economic BRICs*. W raporcie stwierdzono, że Stany Zjednoczone powinny obawiać się czterech poważnych konkurentów: Brazylii, Rosji, Indii i Chin. Ekonomista ten wskazał cztery czynniki determinujące osiągnięcie zakładanego tempa wzrostu przez wspomniane państwa: stabilność makroekonomiczną, instytucje, otwartość gospodarki, a także edukację. Teoria dotycząca państw BRIC zakłada, że Chiny i Indie będą głównymi dostawcami dóbr przemysłowych i usług, podczas gdy Brazylia i Rosja dostarczać będą surowców, głównie energetycznych. Państwa BRIC nie tworzą oficjalnego sojuszu politycznego ani stowarzyszenia handlowego (jak w przypadku Unii Europejskiej), jednakże dysponują potencjałem umożliwiającym odgrywanie istotnej roli gospodarczej w przyszłości, tym bardziej że zacieśniają one współpracę<sup>5</sup>. W kwietniu 2011 r. do tej grupy dołączyła Republika Południowej Afryki<sup>6</sup>.

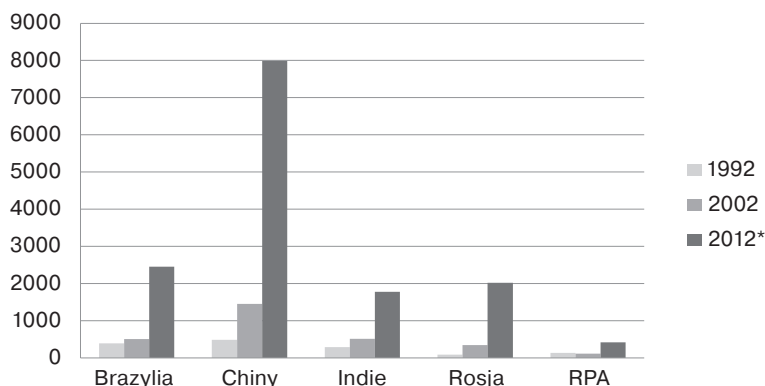
Owzroście znaczenia państw BRICS w gospodarce światowej może świadczyć fakt, że w ciągu zaledwie dekady ich udział w niej, mierzony udziałem ich PKB w tym globalnym, zwiększył się ponaddwukrotnie. W 2011 r. przekroczył on 20% i w horyzoncie kolejnych dziesięciu lat może wzrastać, napędzany konsumpcją oraz inwestycjami. W 2011 r. państwa BRICS miały już około 60-procentowy udział w globalnym wzroście gospodarczym. Potencjał, jakim dysponują te pań-

<sup>5</sup> W 2009 r. przywódcy państw grupy BRIC spotkali się w Jekaterynburgu, a wiosną 2010 r. w Brazylii, aby przedyskutować kwestie wzajemnej współpracy.

<sup>6</sup> S. Hervieu, *South Africa gains entry to Bric club*, „Guardian Weekly”, dostęp: 19.04.2011 r.

stwa, może sprawić, że w 2020 r. Chiny będą największą gospodarką na świecie, a Indie, Brazylia i Rosja wyprzedzą Japonię i Niemcy.

Rys. 1. Zmiany PKB w państwach BRICS w latach 1992, 2002 i 2012 (wartości nominalne; mln USD).



\*Prognoza na 2012r.

Źródło: *IMF Outlook Database*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weoselgr.aspx>, dostęp: 14.10.2012r.

Rys. 1 ilustruje zmiany wielkości nominalnego PKB w latach 1992, 2002 i 2012 państw BRICS. Z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że nominalny PKB tej grupy państw w 2012 r. był średnio ponad 11-krotnie wyższy niż w 2002 r., podczas gdy światowy PKB zwiększył się zaledwie trzykrotnie, a PKB krajów wysoko rozwiniętych w tym czasie „zaledwie” podwoił się<sup>7</sup>.

Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA, mimo że wymieniane razem, są od siebie bardzo różne. Odmienne są ich źródła wzrostu, różne są problemy strukturalne, z jakimi muszą się one zmierzyć. Wspólną cechą tych krajów jest jednak ogromny potencjał związany z zasobami geograficznymi i ludzkimi. W sumie państwa BRICS są zamieszkiwane przez 2,7 mld ludzi, czyli około 40% populacji światowej. Młode, dynamiczne i wielkie populacje państw BRICS w porównaniu z szybko starzejącymi się społeczeństwami Europy i pozostałych krajów wysoko rozwiniętych są znaczącym atutem, a w przyszłości prawdopodobnie będą jeszcze większym. Rosja jest krajem zasobnym w surowce energetyczne (ponad 20% światowych zasobów ropy naftowej i gazu), podczas gdy Chiny dysponują 12%

<sup>7</sup> PKB Brazylii w latach 1992–2012 wzrosło ponad 6-krotnie, Rosji – blisko 24-krotnie, Indii – 6-krotnie, Chin – 16-krotnie, a RPA – 3-krotnie.

światowych złóż. Bogata w złoża surowców i produkty rolne Brazylia to jednocześnie największa gospodarka Ameryki Południowej. Z kolei RPA jest głównym producentem platyny i chromu, a także dysponuje obfitymi złożami manganu i wanadu. Z RPA pochodzi ponad połowa produkcji energii elektrycznej w Afryce. Wspólny atut BRICS stanowi silny popyt wewnętrzny, będący pochodną rozmiaru krajowych rynków.

W latach 2002–2011 chińska gospodarka rosła w tempie powyżej 10% rocznie. Oczekuje się, że w 2012 r. ich wzrost gospodarczy w skali roku przekroczy 8%. Również Rosja i Brazylia, które w 2009 r. przeżyły poważne załamanie, zdołały uzyskać kilkakrotnie większe tempo wzrostu w porównaniu do światowej gospodarki<sup>8</sup>.

Także zmiany zachodzące w otoczeniu politycznym i ekonomicznym należy uznać za korzystne. Brazylia przeprowadziła reformy gospodarcze, a także wzmocniła demokrację; Rosja powoli wyszła z postsowieckiego zawieszenia, Indie – mimo wciąż napiętej sytuacji z Pakistanem – zdołały przyciągnąć zagranicznych inwestorów i stały się krajem, w którym lokuje się coraz więcej inwestycji centrów outsourcingu. Chiny utrzymują wysokie tempo wzrostu gospodarczego, od kiedy Deng Xiaoping w 1992 r. otworzył chińską gospodarkę na świat<sup>9</sup>.

### 3. Rozwój społeczny w państwach BRICS

Rozwój społeczny jest rozłożonym w czasie procesem, w rezultacie którego dochodzi do systematycznej poprawy charakterystycznych dla danej społeczności czy społeczeństwa zestawu wskaźników<sup>10</sup>. To także „ekspansja swobód i możliwości prowadzenia przez ludzi takiego życia, jakie cenią i mają powód, by cenić. To poszerzanie możliwości wyboru”<sup>11</sup>.

Jednym z podstawowych mierników, stosowanych obecnie do oceny poziomu rozwoju społecznego, jest wskaźnik HDI, opracowany przez agendę ONZ – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Jego wprowadzenie spowodowało uwzględnienie czynników pozaekonomicznych, traktowanych wcześniej jako drugorzędne w stosunku do wskaźników makroekonomicznych, zwłaszcza PKB.

<sup>8</sup> M. Ostrowska, *Globalne przepływy kapitałowe w czasie kryzysu. Znaczenie krajów rozwijających się w przepływach kapitału*, „Ekonomia” 2012, nr 1 (18), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, s. 34.

<sup>9</sup> J. Frankenstein, *The 'BRICs': A last hope? Maybe not*, „International Journal of Business and Social Science”, 2011, Vol. 2, No. 19, s. 187.

<sup>10</sup> P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 23.

<sup>11</sup> *Raport o rozwoju społecznym 2011. Zrównoważony rozwój i równość: Lepsza przyszłość dla wszystkich*, UNDP, New York 2011, s. 2.

Stanowi on przede wszystkim miernik dochodu, nie bogactwa czy poziomu dobrobytu społecznego. Nie informuje o tym, czy zapewniane są niezbędne produkty i usługi ani czy człowiek i środowisko nie doznają szkody<sup>12</sup>. Jako że dane na temat PKB nie uwzględniają także takich kategorii jak czas wolny, zanieczyszczenie środowiska czy hałas, które determinują poziom dobrobytu społecznego, nie jest więc doskonałym miernikiem.

Wnioskowanie na podstawie wskaźnika HDI umożliwia dokonanie oceny poziomu rozwoju społecznego, zwłaszcza jeżeli analizie poddane zostaną wskaźniki związane np. z danymi dotyczącymi demografii, stanu środowiska, stopnia bezpieczeństwa itp. Ocenie w ramach HDI podlegają trzy wymiary: zdrowie (*long and healthy life*), edukacja (*knowledge*) i standard życia (*decent standard of living*). Od 2010 r. do ich pomiaru służą następujące wskaźniki:

- oczekiwana długość życia,
- średnia liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych,
- oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia,
- dochód narodowy *per capita* wyrażony w USD, liczony według parytetu nabywczego waluty.

Wśród BRICS najwyżej w rankingu pod względem poziomu rozwoju społecznego mierzonego wskaźnikiem HDI w 2011 r. uplasowała się Rosja (66 miejsce wśród 187 państw), podczas gdy RPA i Indie zajęły w gronie tych pięciu państw dwa ostatnie miejsca – odpowiednio 123 i 134. Jednakże w porównaniu z 1980 r. pod względem wartości wskaźnika HDI największy postęp osiągnęły obok Chin właśnie Indie. Mimo że BRICS systematycznie poprawiają swoje rezultaty w odniesieniu do czterech obszarów uwzględnianych we wskaźniku, to w porównaniu do pierwszej w rankingu Norwegii różnice w poziomie życia w BRICS są wyraźne. Oczekiwana długość życia w Brazylii i Rosji (państwa o najdłuższej oczekiwanej długości życia spośród BRICS) jest o 7,6 roku krótsza niż w Norwegii, a w RPA o 28,8 roku. Znaczny dystans dzieli też BRICS od Norwegii pod względem wskaźników opisujących poziom edukacji. Zarówno średnia liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i więcej, jak i oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia jest wyraźnie niższa w państwach BRICS, tak w porównaniu z Norwegią, jak i innymi krajami o wysokim i średnim poziomie rozwoju. Również mimo wzrostu gospodarczego BRICS cechują się dość niskim poziomem dochodu na 1 mieszkańca. W Rosji,

---

<sup>12</sup> *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 30.04.2009 r., C100/53.

która jest liderem w grupie BRICS pod tym względem, dochód *per capita* jest ponad 3,2-krotnie niższy niż w Norwegii, a w Indiach niemal 14-krotnie niższy. Tym samym osiągnane przez te kraje wysokie tempo wzrostu gospodarczego jak dotychczas ma niewielkie przełożenie na wzrost poziomu życia społeczeństw.

Tab. 1. Wskaźnik HDI oraz jego komponenty w państwach BRICS w porównaniu z Norwegią i USA w 2011 r.

	HDI – wartość wskaźnika		Pozycja w rankingu HDI (2011)	Oczekiwana długość życia (2011)	Średnia liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku $\geq 25$ lat (2011)	Oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia (2011)	Dochód narodowy <i>per capita</i> , USD wg PPP (2011)
	1980	2011					
Brazylia	0,549	0,718	84	73,5	7,2	13,8	10 162
Rosja	0,675*	0,755	66	68,8	9,8	14,1	14 561
Indie	0,344	0,547	134	65,4	4,4	10,3	3 468
Chiny	0,404	0,687	101	73,5	7,5	11,6	7 476
RPA	0,564	0,619	123	52,8	8,5	13,1	9 469
Norwegia	0,796	0,943	1	81,1	12,6	17,3	47 557
USA	0,837	0,910	4	78,5	12,4	16,0	43 017

\* Dane za rok 1995.

Źródło: *Human Development Report 2011*, Statistical Annex, UNDP, s. 127–130.

Tab. 2. Nierówności społeczne i ubóstwo w państwach BRICS

	Wskaźnik Giniego (2000–2009)	Relacja dochodów 10% najbogatszych do 10% najbiedniejszych	Odsetek ludzi dotkniętych wielowymiarowym ubóstwem (2011)	Odsetek ludzi zagrożonych ubóstwem (2011)	Odsetek ludności żyjącej za mniej niż 1,25 USD dziennie (PPP) (2000–2009)	Odsetek ludności żyjącej poniżej krajowej linii ubóstwa (2000–2009)
Brazylia	53,9	40,6	2,7	7	3,8	21,4
Rosja	42,3	11	1,3	0,8	0	11,1
Indie	36,8	8,6	1,3	16,4	41,6	27,5
Chiny	41,5	13,2	12,5	6,3	15,9	2,8
RPA	57,8	35,1	13,4	22,2	17,4	23

Źródło: *Human Development Report 2011*, Statistical Annex, UNDP, s. 135–138.

Przydatną miarą w ocenie nierówności społecznych jest wskaźnik nierówności społecznych (indeks Giniego)<sup>13</sup>. Wartość tego wskaźnika świadczy o poziomie nierównomierności rozkładu dóbr, a w szczególności dochodów. Im wyższa wartość indeksu Giniego, tym większy jest stopień koncentracji dochodów, co oznacza większe nierówności pod względem osiągniętych dochodów. Wskaźnik ten przyjmuje wartości z przedziału  $<0; 100>$ . Wraz ze wzrostem nierówności społecznych rośnie także wartość wskaźnika. Rozkład dochodów populacji jest pochodną wielu czynników, jak poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania, wielkość gospodarstwa domowego, rodzaj wykonywanej pracy. Tym samym również różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów sprawiają, że w jednych dysproporcje między najbogatszymi a najbiedniejszymi są duże, a w innych nieznaczne. Wśród państw BRICS największym poziomem nierówności w latach 2000–2009 cechowały się RPA i Brazylia (wartość indeksu Giniego to odpowiednio 57,8 oraz 53,9). W krajach tych istniały ogromne dysproporcje między najbogatszymi a najbiedniejszymi 10% ludności.

Ogromnym problemem BRICS jest, obok wyraźnych dysproporcji i nierówności społecznych, poziom ubóstwa. Mimo że według oficjalnych statystyk odsetek ludzi dotkniętych ubóstwem w Brazylii, Rosji i Indiach jest niewielki, inne wskaźniki pozwalają sądzić, że to problem poważny, zwłaszcza dane dotyczące ludności żyjącej za mniej niż 1,25 dolara dziennie czy też poniżej linii ubóstwa.

Ponadto zmniejsza się odsetek ludności wiejskiej na rzecz tej mieszkającej w miastach, spada także zależność starszych pokoleń od dzieci. Jak wynika z przytoczonych w tab. 3 danych, Chiny i Indie mają wciąż możliwość zwiększenia urbanizacji, która niewątpliwie jest czynnikiem ich przyszłego rozwoju.

Zgodnie z danymi UNDP największy odsetek ludności miejskiej odnotowano w Brazylii, jednak często emigranci z obszarów wiejskich zamieszkują w miastach w bardzo niekorzystnych warunkach. Dużym problemem Brazylii jest rozrastanie się faweli, czyli dzielnic nędzy, tworzących się wokół największych skupisk miejskich. Około 25–30% mieszkańców zamieszkuje fawele bez dostępu do środków czystości, bieżącej wody czy urządzeń sanitarnych. Znacznie gorsza sytuacja występuje w Indiach. Mimo że od 1990 r. odsetek ludności mieszkającej w slumsach uległ zmniejszeniu, to w dalszym ciągu jest on niezwykle wysoki i wynosi około 35%<sup>14</sup>. Podkreślić należy, że w Indiach dostęp do urządzeń sanitarnych ma zaledwie 34% ludności, co na tle pozostałych państw BRICS jest zdecydowanie najgorszym wynikiem. Indie charakteryzują się też najniższym poziomem urbanizacji (ponad 2/3

<sup>13</sup> *Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2010r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 2.

<sup>14</sup> <http://www.unhabitat.org/stats/Default.aspx>, dostęp: 15.09.2012 r.

ludności mieszka na wsi), najniższymi nakładami na edukację i opiekę zdrowotną (w relacji do PKB), niewielkim odsetkiem użytkowników internetu oraz telefonów komórkowych. Podczas gdy w Brazylii i Rosji średnio co czwarty obywatel ma dostęp do internetu, w Indiach zaledwie co trzynasta osoba może z niego korzystać.

Tab. 3. Wybrane wskaźniki poziomu życia społeczeństw państw BRICS

	Nakłady na edukację (% PKB)*	Nakłady na opiekę zdrowotną (% PKB) (2010)	Dostęp do urządzeń sanitarnych (% populacji) (2010)	Odsetek populacji wiejskiej (2011)	Liczba telefonów komórkowych na 100 mieszkańców (2010)	Liczba użytkowników internetu na 100 mieszkańców (2010)
Brazylia	5,7	9	79	13,5	104	40,7
Rosja	4	5,1	70	27,2	166,2	43,3
Indie	3	4	34	69,9	61,4	7,5
Chiny	b.d.	5,1	64	55,1	64,4	34,4
RPA	5,9	8,9	79	38,3	100,4	12,3

\*Dane dla Brazylii za 2009 r., dla Rosji za 2008 r., dla Indii za 2007 r., a dla RPA za 2010 r.

Źródło: *Human Development Report 2011*, Statistical Annex, UNDP, s. 128–161.

Państwa BRICS odnotowują regularną poprawę wskaźników dotyczących opieki zdrowotnej i edukacji. W przeciągu ostatniej dekady odnotowano kilkukrotny spadek umieralności niemowląt we wszystkich państwach BRICS. Jakkolwiek w Indiach czy RPA w dalszym ciągu umieralność niemowląt jest ośmiokrotnie wyższa (ponad 40 zgonów na 1000 urodzeń) niż w krajach o wysokim poziomie zamożności. Systematycznie zmniejsza się odsetek populacji kończącej edukację w szkołach pierwszego stopnia, zwiększa się odsetek ludności z przynajmniej średnim wykształceniem. W Rosji przekracza on 90% (zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn), w Brazylii i Chinach kształtuje się on między 50–70%. Najgorsza sytuacja występuje w Indiach. Zauważalna jest tam dysproporcja w dostępie do edukacji kobiet i mężczyzn (26,6% kobiet w wieku 25 lat i więcej ma przynajmniej średnie wykształcenie, kiedy ten odsetek dla mężczyzn sięga 50,4%). We wszystkich opisywanych krajach zwiększa się liczba studentów, co może być efektem wzrostu nakładów na edukację w ostatnich dziesięciu latach (ok. 5% PKB, co jest zbliżone do wydatków, jakie ponoszą kraje wysoko rozwinięte)<sup>15</sup>. W rezultacie obserwowany jest wzrost jakości siły roboczej, jaką te państwa dysponują. Indie i Chiny kształcą dziesiątki tysięcy studentów rocznie w zakresie inżynierii i informatyki. To przekłada się na zainteresowanie

<sup>15</sup> Dane za Bankiem Światowym: <http://data.worldbank.org/data-catalog/ed-stats>, dostęp: 30.11.2012 r.



tymi państwami ze strony inwestorów zagranicznych, którzy korzystają z potencjału ludnościowego, chętnie otwierają tam już nie tylko zakłady produkcyjne, ale coraz częściej centra badawczo-naukowe i outsourcingowe.

Wydaje się, że najwięcej do zrobienia w celu poprawy warunków życia ludności mają właśnie Indie i Chiny. Są to państwa, których populacja przekracza miliard. Poprawa warunków życia jest konieczna, jeśli chcą one odgrywać tak ważną rolę, do której pretendują.

## 4. Klasa średnia w państwach BRICS

Zwiększający się odsetek ludności miejskiej i rosnący odsetek ludności w wieku produkcyjnym przekłada się zarówno na wzrost produkcji i popytu konsumpcyjnego, jak i w rezultacie również na zmianę wzorców konsumpcyjnych społeczeństw państw BRICS. Niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem jest rozrastanie się klasy średniej, szczególnie w Chinach i Indiach. Świadczy to o tym, że ludzie w tych krajach wzbogacając się w szybkim tempie, powoli wychodzą z biedy, dzięki czemu mogą pozwolić sobie na realizację potrzeb wyższego rzędu. Społeczeństwa tych krajów stają się coraz zamożniejsze dzięki poprawie w obszarze edukacji, wzrostowi wartości ziemi i nowym miejscom pracy (głównie w usługach i przemyśle), co z pewnością jest związane z szybkim wzrostem gospodarczym w tych krajach. Należy jednak podkreślić, że klasa średnia w Indiach czy Chinach pod względem zamożności odbiega jeszcze od osób o średnich dochodach w Europie czy w Stanach Zjednoczonych<sup>16</sup>. W wyniku szybko rosnącej klasy średniej w tych krajach producenci trwałych dóbr konsumpcyjnych, a także firmy świadczące różnego rodzaju usługi (finansowe, turystyczne) mogą tam znaleźć duże grono odbiorców. Na przykład klasa średnia, stanowiąca niewiele ponad 1/8 populacji Indii, ma około 1/5 telewizorów, 1/3 kuchenek mikrofalowych oraz ponad 1/3 kart kredytowych, połowę wszystkich samochodów, ponad połowę komputerów i klimatyzatorów. Odsetek ludzi z klasy średniej ma wzrosnąć do 20,3% w 2015 r. oraz 37,2% w 2025 r., a Indie staną się piątym co do wielkości rynkiem konsumenckim na świecie<sup>17</sup>. Wzrost rozmiarów klasy średniej obserwuje się także

<sup>16</sup> D. Pilling, K. Hille, A. Kazmin, *Nowa klasa średnia z Azji zmieni oblicze świata*, Forsal, 14.01.2011: [http://forsal.pl/artykuly/478528,nowa\\_klasa\\_srednia\\_z\\_azji\\_zmieni\\_oblicze\\_swiate.html](http://forsal.pl/artykuly/478528,nowa_klasa_srednia_z_azji_zmieni_oblicze_swiate.html), dostęp: 30.10.2012 r.

<sup>17</sup> A. Szymański, *Indyjska klasa średnia – dynamiczny rynek wewnętrzny*, <http://www.polska-azja.pl/2011/10/17/a-szymanski-indyjska-klasa-srednia-%E2%80%93-dynamiczny-rynek-wewnetrzny>, dostęp: 14.09.2012 r.



w Rosji i w Brazylii (odpowiednio ok. 20–30% i 50% populacji)<sup>18</sup>. W przypadku Chin poza zwiększającymi się aspiracjami klasy średniej zwiększa się także popyt bardziej zamożnych jednostek na dobra luksusowe. Obecnie Chiny zajmują drugie miejsce na świecie pod względem wartości rynku dóbr luksusowych. Co więcej, największą grupę konsumentów tego typu dóbr stanowią ludzie młodzi, w wieku 25–35 lat. Oczekuje się, że w 2015 r. Chińczycy będą konsumować najwięcej dóbr luksusowych na świecie, których wartość osiągnie 27 mld USD<sup>19</sup>.

## Podsumowanie

Wyniki osiągnięte przez państwa BRICS w analizowanych obszarach ulegają systematycznej poprawie, jednakże w dalszym ciągu ustępują one krajom o wysokim stopniu rozwoju i zamożności. We wszystkich państwach BRICS w dalszym ciągu istnieją ogromne obszary wymagające podjęcia zdecydowanych środków w celu osiągnięcia wyraźnej poprawy jakości życia i wzrostu dobrobytu tych społeczeństw, a sam wzrost gospodarczy nie wystarcza do osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju społecznego. Rozwój gospodarczy wymaga spełnienia większej liczby warunków, w znacznie dłuższym okresie i wiąże się z przeobrażeniami dotyczącymi zdecydowanie większej liczby płaszczyzn, niż w wypadku wzrostu gospodarczego. BRICS powinny ściśle współpracować, dążąc do poprawy warunków życia populacji, jak i jakości świadczeń socjalnych, tak aby osiągnąć wysoki poziom rozwoju i przyszłości odgrywać w świecie rolę, do jakiej aspirują.

## Literatura

- Balcerowicz L., Rzońca A., *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2010r.*, GUS, 2011.
- Frankenstein J., *The 'BRICS': A last hope? Maybe not*, „International Journal of Business and Social Science” 2011, Vol. 2, No. 19.
- Hervieu S., *South Africa gains entry to Bric club*, „Guardian Weekly”, 19.04.2011 r.
- <http://www.undp.org> (strona internetowa Agendy ONZ ds. Rozwoju)

<sup>18</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Banku Światowego.

<sup>19</sup> *Młodzi Chińczycy wydają dużo na dobra luksusowe*, „Forbes”, 14.08.2012 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mlodzi-chinczycy-wydaja-duzo-na-dobra-luksusowe,29423,1>

- <http://www.worldbank.org> (strona internetowa Banku Światowego)
- <http://www.imf.org> (strona internetowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego)
- <http://www.unhabitat.org> (strona internetowa UNHABITAT)
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Glossary of selected financial terms*.
- Młodzi Chińczycy wydają dużo na dobra luksusowe*, „Forbes”, 14.08.2012 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mlodzi-chinczycy-wydaja-duzo-na-dobra-luksusowe,29423,1>
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 30.04.2009 r., C100/53.
- Ostrowska M., *Globalne przepływy kapitałowe w czasie kryzysu. Znaczenie krajów rozwijających się w przepływach kapitału*, „Ekonomia” 2012, 1 (18), UE we Wrocławiu.
- Pilling D., Hille K., Kazmin A., *Nowa klasa średnia z Azji zmieni oblicze świata*, Forsal, 14.01.2011: [http://forsal.pl/artykuly/478528,nowa\\_klasa\\_srednia\\_z\\_azji\\_zmieni\\_oblicze\\_swiate.html](http://forsal.pl/artykuly/478528,nowa_klasa_srednia_z_azji_zmieni_oblicze_swiate.html), dostęp: 30.10.2012 r.
- Raport o rozwoju społecznym 2011. Zrównoważony rozwój i równość: Lepsza przyszłość dla wszystkich*, UNDP, New York 2011.
- Schouwstra E.J., *Doing Business in Emerging Markets*, Chamber of Commerce for the Northern Netherlands, 2011.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Szymański A., *Indyjska klasa średnia – dynamiczny rynek wewnętrzny*, portal polska-azja.pl.

## Summary

---

### ECONOMIC GROWTH AND SOCIAL DEVELOPMENT IN BRICS COUNTRIES

Developing countries, especially economies among the BRICS block, are playing even bigger role in the contemporary world economy. The article presents sources of the growth of these countries, based on macroeconomic data collected by international research centres. The main goal of this article was to determinate whether along with the economic growth – which undoubtedly distinguishes these economies in the world arena – qualitative indicators – referring to the living conditions of the population – are improving as well. The data analysis shows that qualitative changes are visible, though still disproportionate towards the quantitative. The article confirms a thesis that the economic growth is a necessary condition, although proves not to be sufficient, for reaching the high level of social development. Social changes require longer period of time, mainly due to the complexity and the nature of social phenomena. Social development requires a branch of reforms. However, also the awareness of social development is essential to achieve the sustainable growth.

Joanna Zuzanna Radziszewska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Przemiany centrów handlowych w Polsce

## Wprowadzenie

Tematem opracowania są procesy przemian, jakim podlegały centra handlowe w Polsce od momentu powstania pierwszych tego typu obiektów w latach dziewięćdziesiątych XX w. aż do 2012 r. Pod pojęciem „centrum handlowe” rozumie się „nieruchomość handlową, która została zaplanowana, zbudowana oraz jest zarządzana jako jeden podmiot handlowy, składający się ze sklepów oraz części wspólnych, o minimalnej powierzchni najmu 5000 m<sup>2</sup> oraz składający się z minimum 10 sklepów”<sup>1</sup>. „Centrum handlowe” nazywane jest często „galerią handlową”, wobec czego pojęcia te stosuję wymiennie.

Galeria handlowa jest szczególnym przypadkiem przestrzeni konsumpcji. W opracowaniu przestrzeń konsumpcji definiuję za B. Jałowieckim jako „obszar działań związanych ze społecznym bądź indywidualnym spożywaniem dóbr i usług oraz z prostą i rozszerzoną reprodukcją zdolności do pracy. Będą to zatem mieszkania (zespoły mieszkaniowe) oraz tzw. usługi bytowe wchodzące w zakres konsumpcji zbiorowej. Przestrzeń konsumpcji, a zarazem wymiany to także centra handlowe, które stają się w coraz większym stopniu miejscami rozrywki”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Definicja stworzona przez International Council of Shopping Centres, globalną organizację działającą w branży centrów handlowych, definicja używana również przez Polską Radę Centrów Handlowych. Również za: J. Mikołajczyk, *Rozwój centrów handlowych w Polsce*, w: „Zeszyty Naukowe” nr 529, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 30, *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 138–139.

<sup>2</sup> B. Jałowiecki, *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 9.

Zagadnienie centrum handlowego jako przestrzeni konsumpcji nabiera szczególnego znaczenia w świetle perspektywy socjologicznej wskazującej trzy najważniejsze miejsca w życiu człowieka. Pierwsze to dom, drugie – miejsce pracy lub szkoła, zaś trzecią liczącą się przestrzenią są miejsca społecznych kontaktów<sup>3</sup>. Jeszcze kilka lat temu takimi miejscami w przestrzeni miast były lokalne puby, kawiarnie, małe sklepy czy osiedlowi usługodawcy. Jednak w ciągu ostatniej dekady rozrastające się galerie handlowe oraz globalne firmy sieciowe wyparły z przestrzeni współczesnych dużych miast lokalne sklepiki, kawiarnie i punkty usługowe, przejmując w dużym stopniu rolę miejsca społecznych kontaktów.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie kierunków przemian centrów handlowych na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat w Polsce. W pierwszej części przedstawię analizę zmian, jakie zaszły w zakresie działalności centrów handlowych i rodzaju oferowanych przez nie usług, następnie omówię przemiany w zakresie architektonicznym. Poruszę też problem relacji między „prywatnymi miejscami o charakterze publicznym” a przestrzenią publiczną w mieście. Wyróżnione wyżej zagadnienia uważam za najważniejsze obszary zmian, jakie zaszły w galeriach handlowych. Wyjaśniają one w sposób wyczerpujący dokonujące się przeobrażenia.

## 1. Zmiany w zakresie funkcjonowania galerii handlowych

Wzrost znaczenia galerii handlowych w życiu społecznym wynika przede wszystkim z rozszerzenia pełnionych przez nie funkcji. Pierwsze centra handlowe na świecie powstawały w Stanach Zjednoczonych na początku XX w. i były jedynie miejscem handlu<sup>4</sup>. Stopniowo jednak, w celu kompleksowego zaspokojenia potrzeb klientów i zatrzymania ich w przestrzeni galerii handlowej na dłużej, ich działalność wzbogacano m.in. o ofertę rozrywkową, rekreacyjną i kulturalną.

W Polsce pierwsze centra handlowe pojawiły się w latach dziewięćdziesiątych XX w. W ciągu dwudziestu lat zakres pełnionych przez nie funkcji zmienił się diametralnie. Przemiany funkcjonalno-lokalizacyjne obrazuje typologia stworzona przez firmę inwestycyjną Colliers International, która dzieli centra handlowe na pięć generacji<sup>5</sup>. Kwalifikacja centrum handlowego do określonej „generacji”

<sup>3</sup> R. Oldenburg, *The Great Good Place. Cafes, coffee shops, bookstores, bars, hair salons and other hangouts at the heart of a community*, Da Capo Press, Cambridge 1997, s. 14–19.

<sup>4</sup> G. Makowski, *Świątynia konsumpcji*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003, s. 44.

<sup>5</sup> Typologia stworzona przez firmę inwestycyjną Colliers International Poland, za: J. Mikołajczyk, op.cit., s. 142–143, por. J. Rabiej, *Galeria handlowa – bazar, park, salon, świątynia...*,

odbywa się na podstawie liczby pełnionych przez nie funkcji. Typologia coraz częściej jest przywoływana w literaturze przedmiotu.

„Pierwsza generacja” opisuje pierwsze w Polsce centra handlowe. Są to obiekty, które powstawały do 1997 r. i składały się z dużego supermarketu lub hipermarketu oraz małej, liczącej maksymalnie dziesięć sklepów, galerii handlowej. Obiekty te lokalizowano na terenach oddalonych od centrum miasta. Centra handlowe „drugiej generacji” wzniesiono pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. Zarówno powierzchnia galerii handlowych, liczba zlokalizowanych w nich sklepów, jak i oferta handlowa uległy zwiększeniu. Oprócz hipermarketu pojawiło się kilka sklepów wielkopowierzchniowych<sup>6</sup> oraz kompleks restauracyjno-rozrywkowy. Obiekty te w dalszym ciągu budowano na obszarach peryferyjnych.

Większość galerii handlowych powstałych w pierwszej dekadzie XXI w. zalicza się do „trzeciej generacji”. Od dwóch poprzednich generacji odróżnia je lokalizacja w centralnych lub mieszkaniowych obszarach miasta. W tym typie galerii handlowych zlokalizowano nie tylko hipermarket i dużą galerię handlową, lecz również kompleks sportowo-rekreacyjny, kinowy i restauracyjny. Centra handlowe mające wszystkie cechy galerii handlowej „trzeciej generacji”, ale powiększone o powierzchnię biurową i hotelową, zalicza się już do centrów handlowych „czwartej generacji”. Pojawiają się w nich muzea, galerie sztuki, a nawet studia filmowe. Właściciele galerii handlowych, zachęcając klientów do przyścia, oferują coraz więcej atrakcji takich jak: ścianka wspinaczkowa, spa, centra medyczne lub targowe. Tak bogata oferta wychodzi naprzeciw zróżnicowanym oczekiwaniom szerokiej rzeszy mieszkańców miasta i okolic. Ideą galerii handlowej „piątej generacji” jest zapewnienie konsumentom wszystkich potrzebnych do życia usług, stworzenie samowystarczalnej miniatury miasta umożliwiającej życie bez konieczności wychodzenia poza obręb centrum handlowego. Oprócz typowej dla poprzednich „generacji” bogatej oferty handlowo-usługowo-rozrywkowej znajdują się tu apartamenty, szkoły, przedszkola, przychodnie<sup>7</sup>.

---

„Czasopismo Techniczne” z. 15. Architektura z. 6 – A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008, s. 147–150.

<sup>6</sup> „Pod pojęciem handel wielkopowierzchniowy rozumiane są wielkie obiekty handlowe, popularnie zwane supermarketami, wśród których zwyczajowo zwykło się wyróżniać placówki szczególnie dużych rozmiarów, określając je mianem hipermarketów. W sklepach tych prowadzona jest w trybie samoobsługi sprzedaż artykułów codziennego użytku oraz dóbr trwałych”, za: J. Czarzasty, *Stosunki pracy w handlu wielkopowierzchniowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 11–12.

<sup>7</sup> J. Mikołajczyk, op.cit., s. 142–143.

Przykładem centrum handlowego „pierwszej generacji” w Polsce może być „Tesco” na osiedlu Kabaty w Warszawie<sup>8</sup>. Głównym celem przyjscia do tego miejsca są zakupy w hipermarkecie, a wizyta w kilku sklepach znajdujących się wokół odbywa się „przy okazji”. „Tesco” na osiedlu Kabaty nie oferuje żadnych rozrywek, nie prowadzi akcji społeczno-kulturalnych, koncentruje się na funkcji handlowej. Wymieniony obiekt swoją nazwę zapożyczył od głównego najemcy, nie ma własnej strony internetowej (poza ogólnopolską stroną internetową „Tesco”), potocznie nazywany jest „hipermarketem”, nie galerią handlową. Podobnie funkcjonuje „Auchan” w Piasecznie czy „Real” w Kielcach.

Do drugiej generacji centrów handlowych w Polsce zaliczyć można np. podwarszawskie centrum handlowe „M1”<sup>9</sup>. Centrum to ma własną nazwę oraz stronę internetową. Zlokalizowano w nim kilka wielkopowierzchniowych sklepów, takich jak hipermarket „Real”, „Praktiker”, „Media Markt” czy „Komfort”. „M1” zasadniczo nie oferuje możliwości rekreacji, choć w okresie letnim na parkingurze urządzono plażę i nazwano ją „strefą relaksu”, a dochód z przedsięwzięcia przeznaczono na cele charytatywne. Można więc mówić o pewnych zmianach mających upodobnić to centrum handlowe do nowocześniejszych obiektów tego typu. Innym przykładem centrum handlowego drugiej generacji jest centrum handlowe „King Cross Praga”<sup>10</sup>.

Galerie handlowe trzeciej, czwartej i piątej generacji różnią się od siebie przede wszystkim stopniem rozwoju infrastruktury, czyli obecnością w ich przestrzeni biur, hoteli, apartamentów, przychodni lub ich brakiem. Ponieważ te trzy generacje centrów handlowych regularnie rozszerzają zakres swojej działalności kulturalno-rozrywkowej oraz stosują podobne strategie zachowań służących wzbudzeniu zainteresowania i lojalności klientów, postanowiłam opisać je razem. Do centrów handlowych trzeciej generacji w Polsce można przykładowo zaliczyć „Galerię Mokotów” i „Arkadię” w Warszawie, „Galerię Dominikańską” we Wrocławiu czy „Galerię Kazimierz” w Krakowie. Wśród galerii handlowych czwartej generacji wymienię „Złote Tarasy” w Warszawie czy łódzką „Manufakturę”. Galeria piątej generacji jest w Polsce tylko jedna – „Silesia City Center” w Katowicach.

Centra handlowe trzeciej, czwartej i piątej generacji wobec rosnącej konkurencji i rozbudzonych oczekiwań konsumentów organizują już nie tylko pokazy mody czy koncerty, lecz również wystawy, przedstawienia teatralne, a nawet akcje społeczne. Przykładowo w czerwcu 2012 r. na stronie internetowej „Silesia City Center” umieszczono ogłoszenie o organizowanym przedstawieniu „Tarzan”, wystawie

<sup>8</sup> <http://www.tesco.pl/sklepy/warszawa-kabaty-al-ken-14>

<sup>9</sup> <http://www.marki.m1-centrum.pl/>

<sup>10</sup> [http://www.kingcrosspraga.pl/o\\_centrum.html](http://www.kingcrosspraga.pl/o_centrum.html)

gadów i wystawie fotograficznej „I ty będziesz seniorem”. W tej galerii handlowej zbudowano również kaplicę, której obecność świadczy o rozszerzeniu pełnionych przez centrum handlowe funkcji o działalność religijną. Centra handlowe angażują się w działalność charytatywną, np. „Galeria Mokotów” brała udział w Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy. Takie inicjatywy mają na celu skupianie wokół siebie życia społecznego, dążenie do zostania nieodłączną częścią życia społecznego.

Kolejnym przykładem działań podejmowanych przez centra handlowe jest nadawanie im nazw związanych z lokalną historią, tradycją czy okolicą, w której się znajdują. Zabieg taki „oswaja przestrzeń”, tworzy lokalne, przyjazne miejsce spotkań. Działania te sprzyjają kształtowaniu tożsamości związanej z galerią, mają na celu wyzwolenie w społeczności klientów poczucia identyfikacji z nią<sup>11</sup> i „bycia u siebie”. Przykładem może być tu warszawskie centrum handlowe „Fort Wola” o nazwie tożsamej z dzielnicą, w której jest zlokalizowane, oraz „Galeria Echo” w Kielcach nawiązująca nazwą do utworu Stefana Żeromskiego „Echa leśne”, którego akcja toczy się w świętokrzyskich lasach. Takie nazwy nadają obiektom indywidualną osobowość, której pozbawione są firmy sieciowe takie jak „Real” czy „Auchan”. Galerie handlowe trzeciej, czwartej i piątej generacji dzięki wielofunkcyjności, a także strategiom wpisującym je w kontekst lokalny zaczynają pełnić funkcje ważnej „instytucji społecznej”<sup>12</sup>.

## 2. Zmiany architektoniczne centrów handlowych

Kolejna wyraźna zmiana, jaka zaszła w obrębie centrów handlowych, to ich wygląd zewnętrzny. Pierwsze centra handlowe zarówno na świecie, jak i w Polsce charakteryzowały się nieatrakcyjną i nieskomplikowaną bryłą. Zastosowanie takiej strategii miało minimalizować koszty ich działalności. Prostotę projektu uzasadniano faktem, że wielu klientów wjeżdża prosto na podziemny parking centrum handlowego, nie ma więc okazji oglądać zbyt długo galerii od zewnątrz. Kolejnym uzasadnieniem dla ograniczania zagospodarowania przestrzeni zewnętrznej galerii handlowej był fakt, że wielofunkcyjne wnętrza centrum handlowego imitują świat zewnętrzny<sup>13</sup> i to na nie należy kierować uwagę klientów. Korytarze w centrum

<sup>11</sup> W. Wątroba, *Spółczesność konsumpcyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 220–221; por. G. Makowski, op.cit., s. 77–78, 113.

<sup>12</sup> G. Makowski, op.cit., s. 100.

<sup>13</sup> P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2010, s. 9.



handlowym udają ulice – mają nazwy, kierują do nich drogowskazy, a wzdłuż porozstawiane są ławki i drzewa. Na placu głównym częstym elementem jest fontanna<sup>14</sup>. Przykładem budynku spełniającego założenie o minimalizacji dekoracji zewnętrznej bryły jest otworzona w 2000 r. warszawska „Galeria Mokotów”.

Jednak dynamicznie zwiększająca się konkurencja w branży centrów handlowych i rosnące ambicje zaspokajania kulturowych oczekiwań klientów zmusiły deweloperów do zastosowania bardziej wyszukanych projektów. Architektura galerii handlowych trzeciej, czwartej i piątej generacji jest urozmaicona i odróżnia je wyraźnie od innych obiektów tego typu. Przykład mogą stanowić oddane do użytku w 2007 r. „Złote Tarasy”, których lustrzane ściany przyciągają wzrok czy otwarta w maju 2012 r. „Galeria Korona” w Kielcach o fasadzie w kształcie korony, która nawiązuje do herbu miasta.

Nowym trendem w projektowaniu centrów handlowych jest wykorzystanie w tym celu terenów i obiektów przemysłowych. Nowoczesne, ekskluzywne centra handlowe są lokalizowane w zrewitalizowanych budynkach dawnych, często zabytkowych fabryk. Dzięki takim rozwiązaniom galerie handlowe wpisują się w tradycyjną tkankę miejską, przyczyniają się do ochrony dziedzictwa kulturowego, zyskują bardzo wyraźną tożsamość oraz stają się atrakcją nie tylko dla mieszkańców, lecz również dla turystów. Najlepszym przykładem zastosowania takiego rozwiązania jest otwarta w 2003 r. galeria handlowa „Stary Browar”<sup>15</sup> w Poznaniu. Galerię handlową otwarto w budynku zabytkowego browaru. Jej obecność wywarła duży wpływ na strukturę miasta, „Stary Browar” stał się ważnym miejscem dla mieszkańców oraz charakterystycznym punktem Poznania<sup>16</sup>. Innym przykładem tego typu realizacji jest otwarte w 2006 r. w budynku dawnej fabryki łódzkie centrum handlowe „Manufaktura”. Nazwa i wygląd obiektu nawiązują do przemysłowej przeszłości miasta, a obiekt stał się modnym centrum życia towarzyskiego. Również otwarta w 2005 r. „Silesia City Center” w Katowicach zagospodarowała teren dawnej kopalni. Jednak w odróżnieniu od poznańskiej i łódzkiej inwestycji jest to budynek wzniesiony od podstaw. Do górniczej przeszłości miejsca nawiązują jedynie trzy zabytkowe budynki kopalni oraz szyb „Jerzy”<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> G. Makowski, *op.cit.*

<sup>15</sup> Strona internetowa centrum handlowego: <http://starybrowar5050.com/>, dostęp: 15.08.2012 r.

<sup>16</sup> Por. J. Mikołajczyk.

<sup>17</sup> W zabytkowych budynkach mieści się galeria sztuki firmy „Almi Decor”, kaplica św. Barbary oraz siedziba dyrekcji centrum handlowego.



### 3. Zmiana społecznego postrzegania centrum handlowego

Wraz z rosnącą liczbą centrów handlowych w Polsce zmienia się ich postrzeganie przez użytkowników. Koncentracja życia społecznego wokół obiektów o funkcji handlowo-rozrywkowej budzi wśród badaczy przestrzeni miasta wiele sprzecznych opinii. Niektórzy widzą w szybkim rozwoju galerii handlowych zagrożenie dla tradycyjnej przestrzeni publicznej.

Przestrzeń publiczna definiowana jest jako wspólnie użytkowana, służąca zaspokojeniu potrzeb społeczności, celowo kształtowana przez człowieka zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami. O jej publicznym charakterze świadczą zbiorowy sposób użytkowania. Przestrzeń publiczna jest miejscem przekazu różnych produktów materialnych i niematerialnych zaspokajających zróżnicowane potrzeby. Z tego powodu jej istnienie ma strategiczne znaczenie dla mieszkańców miasta<sup>18</sup>. Przestrzeń publiczna jest dostępna dla każdego<sup>19</sup> jako miejsce handlu, spotkań, zgromadzeń oraz swobodnego wyrażania poglądów.

W literaturze przedmiotu centra handlowe są często krytykowane jako przestrzeń podlegająca ścisłej kontroli zarządzających nią, jako „sztucznie” wykreowana imitacja przestrzeni publicznej, w której eliminowane są niebezpieczeństwa i niedogodności typowe dla przestrzeni publicznych miasta. Badacze ostrzegają, że takie działania skutkują zanikiem tego, co spontaniczne i niespodziewane oraz prowadzą do wykluczenia z życia pewnych grup społecznych np. osób uboższych czy bezdomnych<sup>20</sup>. W centrach handlowych niemożliwa jest organizacja zgromadzeń i manifestacji, co ogranicza życie obywatelskie. Z tego powodu centra handlowe bywają postrzegane jako namiastki przestrzeni publicznych, jako „przestrzenie prywatne udostępnione publicznie”<sup>21</sup>. Zagadnieniem tym zainteresował się m.in. francuski antropolog M. Augé, który nazwał przestrzenie centrów handlowych „nie-miejscem”. „Nie-miejsca” nie mają tożsamości ani historii, wszystkie są skonstruowane w podobny sposób, są anonimowe, uniemożliwiają nawiązanie z nimi

<sup>18</sup> A. Januchta-Szostak, *Woda w miejskiej przestrzeni publicznej. Modelowe formy zagospodarowania wód opadowych i powierzchniowych*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011, s. 114.

<sup>19</sup> P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Problemy kształtowania ...*, op.cit. s. 10.

<sup>20</sup> A. Hołub, *Współczesna przestrzeń publiczna – poszukiwanie przesłanek projektowych*, w: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, red. M. Kochanowski, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2005, s. 10–11.

<sup>21</sup> P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Problemy kształtowania ...*, op.cit. s. 9.

więzi emocjonalnych. Taka ich konstrukcja umożliwia łatwe sterowanie tłumem. Augé przeciwstawił „nie-miejscu” „miejsce”, czyli np. przestrzeń publiczną<sup>22</sup>.

Dalsze argumenty wskazujące na szkodliwość obecności centrów handlowych w mieście to oskarżenia o doprowadzanie do bankructwa drobnego handlu i pozbawianie ludzi miejsc pracy. Często zwraca się uwagę na ekspansję firm sieciowych, z którymi w konkurencji drobne kawiarnie czy cukiernie nie mają szans na wygraną. Mieszkańcy okolic, w których buduje się centra handlowe, często nie popierają tych planów, skutkiem czego jest społeczne niezadowolenie, jak protest mieszkańców ulicy Brackiej przeciw otwarciu centrum handlowego „Wolf Bracka” w Warszawie czy trwająca dyskusja nad konsekwencjami rozbudowy galerii handlowej „Tesco” na Kabatach<sup>23</sup>.

Z drugiej jednak strony śródmieścia polskich miast często były (lub nadal są) zaniedbane, pozbawione odpowiedniej infrastruktury, czasem niebezpieczne, co zniechęca mieszkańców do spędzania tam czasu wolnego. Natomiast centra handlowe stworzyły w miastach nową, atrakcyjną i bezpieczną przestrzeń. Organizowane wystawy i koncerty docierają do osób, które z różnych powodów w muzeach i teatrach nie bywają. Wizyta w centrum handlowym jest dla nich często jedyną okazją obcowania z kulturą. Centra handlowe to również przestrzeń, w której osoby starsze i samotne mogą bezpiecznie spędzić czas wśród ludzi. Galeria handlowa nie zawsze więc stanowi konkurencję dla tradycyjnej przestrzeni publicznej, zdarza się, że jest czynnikiem, który ożywia miasto, oferuje ludziom możliwości, których dotychczas byli pozbawieni.

Szczególną uwagę chciałabym poświęcić galeriom handlowym zlokalizowanym w budynkach dawnych fabryk. Śmiało można stwierdzić, że te inwestycje uchroniły przed zburzeniem lub zniszczeniem bezcenne zabytki, ocaliły ważny element tożsamości poszczególnych miast. Co więcej, dzięki rewitalizacji opuszczone tereny przemysłowe stały się atrakcyjną przestrzenią koncentrującą życie społeczne. Prowadzone są badania na temat postrzegania galerii handlowych przez mieszkańców miast. Przykładowo J. Mikołajczyk badał postrzeganie „Starego Browaru” w Poznaniu. Większość badanych uważała jego obecność za pozytywną zmianę ożywiającą miasto<sup>24</sup>. Również T. Nawrocki i K. Bierwiaczonek na podstawie badań prowadzonych w śląskich miastach doszli do wniosku,

---

<sup>22</sup> A. Hołub, *op.cit.*, s. 10–11.

<sup>23</sup> [http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,9127088,Zamiast\\_blaszaka\\_Tesco\\_na\\_Kabatach\\_bedzie\\_galeria.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,9127088,Zamiast_blaszaka_Tesco_na_Kabatach_bedzie_galeria.html), dostęp: 20.10.2012 r.

<sup>24</sup> J. Mikołajczyk, *op.cit.*, s. 145–153.

że obecność centrów handlowych ma pozytywny wpływ na rozwój miast i jest dobrze oceniana przez mieszkańców<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Przemiany polityczne, ekonomiczne i społeczne w Polsce po 1989 r. przyczyniły się do rozwoju gospodarczego, który poprawił materialny poziom życia wielu Polaków. Po okresie gospodarki niedoboru ujawniły się niezaspokojone aspiracje konsumpcyjne społeczeństwa<sup>26</sup>. Rynek okazał się bardzo atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów, skutkiem czego był szybki rozwój nowych form przestrzeni konsumpcji<sup>27</sup>. Deweloperzy zarządzający centrami handlowymi odpowiedzieli na potrzeby konsumpcyjne polskiego społeczeństwa, budując kolejne obiekty. Stopniowo rozszerzano zakres oferowanych usług, wzbogacając działalność handlową o funkcje rozrywkowe, kulturalne, biurowe, a nawet mieszkalne. Zaczęto również dbać o atrakcyjny wygląd zewnętrzny centrów handlowych.

Z ekspansją tych centrów wiąże się wiele problemów, jak np. niezadowolenie osób mieszkających w ich pobliżu czy zanikanie drobnego handlu. Galeriom handlowym zarzuca się często, że koncentrują życie społeczne, wyludniając równocześnie ulice i śródmieścia. Sytuacja być może zmieni się na korzyść przestrzeni publicznych, gdy zostaną zakończone projekty rewitalizacji śródmieść prowadzone w wielu miastach. Z drugiej jednak strony centra handlowe odgrywają coraz ważniejszą rolę w społeczeństwie. Organizują różne bezpłatne wydarzenia kulturalne, są częstym miejscem spotkań mieszkańców miasta. Niektóre z galerii handlowych wybudowano w budynkach dawnych fabryk. Te obiekty zasługują na szczególną uwagę i można się zastanawiać, czy w świetle dychotomii M. Augé są one nadal „nie-miejscem” czy już „miejscem”. Tym historycznym budynkom nie można zarzucić braku tożsamości, anonimowości czy wyrwania z kontekstu miejsca.

Jednak obserwując zróżnicowane inicjatywy i inwestycje właścicieli centrów handlowych, nie można zapominać, że głównym celem tej działalności jest zachęcenie do odwiedzin jak największej liczby klientów, sprzedaż jak największej ilości towarów i osiągnięcie jak najwyższego zysku. Wszystkie działania, które nie

---

<sup>25</sup> K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, „*Serca*” śląskich miast w społecznej percepcji, „Czasopismo Techniczne”, z. 2 – A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008, s. 47–53.

<sup>26</sup> J. Czarzasty, op.cit., s. 17.

<sup>27</sup> B. Jałowiecki, op.cit., s. 9.

są bezpośrednio związane ze sprzedażą, mają na celu wykreowanie wizerunku centrum handlowego jako ważnego miejsca spotkań i ważnej instytucji społecznej, mają ukryć prawdziwy sens istnienia centrów handlowych.

W powyższym tekście dokonałam zarysu zagadnienia, jakim są przemiany centrów handlowych w Polsce. Przytoczone przykłady różnych centrów handlowych przybliżyły problemy związane z tematem, jednak każde z nich mogłoby stanowić przedmiot osobnej analizy. W Polsce historia centrów handlowych osiąga dopiero dwadzieścia lat. Mimo to można zaobserwować dbałość właścicieli galerii handlowych o regularne wprowadzanie zmian, przebudowy i „odmłodzenia”. Dzieje się tak dlatego, że galerie handlowe szybko się starzeją. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych w ciągu ostatnich piętnastu lat zburzono lub zmieniono przeznaczenie ponad trzystu centrów handlowych<sup>28</sup>. Dlatego można prognozować, że opisane w powyższym opracowaniu przemiany będą zachodzić coraz szybciej, być może w zaskakujących kierunkach. Kryzys finansowy i powolne zaspokajanie aspiracji konsumpcyjnych społeczeństwa nie pozostaną bez wpływu na ten proces. W chwili obecnej eksperci oprócz rozwoju centrów handlowych piątej generacji przewidują ekspansję deweloperów na mniejsze rynki, do miast o liczbie ludności w granicach 50–100 tys.

## Literatura

- Bierwiazczonek K., Nawrocki T., „Serca” śląskich miast w społecznej percepcji, „Czasopismo Techniczne”, z. 2-A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.
- Błaszczki M., Kłopot S.W., Pluta J., *Stare i nowe problemy wielkiego miasta. Socjologiczne Studium Konsumpcji na przykładzie Wrocławia*, Wrocławska Diagnoza Społeczna, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Castells M., *Kwestia miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.
- Czarczasty J., *Stosunki pracy w handlu wielkopowierzchniowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Hołub A., *Współczesna przestrzeń publiczna – poszukiwanie przesłanek projektowych*, w: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, red. M. Kochanowski, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2005,
- Jałowicki B., *Społeczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Jałowicki B., *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

---

<sup>28</sup> W. Wątroba, op.cit., s. 222.

- Januchta-Szostak A., *Woda w miejskiej przestrzeni publicznej. Modelowe formy zagospodarowania wód opadowych i powierzchniowych*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011.
- Lorens P., Martyniuk-Pęczek J., *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2010.
- Lorens P., *Tematyżacja przestrzeni publicznej*, w: *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, red. M. Kochanowski, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2005.
- Lynch K., *Obraz miasta*, Archiwolta, 2011.
- Makowski G., *Świątynia konsumpcji. Geneza i społeczne znaczenie centrum handlowego*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003.
- Mikołajczyk J., *Rozwój centrów handlowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” nr 529, „Ekonomiczne problemy usług” nr 30, *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- Oldenburg R., *The Great Good Place. Cafes, coffee shops, bookstores, bars, hair salons and other hangouts at the heart of a community*, Da Capo Press, Cambridge 1997.
- Rabiej J., *Galeria handlowa – bazar, park, salon, świątynia...*, „Czasopismo Techniczne” z. 15. Architektura z. 6-A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.
- Wątroba W., *Spółczeństwo konsumpcyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

## Summary

---

### TRANSFORMATION OF SHOPPING MALLS IN POLAND

Consumption and public spaces have very significant impact on the social and economic life of the modern city. Number of shopping centers, as well as the so-called “retail parks”, hypermarkets and other modern spaces of trade and consumption is growing fast. These new forms are replacing traditional small shops, markets, often depriving the inhabitants of their current jobs, generating new patterns of consumption and changing image of urban space. In this article, I present transformation of shopping malls. I deal with the problem of the relationship between the commercial and the public space of the city, pointing out areas of concern among the various researchers: sociologists and urban planners.



*Dorota Roszkowska*  
Uniwersytet w Białymstoku

# Rola międzynarodowego transferu technologii w procesie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy

## Wprowadzenie

Według definicji OECD gospodarka oparta na wiedzy (GOW) oznacza gospodarkę bazującą bezpośrednio na produkcji, dystrybucji i wykorzystaniu wiedzy i informacji<sup>1</sup>. Proces budowania gospodarki opartej na wiedzy polega w dużej mierze na wzmocnieniu roli wiedzy jako kluczowego czynnika wzrostu gospodarczego.

Warunki globalizacji, związane m.in. ze zmniejszeniem dystansu komunikacyjnego, sprawiły, że transfer i dyfuzja wiedzy następują z porównywalną dynamiką zarówno w skali międzynarodowej, jak i krajowej. W konsekwencji generowanie wiedzy przy wykorzystaniu krajowych zasobów kapitału ludzkiego to konieczny, ale nie jedyny czynnik rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Mechanizmem, za pomocą którego wiedza powstała poza granicami przenoszona zostaje na grunt krajowy, jest międzynarodowy transfer technologii. Dokonuje się on z wykorzystaniem odpowiednich kanałów transferu dostosowanych do formy transferowanej wiedzy oraz poziomu rozwoju kraju przyjmującego technologię. Korzystanie z zewnętrznych źródeł wiedzy w warunkach istnienia luki technologicznej przyspiesza postęp techniczny oraz ogranicza koszty konwergencji państwa. Prowadzenie równoległe krajowych prac badawczo-rozwojowych jest niezbędne do właściwej absorpcji i rozwoju wiedzy pochodzącej ze źródeł zewnętrznych. Przyjmując takie założenie, proces międzynarodowego transferu technologii uznać należy za instrument

---

<sup>1</sup> *The Future of the Global Economy, Towards A Long Boom?*, OECD, Paris 1999, s. 82.

sprzyjający budowie gospodarki opartej na wiedzy, szczególnie w warunkach otwartości rynków i rozwoju technologii komunikacyjnych.

Celem pracy jest określenie i zróżnicowanie znaczenia poszczególnych kanałów międzynarodowego transferu technologii w procesie budowania GOW. Wskazanie kanałów najsilniej wpływających na proces generowania nowej wiedzy w kraju przyjmującym stanowić może wskazówkę w wyznaczaniu priorytetów i kierunków rozwoju międzynarodowej współpracy gospodarczej i naukowej.

W pierwszej części artykułu wyjaśniona została rola wiedzy we współczesnej gospodarce oraz istota gospodarki opartej na wiedzy i luki technologicznej. W kolejnej części omówiono istotę międzynarodowego transferu technologii, wskazując poszczególne kanały transferu, jako sposoby pozyskiwania nowej wiedzy. Następnie przeanalizowano znaczenie poszczególnych kanałów międzynarodowego transferu technologii i sformułowano wnioski.

## 1. Istota i znaczenie wiedzy we współczesnej gospodarce

S. Kubiela stwierdza, że ekonomiści zawsze dostrzegali rolę wiedzy w gospodarce, choć niekiedy traktowano jej tworzenie jako uboczny produkt procesu produkcyjnego, a nie fundamentalny czynnik nadający zasobom produkcyjnym wartość ekonomiczną i determinujący ich użyteczność<sup>2</sup>. Wiedza według P.F. Druckera jest zasobem, który obok kapitału i ziemi przyczynia się do tworzenia zysku. Jej produktywność jest czynnikiem rozstrzygającym o zajmowanej przez kraj, przemysł czy firmę pozycji konkurencyjnej<sup>3</sup>. Międzynarodowy transfer technologii, którego efektem jest rozprzestrzenianie wiedzy w skali międzynarodowej, sprzyja nie tylko procesowi kumulowania wiedzy w kraju przyjmującym, ale też jej generowania. Analiza sektorowa współczesnych gospodarek wskazuje na coraz większe znaczenie sektora wiedzy. Przyjmuje się, że obejmuje on obszar badań naukowych i rozwojowych oraz obszar szeroko rozumianej edukacji<sup>4</sup>. Sektor wiedzy generuje innowacje, będące rezultatem rynkowego wykorzystania wiedzy.

<sup>2</sup> S. Kubiela, *Innowacje i luka technologiczna w gospodarce globalnej opartej na wiedzy. Strukturalne i makroekonomiczne uwarunkowania*, Wydawnictwa UW – Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2009, s.10.

<sup>3</sup> P.F. Drucker, *Spółczeństwo prokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 157.

<sup>4</sup> D. Rosati, *Wiedza a rozwój gospodarczy*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, red. D. Rosati, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2007, s. 24–25.



## 2. Charakterystyka gospodarki opartej na wiedzy

Pojęcie gospodarki opartej na wiedzy pojawiło się na początku lat dziewięćdziesiątych, gdy część krajów coraz intensywniej zaczęła wykorzystywać wiedzę w procesach gospodarczych. Coraz bardziej wyraźne stały się też związki między wielkością zasobów wiedzy w danej gospodarce a poziomem jej rozwoju. Również analiza statystyczna przeprowadzona przez D. Rosatiego wykazuje wyraźną dodatnią korelację pomiędzy poziomem PKB na mieszkańca i poziomem produktywności a wielkością zasobów wiedzy, mierzonych przy użyciu wybranych wskaźników (np. nakłady na szkolnictwo, liczba naukowców)<sup>5</sup>.

GOW uznaje się za kolejny etap w rozwoju społeczno-gospodarczym krajów, charakteryzujący się m.in. rozwojem sieci cyfrowych, internetu, szybkim przepływem i rozwojem wiedzy. Koncepcja GOW szeroko omówiona została w raporcie OECD z 1996 r.<sup>6</sup> oraz w strategii lizbońskiej. OECD definiuje gospodarkę opartą na wiedzy (*Knowledge-Based Economy*) jako gospodarkę bezpośrednio bazującą na produkcji, dystrybucji i wykorzystaniu wiedzy i informacji<sup>7</sup>. GOW charakteryzuje powszechna obecność zaawansowanych technologii, których rozwój i praktyczne zastosowanie wymagają posiadania odpowiednich zasobów wiedzy.

Pojawienie się w literaturze pojęcia GOW zapoczątkowało też próby sformułowania warunków wyjściowych budowania gospodarki opartej na wiedzy, jak też określenia wskaźników jej pomiaru. Próbę opracowania i wdrożenia całościowej strategii tworzenia i wykorzystania wiedzy zawierają prace Banku Światowego<sup>8</sup>, wprowadzające pojęcie wskaźnika gospodarki wiedzy (*Knowledge-Economy Index*), będącego liniową kombinacją czterech czynników: innowacyjności, edukacji, infrastruktury informacyjnej i systemu bodźców ekonomicznych. Wielkość tego wskaźnika wykazuje silną dodatnią korelację z poziomem rozwoju danego kraju, mierzonym poziomem PKB na mieszkańca<sup>9</sup>.

Według S. Kubielsa gospodarka oparta na wiedzy oznacza, że produkcja wiedzy i wykorzystanie jej w procesach wytwórczych staje się systematycznym czynnikiem i warunkiem efektywności i konkurencyjności, zwłaszcza w skali

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>6</sup> Por. *The Knowledge-based Economy*, OECD, Paris 1996.

<sup>7</sup> *The Future of the Global Economy...*, op.cit., s. 82.

<sup>8</sup> *Knowledge Assessment Methodology* (KAM), The World Bank Institute, 2004.

<sup>9</sup> Por. C. Dahlman, *Gospodarka oparta na wiedzy: implikacje dla Polski*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy*, red. A. Kukliński, Bank Światowy – KBN, Warszawa, 2003.

globalnego rynku. S. Kubiela określa gospodarkę globalną opartą na wiedzy jako jeden z najbardziej charakterystycznych trendów w ewolucji współczesnej gospodarki. Zwraca jednak uwagę, że proces produkcji zawsze wymagał odpowiedniej porcji wiedzy i zawsze istniały jakieś formy jej wymiany między gospodarkami. Różnica obecnie polega na przyspieszeniu tempa produkcji i absorpcji wiedzy w procesach wytwarzania oraz rosnącej specjalizacji jej produkcji i zróżnicowaniu form transferu. Zwiększyła się też intensywność wymiany gospodarczej między krajami<sup>10</sup>. Ta właśnie cecha współczesnej gospodarki ma istotne znaczenie dla rozwoju GOW w krajach rozwijających się, oddzielonych luką technologiczną od tzw. granicy technologicznej (*Technology-Frontier*).

### 3. Znaczenie luki technologicznej w warunkach globalizacji

Współczesne gospodarki dzieli się na rozwinięte i rozwijające się. Różnicuje je nie tylko wielkość PKB, ale przede wszystkim posiadane zasoby zaawansowanych technologii. Zróżnicowania te skutkują istnieniem tzw. luki technologicznej. Luka technologiczna występująca między krajami w długookresowej perspektywie czasu ulegać może zmniejszeniu lub pogłębieniu. W ciągu ostatnich dwudziestu lat, m.in. pod wpływem teorii rozwoju i innowacji J. Schumpetera, powrócono do wcześniejszych koncepcji luki technologicznej, podkreślających znaczenie różnic w dostępie do technologii dla wymiany międzynarodowej i lokalizacji procesów produkcji oraz idei cyklu produktu opartej na ewolucji kolejnych faz życia produktu<sup>11</sup>. S. Kubiela pisze, że luka technologiczna utrzymuje się dopóty, dopóki występuje przewaga komplementarności między czynnikiem kapitału ludzkiego i fizycznego, a kraj nie zakumuluje odpowiednich zasobów kapitału ludzkiego lub nowy produkt nie dojrzeje do transferu technologii w formie uprzedmiotowionej. Luka technologiczna, cykl produktu i dyfuzja technologii w skali międzynarodowej ujęte są wspólnie w teorii szyku lotu dzikich gęsi akamatsu, hierarchicznie szeregującej kraje o różnym stopniu zaawansowania technologicznego<sup>12</sup>. Przy takim założeniu przemysł permanentnie wędruje z krajów bardziej rozwiniętych do krajów mniej rozwiniętych, które mimo braku własnych zaawansowanych technologii, zyskują do niej dostęp na korzystnych warunkach, w dużej mierze dzięki

---

<sup>10</sup> S. Kubiela, op.cit., s. 9–11.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 32–33.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 34.

inwestycjom zagranicznym. W procesie „doganiania” kraje uboższe wykorzystują możliwość importu i imitacji wiedzy w postaci rozwiązań technologicznych, co pozwala im osiągać wyższe stopy wzrostu gospodarczego przy niższym poziomie mierników wiedzy. Tempo konwergencji realnej zależy na ogół od dystansu dzielącego poszczególne kraje. Im większy dystans, czyli im większe zacofanie kraju importującego technologie w stosunku do krajów najwyżej rozwiniętych, tym łatwiej go pokonać<sup>13</sup>. Warunki gospodarki otwartej i globalizacji, umożliwiające podjęcie współpracy handlowej i inwestycyjnej, stanowią szansę na przyspieszenie procesu oparcia na wiedzy gospodarek rozwijających się poprzez dostarczenie nowych zasobów wiedzy, które do efektywnego wdrożenia i rozwoju wymagają prowadzenia krajowych prac badawczo-naukowych. Hipoteza Gerschenkrona mówiąca o przewagach krajów mniej rozwiniętych płynących z ich zacofania, a wynikających z możliwości tańszej imitacji technologii wynalezionych gdzie indziej, dotyczy zatem nie tylko korzyści związanych z przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego, ale też procesu budowania GOW. W miarę zaś zamykania luki rozwojowej rola imitacji spada, zaś rola innowacji rośnie<sup>14</sup>.

## 4. Międzynarodowy transfer technologii

### 4.1. Istota międzynarodowego transferu technologii

Międzynarodowy transfer technologii (MTT) można uznać za odmianę transferu technologii z udziałem podmiotów pochodzących z różnych krajów. Transfer ten może mieć charakter zarówno poziomy, jak i pionowy, gdy pionierska wiedza zostaje wdrożona poza granicami kraju, w którym powstała. Według J. Misali międzynarodowy transfer technologii zachodzi w każdym przypadku, gdy wiedza techniczna staje się dostępna w kraju w inny sposób niż w wyniku własnych prac badawczych czy też gromadzenia doświadczenia<sup>15</sup>.

Międzynarodowy transfer technologii określany jest w literaturze przedmiotu jako mechanizm sprzyjający intensyfikacji przemian technologicznych i pobudzający procesy innowacyjne. Nazywa się go również narzędziem budowania

---

<sup>13</sup> D. Rosati, op.cit., s. 39.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>15</sup> J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001, s. 198.

gospodarki opartej na wiedzy<sup>16</sup>, gdy spełniony jest warunek, że transferowane technologie wpływają pozytywnie na poziom innowacyjności podmiotów bezpośrednio transferujących technologie lub też innych podmiotów krajowych. MTT można zatem uznać za narzędzie budowania GOW, pod warunkiem że będzie skutkowało niwelacją luki technologicznej między krajami, przyczyniając się do poprawy innowacyjności importera technologii<sup>17</sup>. Transferu technologii nie należy traktować jako narzędzia gwarantującego automatyczne uruchomienie procesu konwergencji technologicznej. Aby tak się stało, wymagany jest określony poziom zdolności absorpcyjnych kraju, określane w dużej mierze przez poziom efektów własnych prac badawczo-rozwojowych. Szacuje się, że w większości gospodarek 90% wzrostu produktywności generowanego jest przez zagraniczne technologie<sup>18</sup>. Podejmowanie działań na rzecz intensyfikacji procesu MTT w gospodarkach rozwijających ma zatem uzasadnienie nie tylko ze względu na postęp techniczny i wzrost gospodarczy, który niosą ze sobą zagraniczne technologie, ale przede wszystkim ze względu na efekt pobudzania własnych prac badawczo-rozwojowych.

## 4.2. Kanały MTT i ich rola w procesie budowania GOW

W literaturze przedmiotu zawęża się często kanały międzynarodowego transferu technologii do dwóch grup<sup>19</sup>. Pierwszą stanowią tzw. kanały inwestycyjne, drugą handlowe. Kanały handlowe obejmują nabycie importowanych produktów, usług, praw własności intelektualnej. Współpraca inwestycyjna oparta jest na BIZ, umowach outsourcingu, współpracy produkcyjnej. D. Haug, grupując międzynarodowy transfer technologii, pomija kanał inwestycyjny, związany z BIZ. Wśród kanałów wymienia:

- import maszyn i urządzeń będących nośnikiem technologii ucieleśnionej,
- migracje kapitału ludzkiego, będącego nośnikiem wiedzy nieskodyfikowanej,
- nabycie praw własności intelektualnej, tj. *know-how* technicznego, patentów, licencji<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Por. D. Firszt, *Międzynarodowy transfer technologii jako narzędzie budowania gospodarki opartej na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe” 2007, nr 741, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 103.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> W. Keller, *International Technology Diffusion*, „Journal of Economic Literature” 2004, Vol. XLII, s. 752.

<sup>19</sup> Por. ibidem.

<sup>20</sup> D.M. Haug, *209 The International transfer of Technology: Lessons that East Europe can learn from the failed third world experience*, „Harvard Journal of Law and Technology” 1992, s. 5.

Również A. Fosfuri, M. Motta i T. Ronde wskazują na kanał poziomego międzynarodowego transferu, którym są migracje wykwalifikowanych pracowników z firm zagranicznych do krajowych<sup>21</sup>. Xiuling Liu, Li Cai, Huiping Tan podkreślają znaczenie międzynarodowych fuzji i przejęć (M&A) w procesie rozprzestrzeniania technologii. Określają je jako szybki sposób pozyskania technologii przez firmy zacofane technologicznie, a następnie wykorzystania ich do tworzenia własnej innowacyjności i konkurencyjności<sup>22</sup>. A.W. Sazali, A. Haslinda, U. Jeżak i C.R. Raduan zauważają, że transfer dokonujący się w ramach międzynarodowych *joint-ventures* obejmuje również transfer wiedzy nieucieleśnionej<sup>23</sup>, co stanowi istotny fakt w procesie budowania GOW. Thee Kian Wie, opierając się na licznych badaniach nad transferem technologii, za główne kanały MTT poza BIZ, porozumieniami licencyjnymi, importem dóbr kapitałowych, uznał wsparcie techniczne i rynkowe zagranicznych importerów produktów przemysłowych. Ten nieformalny kanał transferu był szczególnie efektywnie wykorzystywany przez lokalne małe i średnie firmy montażowe<sup>24</sup>.

Dostępne są też badania wykazujące słabe skorelowanie BIZ ze wzrostem produktywności firm krajowych. Lei Zhu i Bang Nam Jeon wykazali, że handel, podobnie jak BIZ, pozostaje ważnym kanałem międzynarodowej dyfuzji wiedzy, ale ich wpływ na wzrost produktywności w danym kraju jest relatywnie mały. Technologie informacyjne, uznane przez autorów za kanał dyfuzji wiedzy, odegrały według nich ważną rolę we wzroście produktywności w ostatnich latach<sup>25</sup>. Technologie informacyjne do właściwego przełożenia gospodarczego wymagają dużego zaangażowania kapitału ludzkiego, podobnie jak nawiązywanie współpracy gospodarczej. Sam import dóbr zaawansowanych technologicznie czy też nawiązanie współpracy produkcyjnej bez przekazania *know-how*, zapewnienia szkoleń i migracji pracowniczych często nie są wystarczającym źródłem do pozyskania wiedzy w formie umożliwiającej jej dalsze przekształcanie i wpływanie

---

<sup>21</sup> A. Fosfuri, M. Motta, T. Ronde, *Foreign direct investment and spillovers through workers' mobility*, „Journal of International Economics” 2001, No. 53 (1), s. 205–222.

<sup>22</sup> Xiuling Liu, Li Cai, Huiping Tan, *International Technology Mergers&Acquisitions and Raising the Competitiveness of China Equipment Manufacturing Industry*, „Technology and Investment” 2012, No. 3, s. 7–12.

<sup>23</sup> A.W. Sazali, A. Haslinda, U. Jeżak, C.R. Raduan, *MNCs' Size, Technnology Recipient Characteristics and Technology Transfer in International Joint Ventures*, „Research Journal of International Studies” 2010, No. 13.

<sup>24</sup> Thee Kian Wie, *The Major Channels of International Technology Transfer to Indonesia: An Assessment*, „Journal of the Asia Pacific Economy” 2005, Vol. 10, No. 2, s. 214–236.

<sup>25</sup> Lei Zhu, Bang Nam Jeon, *International R&D Spillovers: Trade, FDI, and Information Technology as Spillover Channels*, „Review of International Economics” 2007, No. 15 (5), s. 955–976.

na strukturę i charakter gospodarki krajowej. Dobór kanałów MTT sprzyjający budowie GOW uwzględniać zatem powinien znaczenie zasobów kapitału ludzkiego w tym procesie.

## Podsumowanie

Kanał inwestycyjny MTT jest szczególnie istotny w procesie budowania GOW ze względu na silną zdolność generowania efektów zewnętrznych. Fakt, że technologia nie może być w pełni skodyfikowana, a na rynku panuje asymetria informacji sprawia, że wielu ekonomistów jest zdania, iż rozprzestrzenianie technologii w skali międzynarodowej dokonuje się głównie nie poprzez transakcje rynkowe, ale poprzez tzw. efekty zewnętrzne (*spillovers*)<sup>26</sup>. Efekty te polegają na przenikaniu wiedzy do przedsiębiorstw krajowych, głównie dzięki obecności i współpracy z firmami dysponującymi zaawansowanymi technologiami. Inwestycje dokonywane przez zagraniczne podmioty w dużej mierze oparte są na BIZ. Dyfuzja technologii poza filię przedsiębiorstwa obejmuje szczególnie kooperantów i podwykonawców krajowych. Uważa się, że dyfuzja jest najbardziej efektywna właśnie wtedy, gdy jest efektem nawiązania współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami poprzez zawiązanie sieci poddostawców<sup>27</sup>. Lokalni poddostawcy mają dzięki temu szansę na szkolenia, doradztwo, udostępnienie licencji itp. Przenikanie wiedzy między filiami a przedsiębiorstwami krajowymi prowadzi w efekcie działania mnożnika technologicznego do podniesienia zdolności technologicznych w całej branży, w której dokonano BIZ. Oddziaływanie przedsiębiorstw zagranicznych na wzrost poziomu technologicznego firm lokalnych odbywa się głównie przy wykorzystaniu dwóch zjawisk: efektu konkurencji i efektu przenikania, następującego w wyniku efektu demonstracji<sup>28</sup>. Efekt demonstracji polega na tym, że podmiot gospodarczy, wprowadzając na rynek nowy produkt, który bazuje na innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych, udostępnia jednocześnie istotny zasób informacji o nim. Dysponowanie nawet ogólnymi informacjami o nowych rozwiązaniach pobudza konkurentów do pozyskiwania dodatkowych danych, potrzebnych do powstania imitacji. W rezultacie poprzez naśladownictwo (*learning by watching*) i procesy inżynierii odwróconej podmioty

---

<sup>26</sup> W. Keller, *op.cit.*, s. 752.

<sup>27</sup> S. Umiński, *Znaczenie bezpośrednich inwestycji dla transferu technologii do Polski*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 4(102), s. 50.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 44–49.

nabywają nową wiedzę. Proces ten stymulowany jest dodatkowo poprzez efekt konkurencji. Podmioty krajowe, chcąc podołać konkurencji zagranicznych firm, są niejako zmuszone do podnoszenia poziomu innowacyjności. Jako kanały rozprzestrzeniania technologii w rezultacie tzw. efektów zewnętrznych, wskazuje się, poza efektem demonstracji i powiązaniem wertykalnymi (*vertical linkages*), na<sup>29</sup> migracje pracowników (*labor turnover*), w efekcie czego pracownicy, którzy zdobyli wiedzę i doświadczenie w firmach zagranicznych, poprzez zmianę pracy czy też założenie własnej firmy, stają się nośnikami wiedzy do firm krajowych. Kapitał ludzki jest jednym z kanałów MTT, ale też jedynym generatorem wiedzy. Z tego względu rozwój personalnej współpracy i wymiany międzynarodowej uznaje się za filar GOW. Tworzenie spółek *joint-ventures*, aliansy strategiczne, ale też współpraca outsourcingowa i naukowo-badawcza są kanałami MTT, które wymagają podejmowania bezpośredniej współpracy kapitału ludzkiego, stwarzają szczególnie dobre warunki do wykorzystania MTT w procesie budowania GOW. Podobny skutek odnoszą BIZ dokonywane w sektorze B+R. Działalność B+R jest sferą działalności firm, która do niedawna uchodziła za mało poddającą się globalizacji. Na początku XXI w. nastąpiła jednak ekspansja jednostek B+R korporacji transnarodowych poza kraje rozwinięte<sup>30</sup>.

## Literatura

- Dahlman C., *Gospodarka oparta na wiedzy: implikacje dla Polski*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy*, red. A. Kukliński, Bank Światowy – KBN, Warszawa 2003.
- Drucker P.F., *Spółczeństwo prokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Firszt D., *Międzynarodowy transfer technologii jako narzędzie budowania gospodarki opartej na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe” 2007, nr 741, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Fosfuri A., Motta M., Ronde T., *Foreign direct investment and spillovers through workers' mobility*, „Journal of International Economics” 2001, No. 53 (1).
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa 2004.
- Haug D.M., *209 The International transfer of Technology: Lessons that East Europe can learn from the failed third world experience*, „Harvard Journal of Law and Technology” 1992, s. 5.

---

<sup>29</sup> Por. A. Fosuri i in., op.cit.

<sup>30</sup> Z. Zimny, *Internacjonalizacja działalności badawczo-rozwojowej ze pośrednictwem bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, red. D. Rosati, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2007, s. 134.



- Hoekman B.M., Maskus K.E., Saggi K., *Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options*, „World Development” 2005, Vol. 33, No. 10.
- Janasz W., *Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Janasz W., Kozioł K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Keller W., *International Technology Diffusion*, „Journal of Economic Literature” 2004, Vol. XLII.
- Knowledge Assessment Methodology (KAM)*, The World Bank Institute, 2004.
- Kubiela S., *Innowacje i luka technologiczna w gospodarce globalnej opartej na wiedzy. Strukturalne i makroekonomiczne uwarunkowania*, Wydawnictwa UW – Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2009.
- Lei Zhu, Bang Nam Jeon, *International R&D Spillovers: Trade, FDI, and Information Technology as Spillover Channels*, „Review of International Economics” 2007, No. 15 (5).
- Łobesko S., *Systemy informacyjne w zarządzaniu wiedzą i innowacją w przedsiębiorstwie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
- Main Definitions and Conventions for the Measurement of Research and Experimental Development*.
- Maskus K.E., *Encouraging International Technology Transfer*, UNCTAD–ICTSD Project on IPRs and Sustainable Development, „Intellectual Property Rights and Sustainable Development” 2004, No. 7.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001.
- Romer P.F., *Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1993, Vol. 2.
- Rosati D., *Wiedza a rozwój gospodarczy*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, red. D. Rosati, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2007.
- Sazali A.W., Haslinda A., Jeżak U., Raduan C.R., *MNCs' Size, Technology Recipient Characteristics and Technology Transfer in International Joint Ventures*, „Research Journal of International Studies” 2010, No. 13.
- A Summary of the Frascati Manual 1993*, OECD, Paris 1994.
- Thee Kian Wie, *The Major Channels of International Technology Transfer to Indonesia: An Assessment*, „Journal of the Asia Pacific Economy” 2005, Vol. 10, No. 2.
- Umiński S., *Znaczenie bezpośrednich inwestycji dla transferu technologii do Polski*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 4(102).
- Xiuling Liu, Li Cai, Huiping Tan, *International Technology Mergers & Acquisitions and Raising the Competitiveness of China Equipment Manufacturing Industry*, „Technology and Investment” 2012, No. 3.



Zimny Z., *Internacjonalizacja działalności badawczo-rozwojowej ze pośrednictwem bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, red. D. Rosati, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2007

*The Future of the Global Economy, Towards A Long Boom?*, OECD, Paris 1999.

*The Knowledge-based Economy*, OECD, Paris 1996.

## Summary

---

### THE ROLE OF INTERNATIONAL TECHNOLOGY TRANSFER IN THE DEVELOPMENT OF A KNOWLEDGE-BASED ECONOMY

Globalization process is connected inter alia with reduction of communication distance. That results in equalization of knowledge transfer dynamics within a country and worldwide. In consequences knowledge generated in the domestic entities is inevitable but not exclusive factor of knowledge-based economy development. International Technology Transfer is the instrument which enables transferring the knowledge resources generated abroad into host economy. That process can be accomplished with the usage of different transfer channels. The choice of transfer channel is depended on the form of knowledge codification and the technology advancement of the economy. Investment technology transfer channels, thanks to necessary human resources involvement and direct cooperation between producers and takers of technology are the better source of knowledge for the local economy than the trade in investment goods. What is more, they generate the spill over effects, which bring benefits not only for the parts of technology transfer process but also for other host country enterprises. Although the ITT process does not create globally new knowledge, it should be consider as an important factor which activate the R&D work in the host country. R&D work is necessary for proper implementation and development of transferred knowledge. New knowledge resources generated on the base of transferred knowledge are helpful in building the knowledge-based economy. External knowledge resources are of the great importance for countries which are to short in capital resources to conduct advanced R&D works. On the other hand ITT process could not be completely finished and effective without further implementation and development works taken in the host country. Taking that under consideration it should be stated that ITT is an important instrument in knowledge-based economy development.



*Justyna Rusiłowicz*  
Uniwersytet w Białymstoku

# **Wiedza i innowacje jako kluczowe czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego w aspekcie regionalnym**

## **Wprowadzenie**

W wyniku nieustającej ewolucji procesów globalizacji i przechodzenia od gospodarki przemysłowej do informacyjnej dostrzega się przewartościowanie roli czynników produkcji decydujących o rozwoju społeczno-gospodarczym. To zasoby niematerialne, a w szczególności wiedza i innowacje stają się podstawowymi determinantami trwałego rozwoju, prowadzącymi do zapewnienia jednego z nadrzędnych celów, jakim jest dobrobyt. Stanowią klucz do awansu cywilizacyjnego i osiągnięcia przewagi konkurencyjnej państw i regionów. Współczesny etap rozwoju, nazywany Gospodarką Opartą na Wiedzy (GOW), skupia się przede wszystkim na przezwyciężeniu dysproporcji rozwojowych pomiędzy krajami słabiej rozwiniętymi a liderami na rynku globalnym. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki właściwie prowadzonej polityce gospodarczej, opartej na inwestowaniu w kapitał ludzki, innowacje i działalność badawczo-rozwojową.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, iż niezbędnymi elementami w procesie budowy przewagi konkurencyjnej regionów są czynniki wiedzy i innowacji. W dwóch pierwszych częściach zaprezentowano znaczenie tychże zasobów w kreowaniu konkurencyjności regionu w ujęciu teoretycznym. W ostatniej części pracy podjęto próbę egzemplifikacji rozważań teoretycznych w odniesieniu do polskich województw.

# 1. Rola wiedzy jako determinanty procesów rozwoju regionalnego

Lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku przyniosły nowy sposób postrzegania wiedzy jako dominującego czynnika produkcji i niezbędnego warunku przewagi konkurencyjnej krajów czy regionów. Potwierdza to P. Drucker, pisząc, iż „coraz bardziej produktywność wiedzy staje się czynnikiem rozstrzygającym o zajmowanym miejscu przez dany kraj i dane przedsiębiorstwo na rynku globalnym”<sup>1</sup>. Wynikiem tego są przemiany społeczno-gospodarcze, które doprowadziły do reorientacji rynku (z rynku sprzedawcy na rynek odbiorcy), znacznego rozwoju sektora usług (stanowiącego obecnie trzy czwarte dochodu narodowego), w tym wyodrębnienia nowego rodzaju tzw. usług wyższego rzędu oraz wzrostu konkurencji. Wiedza jest współcześnie niezbędnym składnikiem procesu specjalizacji czy wykorzystywania nowych technologii. Jednocześnie „wykształcona, kreatywna i wykwalifikowana kadra, stanowiąca nową jakość w szeroko rozumianych zasobach ludzkich, nie tylko decyduje o większym potencjale gospodarczym danego regionu, ale przede wszystkim warunkuje szybkość i kierunek jego rozwoju oraz buduje przewagę konkurencyjną przez większą zdolność i skłonność do wprowadzania innowacji”<sup>2</sup>.

Analiza literatury wskazuje na różnorodną interpretację pojęcia „wiedza”. M. Castells definiuje to pojęcie jako główne źródło bogactwa i siły, ale także podstawę różnic między narodami, regionami, przedsiębiorstwami i ludźmi<sup>3</sup>. Wiedza uznawana jest również za informację połączoną z doświadczeniem, ideami, intuicją, wartościami, umiejętnościami jednostek lub zespołów, które mają zdolność dostrzegania zależności między różnymi niepowiązanymi wcześniej informacjami. Warunkiem koniecznym do jej powstania jest obecność człowieka, który potrafi dzięki wykorzystaniu własnych zdolności umysłowych analizować informacje i przetwarzać je w wiedzę, a w konsekwencji wykorzystać ją w praktyce<sup>4</sup>. Kapitał ludzki jest bowiem nierozzerwalnie związany z kapitałem wiedzy,

<sup>1</sup> P. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 152.

<sup>2</sup> Z. Przygodzki, *Znaczenie kapitału ludzkiego w budowaniu innowacyjnych regionów*, w: *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, red. A. Nowakowska, Łódź 2009, s. 63.

<sup>3</sup> M. Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture – The Rise of the Network Society*, Vol. I, Blackwell Publishers, Oxford 1996, reprinted 1999, s. 836.

<sup>4</sup> M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 99.

a jego jakość oddziałuje na pozycję człowieka w procesie gospodarowania oraz decyduje o stopniu rozwoju danej zbiorowości.

Chcąc usystematyzować pojęcie wiedzy, można wyodrębnić dwie grupy definicyjne: ujęcie szerokie i wąskie. „Wiedza w szerokim znaczeniu to zbiór informacji, poglądów i wierzeń, którym przypisuje się wartości poznawcze bądź praktyczne, natomiast w węższym znaczeniu to ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystania”<sup>5</sup>.

Wiedza posiada szczególne cechy, które odróżniają ją od pozostałych czynników, w tym:

- niewyczerpywalność – wiedza w przeciwieństwie do pozostałych zasobów podczas korzystania nie zużywa się, wręcz przeciwnie, jej wartość wzrasta,
- symultaniczność – ta sama wiedza może być wykorzystywana w różnych miejscach przez wiele osób,
- wiedza może się materializować, a więc uzewnętrzniać w produktach i usługach, co powoduje, że podlega imitacji,
- nieliniowość – posiadanie dużych zasobów wiedzy nie przesądza bezpośrednio o przewadze konkurencyjnej na danym rynku w porównaniu z przedsiębiorstwami dysponującymi ograniczoną wiedzą, ale stwarza szanse na uzyskanie takiej przewagi,
- wiedza jest trudna do zlokalizowania, szybko się dezaktualizuje, sama w sobie może stanowić produkt, jest względna i wieloznaczna, dzięki czemu może być różnie wykorzystywana<sup>6</sup>.

Powyzsze cechy demonstrują unikalność zasobu wiedzy, jednocześnie wskazując na nowe możliwości poszerzania potencjału rozwojowego oraz nowe obszary konkurencji. Stały dopływ i wymiana wiedzy determinuje mechanizm kształtowania się przewag konkurencyjnych, pozwala na szybką interwencję w zmieniającej się rzeczywistości, oddziałuje na wzrost produktywności, jak również zdolność gospodarki regionalnej do ewolucji oraz absorpcji nowoczesnych technologii. Ścieżka rozwoju wszystkich podmiotów powinna opierać się zatem na sztuce efektywnego rekonesansu zasobów wiedzy, sprawnego gospodarowania nimi oraz nabyciu umiejętności i mechanizmów kreacji i dyfuzji wiedzy.

Budowanie gospodarki opartej na wiedzy jest ściśle związane z akceleracją innowacyjności gospodarki, wzrostem znaczenia obszarów zajmujących się

---

<sup>5</sup> L. Zienkowski, *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 16.

<sup>6</sup> E. Dworak, *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 20–21; Z. Przygodzki, op.cit., s. 64–65.

wykorzystywaniem nowoczesnych technologii. Wiedza to źródło innowacji, które stanowi praktyczny rezultat jej wykorzystania<sup>7</sup>. Innowacje bezpośrednio stymulują poziom konkurencyjności i są czynnikiem decydującym o perspektywach rozwoju społeczno-gospodarczego każdego terytorium.

## 2. Innowacje w procesie rozwoju regionu

W warunkach postępującej globalizacji rozwój społeczno-gospodarczy determinowany jest w szczególności skalą konkurencyjności wdrażanych technologii, poziomem wytwarzanych produktów, usług czy też wprowadzanych ulepszeń organizacyjnych. Konkurencja, jako immanentna cecha współczesnego rozwoju, wymusza innowacje i zmiany, które są twórczą reakcją na pojawiające się okazje i wyzwania rynku<sup>8</sup>. O atrakcyjności regionu decyduje jego zdolność do rozwijania, absorpcji i akumulacji różnego rodzaju kapitału, bowiem region konkurencyjny to region innowacyjny, a więc generujący, modyfikujący, dystrybuujący i eksploatujący wszelkiego typu wiedzę. Innowacyjne muszą być również przedsiębiorstwa funkcjonujące w regionie, które poprzez wykorzystywanie fachowej wiedzy będą kreować nowe bądź udoskonalać istniejące produkty, metody fabrykacji i organizacji produkcji.

Literatura nie podaje jednoznacznej definicji pojęcia „innowacja”. W interpretacji terminu dominują dwa podejścia: ujęcie innowacji jako procesu lub rezultatu jego wykonania<sup>9</sup>. W pierwszym znaczeniu innowacja rozumiana jest jako ciąg zdarzeń, na który składają się poszczególne elementy, służące zastosowaniu i użytkowaniu ulepszonych rozwiązań w technice, technologii, organizacji i życiu społecznym. Natomiast ujęcie innowacji jako rezultatu wskazuje, iż wynikiem wdrożenia innowacji (zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i na rynek) powinien być pozytywny efekt ekonomiczny o charakterze społecznym czy finansowym. W potocznym rozumieniu innowacja oznacza zmianę, nowatorstwo, „wprowadzenie czegoś nowego, rzecz nowo wprowadzona, nowość, reforma”<sup>10</sup>. Zjawisko to implikuje zatem wszelkie zmiany w działaniu i jego produktach, które mają w efekcie doprowadzić

<sup>7</sup> A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 104.

<sup>8</sup> P. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 37–38.

<sup>9</sup> M. Dolińska, *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 13.

<sup>10</sup> Ch. Freeman, F. Pinter, *The Economics of Industrial Innovation*, London 1982, s. 169.

do zaspokojenia różnorodnych potrzeb społecznych. Prekursorem tego pojęcia w naukach ekonomicznych był wybitny austriacki ekonomista, J. Schumpeter, który w swej całościowej (klasycznej) koncepcji interpretował innowacje jako kombinacje różnych elementów dotyczących: a) wprowadzenia do produkcji wyrobów nowych lub też udoskonalenia dotychczas istniejących; b) wprowadzenia nowej lub udoskonalonej metody produkcji; c) otwarcia nowego rynku; d) zastosowania nowego sposobu sprzedaży lub zakupów; e) zastosowania nowych surowców lub półfabrykatów; f) wprowadzenia nowej organizacji produkcji<sup>11</sup>.

Wraz z rozwojem gospodarki i zmianą systemu techniczno-ekonomicznego kluczową rolę zaczął odgrywać czynnik wiedzy, a w związku z tym inaczej zaczęto również postrzegać innowacje. Rozpoczęto analizę tego zagadnienia nie tylko w wymiarze makroekonomicznym, ale również mikroekonomicznym. W związku z tym innowacja może być rozpatrywana w ujęciu wąskim lub szerokim. Pierwsze podejście interpretacji zaproponował Ch. Freeman, definiując innowację jako pierwsze handlowe zastosowanie nowego produktu, procesu, systemu lub urządzenia<sup>12</sup>. W ujęciu szerokim natomiast innowacja odnosi się do każdego dobra, które jest postrzegane przez kogoś jako nowe<sup>13</sup>.

Wraz z pojęciem innowacji bardzo często w literaturze przedmiotu stosuje się również terminy „innowacyjność” oraz „zdolności innowacyjne”. Pierwsze określenie jest pochodną posiadanych zasobów proinnowacyjnych (ludzkich, rzeczowych, kapitałowych, informacyjnych) oraz umiejętności i zdolności do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce gospodarczej wyników badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów, wynalazków, wprowadzania nowych metod i technik w organizacji i zarządzaniu, doskonalenia i rozwijania infrastruktury oraz zasobów wiedzy<sup>14</sup>. Z kolei zdolności innowacyjne definiuje się jako układ wewnętrznych warunków i właściwości danego regionu, umożliwiający tworzenie procesów innowacyjnych w nim zachodzących, a więc jest to zespół czynników, cech i potencjału regionu decydujący o efektywności tworzenia zasobów i procesów innowacji<sup>15</sup>. Zdolności innowacyjne można analizować z jednej strony jako zdolności czynne, opierające

<sup>11</sup> J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1960, s. 104.

<sup>12</sup> Ch. Freeman, op.cit., s. 7.

<sup>13</sup> P. Kotler, *Marketing Management*, Prentice Hall, New Jersey 1991.

<sup>14</sup> P. Niedzielski, *Innowacyjność*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2008, s. 15.

<sup>15</sup> A. Nowakowska, *Region innowacyjny – procesy innowacji i polityka innowacyjna w rozwoju regionu*, w: *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, Difin, Warszawa 2011, s. 86.

się na procesie kreacji, absorpcji i dyfuzji innowacji w gospodarce regionalnej. W drugim aspekcie jako zdolności bierne, a więc skupiające się wyłącznie na procesie absorpcji i imitacji bez umiejętności kreacji własnych innowacji bądź też analogicznie – na posiadaniu zdolności wyłącznie do tworzenia innowacji.

Im bardziej gospodarka i społeczeństwo danego regionu są innowacyjne, tym większe są perspektywy absorpcji kapitału, w tym zaawansowanego technologicznie, przynoszącego znaczące zyski. Region innowacyjny to system innowacji zamknięty pięcioma obręczami:

- rdzeniem w postaci potencjalnej innowacyjności przedsiębiorstw, ukazanej w zdolności tworzenia przez nie środowiska współpracy (alianse i praca w sieci),
- sferą badawczo-rozwojową – w postaci instytutów naukowych i szkół wyższych,
- infrastrukturą wsparcia innowacyjności (publiczne, niekomercyjne centra informacji i transferu technologii oraz komercyjne wiedzochłonne usługi okołobiznesowe),
- instytucjami innowacyjnymi (prawo, reguły administracyjne, struktury wsparcia ekonomicznego i społecznego, koszty transakcyjne),
- zdefiniowanymi zasadami gry w regionie<sup>16</sup>.

Innowacje są procesem kreowanym przez wielu aktorów i wiele czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, wśród których występuje system wzajemnych powiązań tworzących sieci zależności. Działalność sieciowa tworzy współcześnie zasadniczy impuls sukcesu innowacyjnego. Współczesna strategia rozwoju gospodarczego opiera się na poszukiwaniu bezpiecznych i niezmiennych elementów postępu znajdujących się wewnątrz regionów, przy jednoczesnej nieograniczonej ingerencji środowisk lokalnych. Celowi temu ma służyć budowanie Regionalnych Systemów Innowacji (RSI) interpretowanych jako układ interakcji zachodzących pomiędzy sferą nauki, B+R, przemysłem, systemem edukacji, finansów i władz publicznych, sprzyjający adaptacji i zbiorowemu uczeniu się. Jest on kompleksowym, terytorialnym i systemowym spojrzeniem na problem innowacyjności gospodarki<sup>17</sup>. W skład RSI wchodzi komplementarne i sprzężone podsystemy (rys. 1).

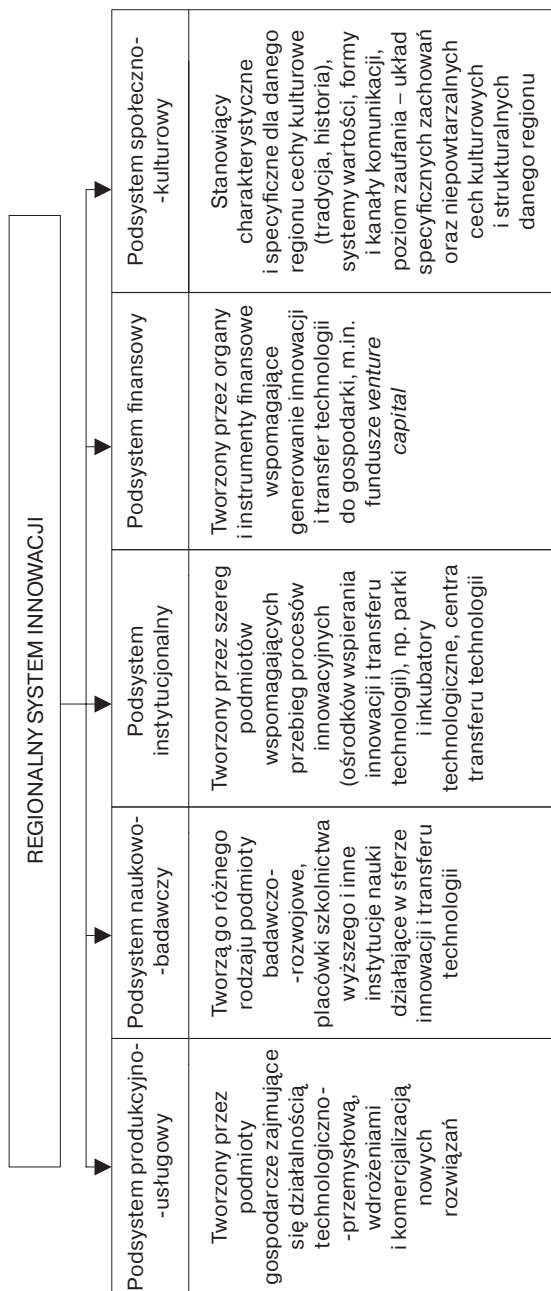
Regionalna Strategia Innowacji intensyfikuje potencjał ekonomiczny i przewagę konkurencyjną regionu. Sprzyja pozyskiwaniu wszelkiego rodzaju wiedzy, umożliwia wymianę doświadczeń i ogranicza występujące ryzyko innowacyjne. Podstawą jej funkcjonowania są władze lokalne i regionalne w połączeniu ze skuteczną polityką innowacyjną wyznaczaną poprzez regionalne strategie innowacji.

<sup>16</sup> E. Okoń-Horodyńska, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>17</sup> A. Nowakowska, op.cit., s. 86.



Rys. 1. Podsystemy tworzące Regionalny System Innowacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Nowakowska, *Regionalny System Innowacji w: Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matysiak, PARP, Warszawa 2005, s. 142–143.

Wytworzenie się w pełni dojrzałego regionalnego systemu innowacji jest zatem podstawą budowania nowej endogenicznej i społeczno-ekonomicznej podstawy rozwoju regionu<sup>18</sup>.

### 3. Poziom alokacji czynników wiedzy i innowacji w polskich województwach

Pomiar czynnika wiedzy jest zadaniem trudnym i wielopłaszczyznowym. Nieustannie prowadzone są badania w zakresie opracowania mierników dotyczących tego aspektu. Współczesnym czynnikiem odzwierciedlającym poziom gospodarki opartej na wiedzy jest sfera badawczo-rozwojowa (B+R). Wspieranie tego sektora powinno być dla Polski nieustannym priorytetem, jest on również głównym źródłem innowacji. Dzięki nim powstają nowe miejsca pracy, a innowacyjne rozwiązania tworzone w centrach badawczo-rozwojowych wpływają na wzrost konkurencyjności całej gospodarki. W analizie finansowania działalności B+R bada się przede wszystkim wielkość nakładów na działalność badawczo-rozwojową (GERD).

W Polsce odnotowuje się bardzo niski poziom nakładów na działalność B+R. W 2010 r. wyniosły one niecałe 10,5 mld zł, co stanowiło jedynie 0,74% PKB (tab. 1). Wśród województw najlepiej wypada mazowieckie, które gromadzi niemal połowę krajowych środków B+R. Najgorzej natomiast przedstawia się województwo opolskie z wielkością zasobów na poziomie 39 mln zł. Duże dysproporcje dostrzega się w wielkości nakładów na działalność B+R w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W województwie mazowieckim w 2010 r. wyniosły one 812 zł, z kolei w województwie lubuskim aż 8 razy mniej – 45 zł.

Tab. 1. Nakłady na działalność B+R w 2010 r.

	GERD	GERD/PKB	Udział GERD województwa w GERD Polski	GERD na 1 mieszkańca	Dynamika GERD
	(mln zł)	(%) 2009	(%)	(zł)	2005 = 100
Polska	10416,2	0,68	100,00	272,8	187
Dolnośląskie	630,0	0,53	6,05	219,0	182
Kujawsko-pomorskie	204,2	0,56	1,96	98,7	178

<sup>18</sup> T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 22–23.

Lubelskie	362,2	0,58	3,48	168,1	198
Lubuskie	45,5	0,10	0,44	45,0	127
Łódzkie	553,2	0,60	5,31	217,9	173
Małopolskie	1091,4	0,93	10,48	330,3	149
Mazowieckie	4248,7	1,19	40,79	812,0	183
Opolskie	38,5	0,23	0,37	37,4	138
Podkarpackie	508,3	0,37	4,88	241,7	455
Podlaskie	103,9	0,21	1,00	87,3	169
Pomorskie	488,4	0,52	4,69	218,5	169
Śląskie	848,8	0,55	1,61	183,0	194
Świętokrzyskie	167,9	0,42	1,61	132,4	861
Warmińsko-mazurskie	173,8	0,31	1,67	121,7	263
Wielkopolskie	777,8	0,66	7,47	227,8	179
Zachodniopomorskie	173,8	0,22	1,67	102,6	248
<b>*GERD/PKBw roku 2010–0,74%</b>					

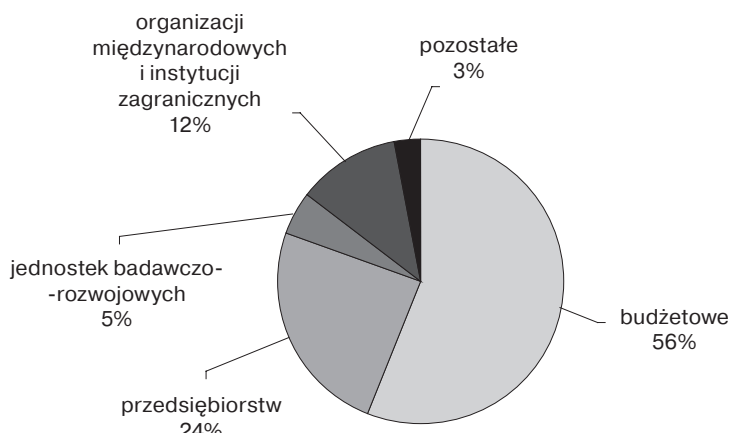
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=450193&p\\_token=1602409734](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=450193&p_token=1602409734), dostęp: 10.09.2012 r.

Korzystnym zjawiskiem, biorąc pod uwagę przekrój ostatnich pięciu lat, jest wzrost środków wydatkowanych w Polsce na badania i rozwój o niemal 90%. Niestety, biorąc pod uwagę potrzeby Polski w tym obrębie, nadal są to środki niewystarczające. Dominującym źródłem nakładów na działalność B+R są środki z budżetu państwa, które finansują ponad połowę wszystkich wydatków (56% – rys. 2). Za pożądaną uznaje się natomiast strukturę, w której to przedsiębiorstwa prywatne stanowią finansowy fundament dla kreacji innowacji i zapewniają największą część funduszy. W 2010 r. ich udział w finansowaniu badań i rozwoju wyniósł zaledwie 24%. Wynikiem tego może być ciężka sytuacja finansowa przedsiębiorstw, które nie są w stanie przeprowadzać kosztownych badań, a jeżeli nawet posiadają środki pieniężne, to w większości wolą przeznaczyć je na stabilniejsze rozwiązania, takie jak zakup licencji czy patentów. Ryzyko niepowodzenia przeprowadzenia badań jest względnie duże, dlatego często stanowi dużą barierę dla przedsiębiorstw.

Znaczącym czynnikiem wpływającym na poziom innowacyjności są zasoby ludzkie. Im więcej osób pracuje w sektorze B+R, tym większe są możliwości stworzenia większej liczby innowacji. Istnieje wskaźnik umożliwiający porównywanie regionów i krajów, który mierzy liczbę osób zatrudnionych w działalności B+R przypadającą na 1000 osób aktywnych zawodowo. Dla Polski w 2010 r. miernik ten wyniósł 4,6 (tab. 2). Najlepiej pod tym względem wypadło województwo

mazowieckie, gdzie pracowało ponad 27 tys. osób. Pozostałe regiony odnotowały znacznie mniejszą liczbę zatrudnionych, najgorzej wypadło województwo świętokrzyskie, gdzie zanotowano niecałe 2 tys. zatrudnionych. Z powodu utajniania danych dla dwóch województw (zachodniopomorskie i lubuskie) statystyki nie występują.

Rys. 2. Struktura nakładów na B+R w Polsce w 2010 r. według źródeł finansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rocznik Statystyczny RP 2011”, GUS, Warszawa 2011, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2011.pdf), dostęp: 10.09.2012 r.

Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia personelu w działalności badawczej i rozwojowej w 2010 r., odnotowuje się 8,0% osób zatrudnionych z tytułem profesora, 10,1% ze stopniem doktora habilitowanego, 35,8% ze stopniem doktora (rys. 3). Udział pozostałych osób z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie zatrudnionych w działalności B+R wyniósł 35,3%, a osób z wykształceniem poniżej wyższego – 10,9%. Wynika z tego, iż na przestrzeni ostatnich lat nieznacznie wzrasta udział osób z wyższym wykształceniem w liczbie zatrudnionych w sferze B+R.

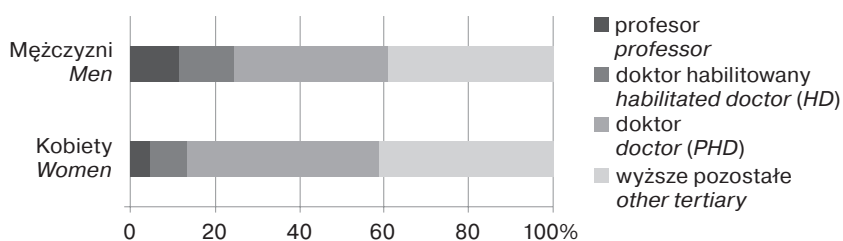
Szczególne znaczenie w procesie analizy poziomu innowacyjności ma badanie efektywności prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej. Wyróżnia się wiele wskaźników umożliwiających pomiar tego zjawiska, np. pomiar liczby zgłoszonych i przyznanych patentów oraz wzorów użytkowych.

Tab. 2. Zasoby ludzkie w sferze nauki w 2010 r.

	Zatrudnienie w działalności B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo (EPC)	Zatrudnieni w działalności B+R ogółem (EPC)
Polska	4,6	81842,5
Dolnośląskie	4,2	5498,0
Kujawsko-pomorskie	3,0	2736,0
Lubelskie	3,0	3427,4
Łódzkie	3,2	4490,8
Małopolskie	6,2	8861,5
Mazowieckie	10,4	27078,0
Opolskie	2,3	950,1
Podkarpackie	4,2	4079,3
Podlaskie	2,8	1533,9
Pomorskie	4,8	4429,0
Śląskie	3,5	7241,7
Świętokrzyskie	1,7	1198,8
Warmińsko-mazurskie	2,2	1389,4
Wielkopolskie	4,3	6505,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=450648&p\\_token=-1555049468](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=450648&p_token=-1555049468), dostęp: 10.09.2012r.

Rys. 3. Struktura personelu B+R z wyższym wykształceniem w 2010 r.



Źródło: *Nauka i technika w 2010r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 82 [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_800\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_800_PLK_HTML.htm), dostęp: 10.09.2012r.

Tab. 3. Liczba zgłoszonych i udzielonych patentów i wzorów użytkowych w Polsce w latach 2009–2010

	Patenty				Wzory użytkowe			
	Zgłoszone		Udzielone		Zgłoszone		Udzielone prawa ochronne	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Polska	2899	3203	1536	1385	734	879	431	484
Dolnośląskie	287	320	170	146	52	65	19	23
Kujawsko-pomorskie	115	124	53	35	45	45	26	29
Lubelskie	137	124	60	55	28	24	25	24
Lubuskie	23	28	18	7	8	6	3	9
Łódzkie	177	212	115	94	31	56	37	23
Małopolskie	258	310	141	164	98	74	45	52
Mazowieckie	644	701	339	326	139	158	8	116
Opolskie	75	70	34	28	10	17	3	8
Podkarpackie	70	82	45	32	33	49	12	19
Podlaskie	50	56	15	11	15	31	4	14
Pomorskie	216	201	78	81	16	34	22	12
Śląskie	374	436	274	233	130	170	73	90
Świętokrzyskie	47	49	37	25	19	30	17	15
Warmińsko-mazurskie	35	60	9	18	23	25	11	5
Wielkopolskie	282	314	105	95	69	77	38	35
Zachodniopomorskie	109	116	43	35	18	18	11	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=450648&p\\_token=0.35300528118386865](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=450648&p_token=0.35300528118386865), dostęp: 10.09.2012r.

Wyniki Polski w zakresie patentów i wzorów użytkowych są wysoce niezadowalające. Niewielkie nakłady i niska liczba personelu badawczego spowodowały udzielenie w 2010 r. zaledwie 1385 patentów (tab. 3). Dla porównania w 2009 r. przyznano 1536 patentów, a więc zauważa się trend malejący. Największy współczynnik, zarówno zgłaszanych, jak i udzielanych patentów, odnotowuje województwo mazowieckie, które w 2010 r. zgłosiło ich 701, z czego zatwierdzono 326. W większości województw dostrzega się, w porównaniu do 2009 r., rosnącą liczbę zgłaszanych patentów, co niestety nie przekłada się na większą liczbę ich udzielania, która w większości przypadków zmalała. Przykładowo w województwie wielkopolskim na 314 zgłoszonych patentów udzielonych zostało tylko 95. W obszarze wzorów użytkowych najaktywniejsze było województwo śląskie, odnotowując 170 zgłoszeń, a najmniej kreatywne województwo lubuskie

z 6 zgłoszeniami. Zauważa się mniejszą dysproporcję między zgłaszanymi wzorami użytkowymi i udzielonymi na nie prawami ochronnymi. Najlepiej pod tym względem wypadło województwo lubelskie, któremu na 24 zgłoszenia udzielono wszystkie prawa ochronne.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=450193&p\\_token=1602409734](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=450193&p_token=1602409734), dostęp 10.09.2012 r., [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=450648&p\\_token=-1555049468](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=450648&p_token=-1555049468), [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=450648&p\\_token=0.35300528118386865](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=450648&p_token=0.35300528118386865) dostęp 10.09.2012 r.
- Castells M., *The Information Age: Economy, Society and Culture – The Rise of the Network Society*, Vol. I, Blackwell Publishers, Oxford 1996, reprinted 1999.
- Dolińska M., *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Drucker P., *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- Drucker P., *Spółczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Dworak E., *Gospodarka oparta na wiedzy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Freeman Ch., Pinter F., *The Economics of Industrial Innovation*, London 1982.
- Kotler P., *Marketing Management*, Prentice Hall, New Jersey 1991.
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Nauka i technika w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2012, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_800\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_800_PLK_HTML.htm), dostęp: 10.09.2012 r.
- Niedzielski P., *Innowacyjność*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2008.
- Nowakowska A., *Region innowacyjny – procesy innowacji i polityka innowacyjna w rozwoju regionu*, w: *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, Difin, Warszawa 2011.
- Nowakowska A., *Regionalny System Innowacji w: Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2005.
- Okoń-Horodyńska E., *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Warszawa 2000.

- Przygodzki Z., *Znaczenie kapitału ludzkiego w budowaniu innowacyjnych regionów*, w: *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, red. A. Nowakowska, Łódź 2009.
- „Rocznik Statystyczny RP 2011”, GUS, Warszawa 2011, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rs\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/rs_rocznik_statystyczny_rp_2011.pdf), dostęp: 10.09.2012 r.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1960.
- Zienkowski L., *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

## Summary

---

### **KNOWLEDGE AND INNOVATION AS KEY DRIVERS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT ON THE REGIONAL LEVEL**

In modern world countries and regions are following to knowledge-based economy direction. It's natural consequence of economic system development, crossing from controlled economy to the market economy, while nowadays proceed to global knowledge economy trend. In association to that, it's occurring factors transformation that decisive progress, material resources are replace by immaterial, in whose intellectual capacity and innovation are the key role. Main superiority are carrying regions, that are distinguished by efficient flow of knowledge and information resources as well as social capital appear. The purpose of this work is to present issues related with knowledge-based economy, above all considering this kind of factors as knowledge and innovation. Study is going to agitate regional competitiveness aspect, that is a midpoint to income growth and community welfare.



Roman Wosiek

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Sektor badawczo-rozwojowy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską

## Wprowadzenie

Obecne trendy rozwojowe państw wysoko zaawansowanych technologicznie pokazują, że trwały rozwój gospodarczy może zostać zagwarantowany jedynie dzięki budowaniu przewag konkurencyjnych opartych na wiedzy i innowacjach. Uznaje się, że w XX w. główną determinantą długookresowego wzrostu gospodarczego były dobre instytucje, a w XXI w. to **era globalnej gospodarki opartej na wiedzy** (*global knowledge economy*), w której najważniejszą determinantą rozwoju przedsiębiorstw, regionów oraz gospodarek narodowych będzie **zdolność do innowacji**<sup>1</sup>. Zatem międzynarodowa konkurencyjność nowoczesnej gospodarki – silniej niż obecnie – uwarunkowana będzie innowacyjnością poszczególnych jej podmiotów działających zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W tym kontekście wzrost konkurencyjności technologicznej i innowacyjności gospodarki narodowej stanowi – zarówno obecnie, jak i w najbliższej przyszłości – jedno z najważniejszych wyzwań cywilizacyjnych decydujących o długoterminowej perspektywie wzrostu gospodarczego i rozwoju ekonomiczno-społecznego. Budowa takiej gospodarki, która bazuje w głównej mierze na wiedzy, zaawan-

---

<sup>1</sup> M. Radzikowski, K. Rybiński, *Achieving Sustainable Growth. Will New Europe Fly Or Crawl in the 21st Century Global Knowledge Economy*, Paper presented for the conference „The Future of Europe Sustainable Development and Economic Growth” organized by the Club of Rome and Polish Academy of Science, Vienna 2007, 12–13 September, s. 22.

sowanych technologiach i innowacjach, wymaga aktywności wielu sektorów stanowiących jej nośniki, a wśród nich do najważniejszych niewątpliwie zaliczyć należy działalność naukową i badawczo-rozwojową.

Celem pracy jest krótka analiza zmian w sferze nauki i techniki w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską. Badanie dynamiki i kierunku zmian w tym obszarze oparte zostanie na metodologii odwołującej się do standardów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uwzględniającej powszechnie stosowane m.in. w ekspertyzach, opiniach i raportach mierniki działalności naukowo-badawczej, zwane procedurami standardowymi dla badań statystycznych w zakresie działalności badawczej i rozwojowej. Wyniki posłużą do oceny obecnej pozycji, jak i zdolności technologicznej polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej oraz dystansu, jaki dzieli nasz kraj od wybranych państw Unii Europejskiej.

## 1. Ogólna charakterystyka sektora badawczo-rozwojowego w Polsce

Na wstępie uzasadnione wydaje się wskazanie zakresu i sposobu interakcji obszaru działalności badawczej i rozwojowej – rozumianej jako ogół różnych działań ze sfery nauki i techniki – na gospodarkę i w szczególności na jej międzynarodową pozycję konkurencyjną. Dla wzrostu potencjału technologicznego niezbędne jest efektywne prowadzenie działalności badawczej i rozwojowej, która – co należy podkreślić – ma szerokie spektrum możliwości oddziaływania na poszczególne komponenty zarówno technologicznej pozycji, jak i zdolności gospodarki narodowej. Wśród nich wymienić należy w pierwszej kolejności wytwarzanie **dóbr i usług zaawansowanych technologicznie**, a także opracowywanie **nowych technologii** i rozwiązań innowacyjnych, tzw. **innowacji technologicznych**<sup>2</sup> oraz ich eksport i import. Następnym elementem silnie oddziałującym na konkurencyjność i będącym zarazem jej siłą napędową, jest **wiedza** – jeden z najcenniejszych zasobów

---

<sup>2</sup> Według podręcznika Frascati przez innowacje technologiczne należy rozumieć wszystkie czynności naukowe, technologiczne, organizacyjne, finansowe i handlowe – w tym inwestycje w nową wiedzę – które w rzeczywistości lub w zamierzeniu prowadzą do wdrażania faktycznie nowych technologicznie produktów i procesów. Działalność B+R jest tylko jednym z elementów tych czynności i może być podejmowana na różnych etapach procesu innowacyjnego. Może ona służyć nie tylko jako zasadnicze źródło nowatorskich pomysłów, lecz także jako sposób rozwiązywania problemów, do którego można odwołać się w dowolnym momencie procesu aż po wdrożenie. *Frascati Manual 2002: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental*, OECD, Paryż 2002, s. 19.

w zaawansowanej technologicznie gospodarce XXI w.<sup>3</sup> Natura tego pojęcia jest dualna. Z jednej strony to wiedza, która utożsamiana jest z kapitałem ludzkim i identyfikowana poprzez wykwalifikowaną kadrę pracowników posiadających wysokie wykształcenie, unikatowe kompetencje i umiejętności oraz system wartości<sup>4</sup>. Z drugiej zaś strony, to nieucieleśniona wiedza techniczna; w szczególności chodzi o jej kreację, dyfuzję oraz możliwości jej transferu i absorpcji w procesach gospodarczych czy biznesowych. Przez dyfuzję, czyli przepływy bezpośrednie nieucieleśnionej wiedzy technicznej, rozumieć należy jej eksport i import pod postacią patentów, licencji, wzorów użytkowych czy znaków towarowych. Nie mniej istotny wpływ na kształtowanie się zasięgu i natężenia strumienia oddziaływania działalności B+R na gospodarkę ma również **współpraca technologiczna podmiotów sfery badań i nauki**, będąca wynikiem uczestnictwa podmiotów gospodarczych w różnego rodzaju krajowych czy międzynarodowych aliansach technologicznych.

Skład sfery badawczo-rozwojowej stanowi ogół instytucji i osób zajmujących się pracami twórczymi, podejmowanymi na rzecz zwiększenia zasobów wiedzy, jak również dla znalezienia nowych zastosowań tej wiedzy. Rezultatem są różnego rodzaju innowacje – produktowe, procesowe, technologiczne, kluczowe dla wzrostu konkurencyjności technologicznej. W skład tej sfery w Polsce wchodzi następujące rodzaje jednostek:

---

<sup>3</sup> Wiedza, technologie i innowacje są motorem napędowym rozwoju gospodarczego. Współczesne inwestowanie jest ukierunkowane nie tylko na wartości materialne, jak maszyny, urządzenia, budynki, budowle, ale przede wszystkim na wartości niematerialne, na które składają się własne badania i działalność rozwojowa, transfer technologii, wykorzystanie patentów, wzorów patentowych, dokumentacji i prototypów receptur, zakupionych licencji, posiadanie i pozyskiwanie *know-how*. Liczne przeprowadzone badania i analizy potwierdzają, że nagromadzona wiedza jest obecnie siłą napędową rozwoju inwestycji niematerialnych, które występują razem z przedsięwzięciami materialnymi, dają efekt synergii. Por. W. M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Zarządzanie technologiami. Zaawansowane technologie i wyzwanie ich komercjalizacji*, Difin, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>4</sup> Należy jednak mieć na uwadze, że – m.in. w gospodarce opartej na wiedzy – można wyróżnić różne rodzaje wiedzy: *know-how*, dotycząca umiejętności i zdolności do działania, *know-what*, która odnosi się do faktów, *know-who*, która obejmuje kształtowanie specyficznych relacji społecznych oraz *know-why*, która koresponduje z naukowymi zasadami i prawami natury. *Know-how* – wiedza odnosząca się do umiejętności zrobienia czegoś oznacza wiedzę ekspertów i jest gromadzona w postaci posiadanego przez nich doświadczenia, a także doświadczenia wypracowanego przez firmy; dostęp publiczny do tego typu wiedzy jest ograniczony, a jej transfer – trudny; *know-what* – ten typ wiedzy odnosi się do znajomości faktów i jest raczej identyfikowany z informacją; *know-why* – odnosi się do zrozumienia reguł funkcjonujących w naturze, społeczeństwie itd.; *know-who* – są to kombinacje informacji i relacji społecznych na temat tego, kto co wie; pozwalają one na wykorzystanie wiedzy ekspertów. Taki podział wiedzy wprowadzili B. Lundvall i B. Johnson, zob. *The Learning Economy*, „Journal of Industry Studies” 1994, Vol. 1, No. 2, przytoczono za K. Piech, *Gospodarka oparta na wiedzy*, „E-mentor” 2004, nr 4, s. 36–40.

- jednostki, których podstawowy rodzaj działalności obejmuje badania naukowe i prace rozwojowe, działające jako państwowe jednostki organizacyjne, w tym jednostki badawczo-rozwojowe i placówki naukowe Państwowej Akademii Nauk, jak również przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacje i jednostki działające przy pomocy innych form prawnych,
- szkoły wyższe publiczne i niepubliczne prowadzące działalność B+R,
- jednostki prowadzące działalność naukową i prace rozwojowe obok swojej podstawowej działalności systematycznie lub incydentalnie.

Do ich zadań w szczególności należy prowadzenie prac badawczych i rozwojowych oraz upowszechnianie wyników i przystosowywanie rezultatów badań do wdrożenia w praktyce, a także podejmowanie działalności w zakresie doskonalenia metod prowadzenia prac badawczych i rozwojowych.

Sektor badawczo-rozwojowy można charakteryzować pod wieloma względami. Warunkiem koniecznym holistycznej oceny jest analiza najważniejszych wskaźników statystycznych, wśród których pierwszą grupę stanowią te odnoszące się do podstawowej cechy – liczebności. **Liczba podmiotów prowadzących działalność badawczą i rozwojową** od 1995 r. – z wyjątkiem nieznacznych fluktuacji na przełomie lat 1999/2003 – systematycznie rosła, a w okresie 2004–2010 odnotować należy niemal 82% wzrost ogólnej liczby wszystkich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność B+R (tab. 1)<sup>5</sup>.

Tab. 1. Podmioty prowadzące działalność badawczo-rozwojową oraz jednostki badawczo-rozwojowe w Polsce w latach 1995–2010

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba podmiotów prowadzących działalność B+R	738	860	920	838	925	957	1097	1085	1140	1153	1286	1744
Liczba jednostek badawczo-rozwojowych	218	222	215	211	201	197	194	190	180	135	bd*	bd*

\*Brak porównywalnych danych statystycznych z powodu zmiany metodologii nazwy i klasyfikacji jednostek badawczo-rozwojowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Nauka i technika w Polsce w 2010r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 185.

Spośród 1744 jednostek prowadzących w 2010 r. działalność badawczo-rozwojową 1233 stanowiły podmioty gospodarcze zajmujące się działalnością B+R,

<sup>5</sup> *Nauka i technika w Polsce*, roczniki 2004 i 2010 r., GUS, Warszawa 2005 i 2012.

261 – jednostki sektora rządowego i samorządowego, w tym 20 to kooperujące fundacje i stowarzyszenia, 195 – jednostki sektora szkolnictwa wyższego, w tym publiczne szkoły wyższe – 104, szkoły niepubliczne – 85 oraz 55 – prywatne instytucje typu *non profit*<sup>6</sup>.

## 2. Kadry naukowo-badawcze i techniczne

Najistotniejszym bodźcem tworzenia nowej wiedzy oraz technik i technologii są **kreatywni ludzie o wysokich kwalifikacjach**. Kapitał ludzki, według definicji zaproponowanej przez OECD, oznaczający wiedzę, umiejętności, kompetencje i inne atrybuty posiadane przez jednostki, które sprzyjają tworzeniu osobistego, społecznego i ekonomicznego dobrobytu<sup>7</sup>, w znacznym stopniu determinuje zdolność danego kraju do absorpcji kapitału finansowego i przetworzenia go w innowacyjne dobra i usługi. Lepsze wyposażenie czynnika – kapitał ludzki, pozwala państwom wiodącym utrzymać przewagę w kreacji innowacji. Czynnikiem ten jest również istotny w krajach takich jak Polska – imitujących osiągnięcia technologiczne, gdyż przyspiesza dyfuzję i absorpcję nowych rozwiązań technologicznych<sup>8</sup>. Rolę czynnika ludzkiego w kształtowaniu potencjału technologicznego i innowacyjnego gospodarki podkreśla np. model Arrowa, w którym proces uczenia się poprzez działanie przyczynia się do rozprzestrzeniania się nowej wiedzy i jej doskonalenia poprzez zdobywanie doświadczenia produkcyjnego<sup>9</sup>. Niski zasób kapitału ludzkiego jest zatem nie tylko czynnikiem hamującym zdolności technologiczne gospodarki w kontekście tworzenia wiedzy i rozwoju technologii, ale stanowi także barierę absorpcji innowacji i transferu wiedzy z zagranicy.

W 2010 r. w Unii Europejskiej liczba pracowników działalności B+R zatrudnionych w ekwiwalentach pełnego czasu pracy wynosiła niemal 2,5 mln osób, z czego największa część pracowała w sektorze przedsiębiorstw. Najwięcej osób zatrudnionych na pełnym etacie w działalności badawczo-rozwojowej pracuje w Niemczech – 550 300, Francji – 390 374, następnie w Wielkiej Brytanii – 319 487, Hiszpanii – 222 022 i we Włoszech – 218 837. W Polsce zatrudnienie to jest na poziomie

<sup>6</sup> *Nauka i technika w Polsce w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2012, s. 185.

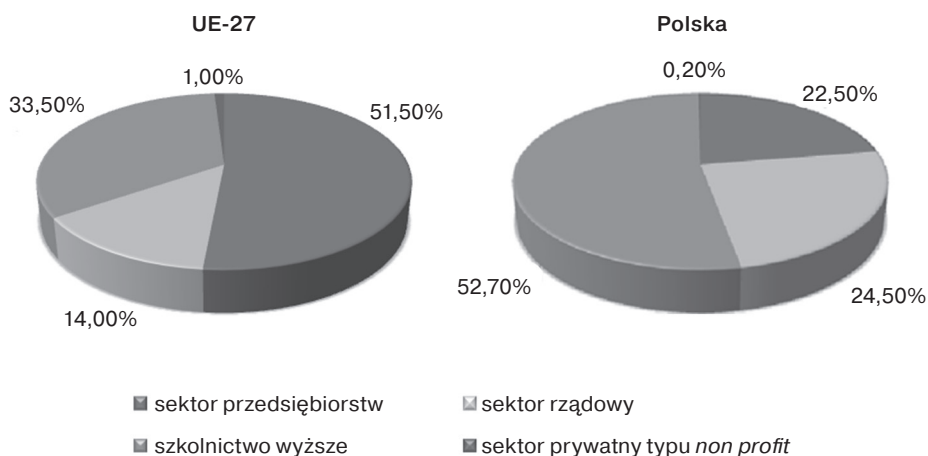
<sup>7</sup> *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, OECD, Paris 2001, s. 18.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat: *Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD. Ewolucja znaczenia czynników konkurencyjności*, red. W. Bieńkowski, M.A. Weresa, M.J. Radło, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 143–146.

<sup>9</sup> K.J. Arrow, *The Economic Implication of Learning by Doing*, „Review of Economic Studies” 1962, 29, s. 155–173.

81 843 osób, z czego zaledwie 23% pracuje w sektorze przedsiębiorstw, 25% w sektorze rządowym, a najwięcej, bo aż 52% w sektorze edukacji na poziomie wyższym. Warto zwrócić uwagę na fakt, że proporcje procentowego udziału zatrudnionych w UE-27 w sektorze przedsiębiorstw i szkolnictwie wyższym są odwrotne niż Polsce; unijna średnia – 51,5% – to zatrudnienie naukowców w sektorze przedsiębiorstw, a tylko 33,5% w uczelniach wyższych (rys. 1). Oznacza to, że „środek ciężkości” prowadzonych badań naukowych w UE-27 przesunięty jest w kierunku instytucji prywatnych sektora działalności gospodarczej, a nie jak to ma miejsce w Polsce – znajduje się głównie w sektorze szkolnictwa wyższego<sup>10</sup>.

Rys. 1. Udział pracowników B+R w sektorach gospodarki w Polsce i w UE-27 w 2010 r.



Źródło: *Science, Technology and Innovation in Europe 2012*, Eurostat 2012, s. 46.

Rzeczywisty dystans Polski do średniej UE widać, gdy zestawimy **udział procentowy osób pracujących w obszarze B+R w relacji do zasobów siły roboczej**. Aktualne dane, tzn. za 2009 r. (data publikacji raportu to 2012 r.), wskazują, iż w Polsce wskaźnik ten wynosił 0,75%, a średnia unijna w 2000 r. wynosiła 1,4%; w 2004 r. wskaźnik ten w UE przekroczył wartość 1,68%<sup>11</sup>. Reasumując – **dekadę temu średni wynik UE był prawie dwukrotnie wyższy niż wynik Polski w chwili obecnej**. Oznacza to, że w ujęciu ilościowym zdolności naukowo-badawcze polskiej gospodarki, decydujące niejako o pozycji technologicznej

<sup>10</sup> *Science, Technology and Innovation in Europe 2012*, Eurostat 2012, s. 46.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 44.

Polski na arenie międzynarodowej, są dość mocno ograniczone, co z kolei istotnie zakłóca proces konwergencji w zakresie poziomu konkurencyjności technologicznej. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że sytuacja taka może niekorzystnie wpływać na wszystkie gałęzie gospodarki i rodzić szereg potencjalnych problemów i zagrożeń na różnych jej płaszczyznach w przyszłości.

Warto jeszcze prześledzić w ujęciu ilościowym tempo zmian technologicznych zasobów siły roboczej w okresie polskiego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej, tj. w przedziale czasowym 2005–2010. Wskaźnikiem w tym zakresie będzie **przeciętne roczne tempo wzrostu personelu B+R, zatrudnionego w pełnym ekwiwalencie czasu pracy**. W okresie 2005–2010 średnioroczne tempo przyrostu osób zaangażowanych w badania i rozwój w większości państw Unii Europejskiej, jak i w przypadku całego ugrupowania, było zdecydowanie większe niż w Polsce. Średnio w UE-27 rokrocznie odnotowywano przyrost osób zatrudnionych w działalności badawczo-rozwojowej na poziomie powyżej 2,5%. Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc, osiągając wynik zdecydowanie poniżej tej granicy – ok. 1% to średnioroczny wzrost zatrudnienia pracowników sfery B+R. Zdecydowanie szybciej rozwijają się w tym aspekcie gospodarki państw takich jak: Słowacja, Słowenia, Węgry, Czechy i Litwa<sup>12</sup>. Permanentnie niskie zasoby polskiego kapitału ludzkiego sfery B+R w stosunku do innych państw UE-27 oraz brak pozytywnych efektów zmian w postaci zauważalnego wzrostu zatrudnienia w tym sektorze na przestrzeni ostatnich lat skutkują brakiem możliwości wygenerowania odpowiedniego poziomu wiedzy technicznej, niezbędnej do zniwelowania istniejącej w Polsce luki technicznej i technologicznej. Co więcej, zaprezentowane dane pozwalają wysnuć hipotezę, iż **dystans technologiczny w zakresie zasobów kapitału ludzkiego sfery badań, nauki i rozwoju powiększa się – a nie zmniejsza**.

### 3. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową

Nakłady krajowe brutto na działalność badawczo-rozwojową, tzw. wskaźnik GERD (*Gross Domestic Expenditure on R&D*), w Polsce w cenach bieżących kształtowały się następująco: w 2005 r. na poziomie 5 575 mln zł, w 2007 r. wynosiły 6 675 mln zł, a w 2010 r. osiągnęły wartość 10 416 mln zł. Zatem nakłady te wzrosły pomiędzy 2005 a 2010 r. w cenach bieżących o 87%. Warto podkreślić, że lata

<sup>12</sup> J. Wolszczak-Derlacz, A. Parteka, *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza*, Ernst&Young Polska, Warszawa 2010, s. 87.



te to okres progresu nakładów na B+R w porównaniu do okresu 2000–2005, gdzie nakłady wewnętrzne na badania naukowe w Polsce wzrosły jedynie o 16,2%<sup>13</sup>. Korzystne tendencje w polskiej gospodarce można zaobserwować także, gdy pod uwagę weźmie się kolejny wskaźnik – **średnioroczne tempo wzrostu nakładów na badania i rozwój – AAGR** (*Average Annual Growth Rate*). Otóż tempo tych zmian według obliczeń Eurostatu dla wszystkich państw UE-27 w okresie 2005–2010 wynosiło 3% (wobec 3,33% w latach 2000–2005); wynik dla Polski w tej kategorii przekroczył 10% (wobec 2,98% w latach 2000–2005) i plasował nasz kraj tuż za Portugalią i Estonią, w ścisłej czołówce państw z największym średniorocznym wzrostem wydatków na B+R. Względnie wysokie wyniki, tj. ponad 5%, uzyskały również: Słowenia, Słowacja, Bułgaria, Cypr, Czechy i Rumunia<sup>14</sup>.

Nakłady wewnętrzne na B+R w relacji do PKB dla Polski i nowych państw członkowskich UE-10 prezentuje tab. 2. Wzrost wskaźnika intensywności prac B+R w Polsce w latach 2005–2010 wyniósł 32,1%, tj. 0,18 pkt proc. (w okresie 2000–2005 obserwowano spadek intensywności prac B+R o 10,9%, tj. 0,07 pkt proc.). W 2010 r. zanotowano wzrost wskaźnika intensywności prac B+R do nieobserwowanego dotychczas poziomu 0,74% PKB. Mimo tego rezultat ten plasował nasz kraj w grupie najsłabszych państw w UE-27 – gorszy wynik w tym zestawieniu oprócz tych zaprezentowanych w tabeli państw, tj. Cypru, Litwy, Malty i Słowacji, zanotowano tylko w Rumunii i Bułgarii.

Tab. 2. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową ogółem jako procent PKB – Polska na tle UE-27 i wybranych państw

	UE-27	Cypr	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Malta	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
2004	1,83	0,37	1,20	0,85	0,42	0,75	0,53	0,56	0,51	1,39	0,88
2005	1,83	0,41	1,35	0,93	0,56	0,75	0,57	0,57	0,51	1,44	0,94
2006	1,85	0,43	1,49	1,13	0,70	0,79	0,62	0,56	0,49	1,56	1,01
2007	1,85	0,44	1,48	1,08	0,60	0,81	0,58	0,57	0,46	1,45	0,98
2008	1,92	0,43	1,41	1,28	0,62	0,79	0,56	0,60	0,47	1,65	1
2009	2,01	0,49	1,48	1,43	0,46	0,83	0,54	0,68	0,48	1,86	1,17
2010	2	0,50	1,56	1	0,60	0,79	0,63	0,74	0,63	2,11	1,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, *Research and development expenditure*, wrzesień 2012 r., [www.eurostat.ec.europa.eu](http://www.eurostat.ec.europa.eu)

<sup>13</sup> *Nauka i technika w Polsce w 2010 r.*, op.cit., s. 45.

<sup>14</sup> *Science, Technology and Innovation in Europe*, Eurostat, 2012, s. 33.



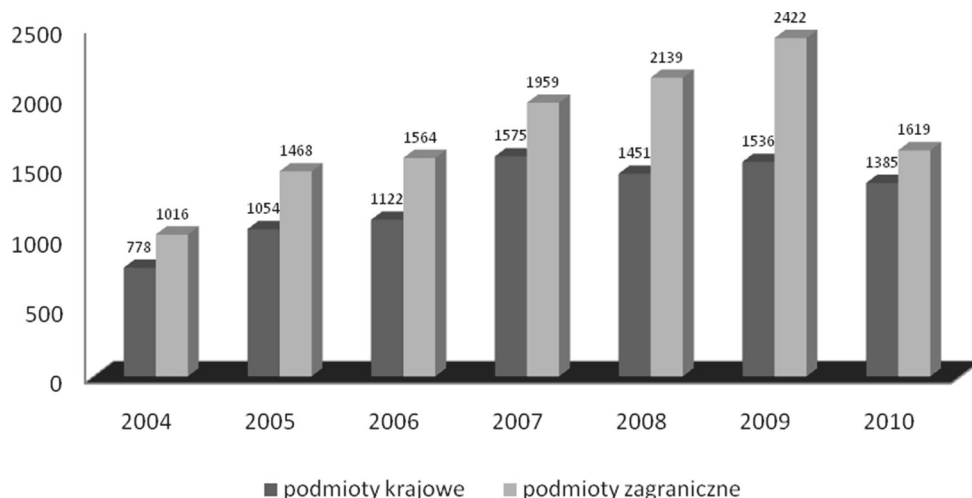
W świetle powyższego wydaje się oczywistością stwierdzenie, że poziom inwestycji w naukę, badania i rozwój w Polsce jest znacząco różny od pożądanego. Znaczne niedoinwestowanie tej sfery stanowi obecnie największą słabość polskiej gospodarki. Oprócz niedoborów kapitału finansowego jest to również wynik dość ograniczonej świadomości co do znaczenia działalności B+R, uznawanej za jeden z głównych czynników postępu technologicznego na świecie, i co więcej – znaczenie wyników prac B+R nieustannie rośnie. Ponadto inwestycje w badania i rozwój w Polsce są w głównej mierze finansowane przez sektor rządowy i mniej niż co trzecia złotówka pochodzi ze środków sektora przedsiębiorstw. Tym samym przedsiębiorstwa podążają raczej w kierunku naśladownictwa tanich imitacji produktowych i procesowych. Brakuje im większej koncentracji uwagi na pilotażu własnych prac B+R i wdrażaniu innowacji. Skutkiem wieloletniego niedofinansowania działalności B+R jest to, że nie nadąża ona za osiąganym w Unii Europejskiej wzrostem technologicznym.

## 4. Dynamika zamian w obszarze patentowym

Współcześnie obszar patentowy należy potraktować jako nowe źródło technologicznej przewagi konkurencyjnej. Wskaźnikiem w tym zakresie jest krajowa liczba zgłoszeń patentowych czy silnie z nią skorelowana dodatnio **liczba przyznanych patentów krajowych**. Dane dotyczące liczby udzielonych patentów podmiotom krajowym w latach 2004–2010 przedstawia rys. 2. W tym okresie mamy w kolejnych latach znaczne wahania: najpierw obserwujemy systematyczny wzrost w ciągu pierwszych czterech lat wskaźnika od 778 patentów w 2004r. do wysokości 1575 zanotowanej w 2007r., a następnie na przełomie lat 2007/2008 spadek o blisko 8% do poziomu 1451 i w roku następnym ponowny wzrost aktywności w obszarze patentowym. Ostatni rok analizowanego okresu, tj. 2010r., był drugim w okresie członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej rokiem, w którym odnotowano spadek, tym razem blisko o 10% w porównaniu do roku poprzedniego. Wielce niepokojący pozostaje fakt, że jest to poziom, który notowany był w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Pozostając w przekonaniu, iż jest to tylko przejściowy spadek i niekorzystna tendencja w najbliższych latach odwróci się, należy mieć na względzie, że od chwili zgłoszenia patentowego do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej do chwili przyznania patentu zwykle mijają trzy lata, zatem na zmienną – przyznane patenty – patrzeć należy z trzyletnim opóźnieniem<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej – raport roczny 2010*, Warszawa, s. 61.

Rys. 2. Liczba zarejestrowanych patentów zgłoszonych do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej 2004–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej – raport roczny 2010*, s. 61.

Kolejny, **międzynarodowy wymiar obszaru patentowego** obejmuje wskaźniki takie jak: liczba zgłoszonych patentów w ujęciu bezwzględnym, relacja zgłoszeń patentowych do liczby mieszkańców oraz średnioroczne tempo wzrostu zdolności w zakresie tworzenia wiedzy. Ograniczając się jedynie do lat 2004 i 2009, można odnotować, iż Polska zgłosiła w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) odpowiednio 124 i 260 patentów, co daje wynik w 2004 r. 3, a w 2009 r. 9 patentów na milion mieszkańców. Średnie tempo wzrostu liczby zgłaszanych przez Polskę patentów do EPO w okresie 2004–2009 wynosiło 15,9%<sup>16</sup>. Wszystkie wartości tych wskaźników na tle odpowiednich wskaźników innych państw i w zestawieniu ich ze średnią unijną wyglądają mizernie i tym samym polski potencjał do kreowania nowej wiedzy w postaci wynalazków pozostaje nadal na bardzo niskim poziomie.

## Podsumowanie

Relatywnie niższe wartości wskaźników sfery B+R wydają się jedynie potwierdzać fakt istnienia znacznej luki technologicznej w polskiej gospodarce. Zjawiskiem niepokojącym pozostaje ciągle niska aktywność innowatorów w zabezpieczeniu

<sup>16</sup> *Science, Technology and Innovation in Europe*, op.cit., s. 84.

interesów polskiego dorobku naukowego i wdrożeniowego. Sytuacja taka skutkuje tym, że **Polska nie nadrabia dystansu technologicznego, jaki dzieli nasz kraj od europejskiej technologicznej triady**. Ponadto polskie wyniki sfery badawczo-rozwojowej pozwalają wysnuć hipotezę, że integracja Polski z Unią Europejską sprzyja wprawdzie zmniejszeniu i niwelowaniu dysproporcji rozwojowych, jednakże na wielu jej płaszczyznach, w szczególności w sferze B+R, tempo tych zmian jest niewystarczające i powoduje pogłębianie się luki technologicznej. Tym samym dystans Polski do państw UE – pomimo pewnych pozytywnych efektów działań z punktu widzenia gospodarki narodowej jako całości – realnie ulega zwiększeniu, czyli odbywa się **dywergencja technologiczna polskiej gospodarki**.

## Literatura

- Arrow K.J., *The Economic Implication of Learning by Doing*, „Review of Economic Studies” 1962, No. 29.
- Frascati Manual 2002: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*, OECD, Paryż 2002.
- Griliches Z., *Patent statistics as economic indicators*, „Journal of Economic Literature” 1990, t. 28, No. 4.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Zarządzanie technologiami. Zaawansowane technologie i wyzwanie ich komercjalizacji*, Difin, Warszawa 2008.
- Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD. Ewolucja znaczenia czynników konkurencyjności*, red. W. Bieńkowski, M.A. Weresa, M.J. Radło, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Nauka i technika w Polsce*, roczniki 2004–2010, GUS, Warszawa 2005–2012.
- Nawara W., Szarzec K., *Diagnoza innowacyjności gospodarki Polski w: Rynarzewski T., Truskolaski S., Skutki zagranicznych szoków technologicznych dla polskiej gospodarki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Piech K., *Gospodarka oparta na wiedzy*, „E-mentor” 2004, nr 4.
- Radzikowski M., Rybiński K., *Achieving Sustainable Growth. Will New Europe Fly Or Crawl in the 21st Century Global Knowledge Economy*, Paper presented for the conference „The Future of Europe Sustainable Development and Economic Growth” organized by the Club of Rome and Polish Academy of Science, Vienna 2007, 12–13 September.
- Raport – Innowacyjność 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Science, Technology and Innovation in Europe 2012*, Eurostat 2012.

*Science, Technology and Industry Outlook: Divers of Growth*, OECD, Paryż 2001.

*Stan i tendencje rozwojowe sektora jednostek badawczo-rozwojowych w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

*Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej – raport roczny 2010*, Warszawa 2010.

Wolszczak-Derlacz J., Parteka A., *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza*, Ernst & Young Polska, Warszawa 2010.

## Summary

---

### R&D SECTOR IN POLAND IN THE INTEGRATION PROCESS WITH THE EUROPEAN UNION

In the study was analyzed the issue of developing a technology position and the competitive ability of the Polish economy in the process of integration with the European Union. The evaluation was performed in the context of, place in recent years – changes in science and technology. Presents the basic determinants of research and development in Poland after accession, as well as quantitative changes in these categories, in relative terms – compared to selected European Union countries.

ROZDZIAŁ IV

**ROZWIĄZANIA  
INSTYTUCJONALNO-PRAWNE**



Marcin Czaplicki  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Regulacje ostrożnościowe a narastanie niestabilności finansowych

## Wprowadzenie\*

Bezprecedensowy rozwój systemu finansowego w ostatnich trzydziestu latach sprawił, że stabilność monetarna przestała być jedynym gwarantem stabilności ekonomicznej. Co więcej, przestały się sprawdzać założenia, jakie leżały dotychczas u podstaw funkcjonowania samych rynków finansowych i ich uregulowania. System finansowy oddalił się od sektora realnego, a jego instytucje, do tej pory odgrywające kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i uznawane za katalizator wzrostu gospodarczego, poprzez swoją działalność zaczęły prowadzić do akumulacji ryzyka systemowego<sup>1</sup> oraz narastania niestabilności finansowych<sup>2</sup>, które zmaterializowały się w kryzysie *subprime* z 2007 r. i następującej po nim recesji gospodarczej.

---

\* Artykuł jest wynikiem realizacji badań na temat *Rola polityki pieniężnej w procesie stabilizacji rynków finansowych* finansowanych w ramach środków na *Finansowanie działalności polegającej na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich* w 2012 r.

<sup>1</sup> Ryzyko systemowe definiowane jest jako: „ryzyko zakłócenia funkcjonowania systemu spowodowane osłabieniem pozycji wszystkich jego części, które to zakłócenie może potencjalnie doprowadzić do pogorszenia się sytuacji w realnej sferze gospodarki”, za: *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets, and Instruments: Initial Considerations. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, IMF, BIS, FSB, 28.10.2009 r., s. 2.

<sup>2</sup> Definiowane są one jako stan, gdy nawet normalnej wielkości szoki są w stanie wywołać kryzys.

Źródłem opisywanych problemów jest procykliczna<sup>3</sup> działalność banków, która prowadziła do nadmiernego wzrostu ich akcji kredytowej, czego rezultatem były niestabilne boomy kredytowe, czyli takie, które prowadzą do powstania baniek spekulacyjnych<sup>4</sup> na rynkach aktywów. Jej przyczyn można się dopatrywać w wielu czynnikach: luźnej, asymetrycznej polityce banku centralnego, rozszerzonym dostępie do finansowania akcji kredytowej czy silnej presji konkurencyjnej, ale także – a być może przede wszystkim – w postępującym od trzydziestu lat procesie deregulacji i liberalizacji rynków finansowych<sup>5</sup>. Coraz większy nacisk kładziony był na dyscyplinę rynkową, a także na zdolność oraz chęć banków do adekwatnego przyjmowania i dywersyfikowania ryzyka. W końcu proces regulowania sektora bankowego oparto na perspektywie mikroostrożnościowej, która nie okazała się wolna od wad.

Poniższy artykuł stanowi próbę ustosunkowania się do zakreślonych powyżej problemów oraz wyzwań. Jego celem jest zarysowanie kontrowersji wokół perspektywy mikroostrożnościowej oraz przedstawienie regulacji makroostrożnościowych jako nowego, komplementarnego podejścia do regulowania działalności bankowej. Wykazane zostanie przy tym, iż wykorzystanie owych regulacji pozwala rozwiązać problemy, których nie mogły efektywnie ograniczyć dotychczasowe regulacje o mikroostrożnościowym charakterze.

## 1. Rola regulacji mikroostrożnościowych w powstawaniu niestabilności finansowych

Badania prowadzone przez ekonomistów jeszcze przed kryzysem *subprime* wskazywały na kluczową rolę niestabilnych boomów kredytowych w procesie narastania niestabilności finansowych<sup>6</sup>. Ekspansja banków była nakręcana przez wiele różnorodnych czynników. Za podstawowy uznaje się jednak niski poziom stóp procentowych utrzymujący się przez zbyt długi czas na rynkach finansowych. Niskie stopy procentowe poprawiają zarówno bilans kredytobiorców, jak i kredytodawców. Zwiększając wartość aktywów służących jako zabezpieczenia

<sup>3</sup> Wspierające tendencje wynikające z przebiegu cyklu koniunkturalnego.

<sup>4</sup> Rozumianych jako dynamiczny wzrost cen aktywów, w którego przypadku prawdopodobieństwo nagłego, gwałtownego odwrócenia trendu jest wysokie.

<sup>5</sup> Rozumianych jako stopniowe znoszenie barier administracyjnych i norm prawnych ograniczających konkurencję oraz ryzyko ponoszone w ramach działalności pośrednictwa finansowego.

<sup>6</sup> Por. C. Borio, P. Lowe, *Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, BIS Working Paper No. 114, lipiec 2002, s. 8–18.



dla pożyczkobiorców oraz ograniczając atrakcyjność aktywów finansowych nieobciążonych ryzykiem, prowadzą one do rozszerzenia akcji kredytowej na coraz szerszą grupę podmiotów. Będzie to miało miejsce także na skutek opóźnienia rozpoznawania strat dotyczących portfeli kredytów dzięki możliwości rolowania długu, czyli przełożenia jego spłaty. Przed kryzysem *subprime* pojawił się jednak dodatkowy czynnik w postaci instytucji parabankowych, które nie będąc poddane ścisłym, kosztownym z punktu widzenia podmiotu regulowanego wymogom regulacyjnym, zaczęły konkurować z bankami. W takiej sytuacji, aby pozostać konkurencyjnymi, musiały one obniżyć swoje marże odsetkowe. Przy nieelastycznych celach nakreślonych zarządom przez akcjonariuszy banki, aby utrzymać wskaźnik rentowności na niezmiennym poziomie, musiały rozszerzać akcję kredytową przy zachowaniu podobnej bazy kapitałowej.

Wobec ograniczonej bazy depozytowej (sektora niefinansowego) kolejnym źródłem taniego finansowania okazały się inne instytucje rynków finansowych. Z tą tendencją wiązało się skracanie okresu zapadalności nowych zobowiązań, co prowadziło do kumulacji ryzyka systemowego. Wynikało to również z tego, że gwałtownie rosła skala kredytowania na rynku międzybankowym. Samo ryzyko było najczęściej niedostrzegane, ponieważ modele oceny ryzyka opierały się zazwyczaj na danych przeszłych<sup>7</sup>. Przyczyniło się do tego również środowisko niskich: inflacji oraz stopy procentowej. W efekcie banki rozpoczęły pogon za zyskiem (*search for yield*)<sup>8</sup>.

Ze strony popytowej kredyt trafiał do nieproduktywnych sektorów dóbr niehandlowych (*nontradables*), przede wszystkim do nieruchomości. Rezultatem tego był wzrost ich cen oraz powstanie bańki spekulacyjnej. Z drugiej strony, rosła luka pomiędzy terminami zapadalności aktywów (długoterminowych kredytów hipotecznych) oraz pasywów (krótkoterminowych pożyczek na rynku międzybankowym czy transakcji repo – warunkowego odkupu<sup>9</sup>). Akcja kredytowa nie mogła być jednak nieskończenie długo rozszerzana z wykorzystaniem dotychczasowej bazy – wypłacalnych klientów. W związku z tym finansowane podmioty gospodarcze stawały się niewypłacalne, a jedyną podstawą udzielenia

<sup>7</sup> Warto jednak wskazać na artykuł A. Schleifera i R. Vishny'ego, którzy dowodzą, że banki dostrzegały podejmowane ryzyko, ale liczyły, że nie dojdzie do jego materializacji w najbliższej przyszłości. Por. A. Schleifer, R.W. Vishny, *Unstable banking*, „Journal of Financial Economics” 2010, t. 97, No. 3, s. 306–318.

<sup>8</sup> R.G. Rajan, *Has Financial Development Made the World Riskier?*, NBER Working Paper No. 11728, listopad 2005, s. 3.

<sup>9</sup> Z definicji są one zawierane na okres do 1 roku.

im kredytu stała się rosnąca wartość zabezpieczenia (najczęściej nieruchomości)<sup>10</sup>. Umożliwiła ona nie tylko zabezpieczenie samego kredytu, ale także rolowanie długu, a nawet zwiększanie sumy kredytu celem zakupu dóbr konsumpcyjnych.

Finansowanie nabycia płynnych aktywów krótkoterminowym długiem stało się w takiej sytuacji bezpieczne, a przede wszystkim opłacalne (przynajmniej w perspektywie krótkookresowej)<sup>11</sup>. Ponieważ krótkookresowy zysk jest tym większy, im wyższa jest dźwignia finansowa, ta u pośredników finansowych osiągała maksymalne poziomy. Umożliwiła to wysoka płynność rynków finansowych. Pozwalały na to również regulacje bankowe, które obejmowały kredyty hipoteczne relatywnie niskimi wagami ryzyka, w efekcie czego banki nie musiały gromadzić dużo kapitału na ich zabezpieczenie<sup>12</sup>. Dodatkowym czynnikiem, który się do tego przyczynił, były możliwości arbitrażu regulacyjnego. Ramy regulacyjne okazały się bardzo dziurawe. Wystarczyło zebrać kredyty w koszyk, pogrupować i odsprzedać je innemu bankowi jako papier wartościowy zabezpieczony na aktywach (*asset backed security*, ABS), aby „pozbyć się” ryzyka i zyskać fundusze na dalszą akcję kredytową. Bank-nabywca nie musiał odkładać znaczących sum kapitału na zabezpieczenie ryzyka związanego z nabytymi papierami (a *de facto* kredytami), gdyż z perspektywy regulacji zobowiązaniem do ich odkupu/zapłaty kuponu (odsetek) był bank-emitent, a więc instytucja stabilna, której zobowiązania objęte były niskimi wagami ryzyka. Dodatkowo bank-nabywca mógł stworzyć spółkę specjalnego przeznaczenia (SPV, SIV) i przesunąć ABS-y poza bilans. Co prawda, aby uzyskać za nie lepszą cenę, musiał je objąć swoją gwarancją, ale ta, jako instrument pozabilansowy, nie była przedmiotem wymogów kapitałowych, mimo iż ryzyko braku spłaty kredytów przechodziło na niezabezpieczony bank. Warto wskazać w tym momencie na rolę agencji ratingowych, które nadawały tym papierom wartościowym wysokie ratingi, co czyniło je atrakcyjniejszymi z uwagi na relatywnie wysoką stopę zwrotu w stosunku do innych, bezpiecznych instrumentów finansowych. Krzywa podaży kredytu mogła być przesuwana do momentu dopóty, dopóki ktoś nie powie „sprawdzam”. W efekcie doszło do

<sup>10</sup> Większy popyt na płynne aktywa oznacza wzrost ich ceny, co prowadzi do wzmocnienia bilansu instytucji finansowych, a to z kolei skutkuje jeszcze wyższym popytem na te same aktywa. Podobnie wyższa wartość zabezpieczenia kredytu przyczynia się do wzrostu jego wielkości przy zachowaniu (teoretycznie) podobnego poziomu ryzyka. Mechanizm ten jest znany jako akcelerator finansowy. Por. B.S. Bernanke i in., *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, NBER Working Paper No. 6455, marzec 1998, s. 4–5 oraz A. Sławiński, *Stabilność finansowa*, w: *Polityka pieniężna*, red. A. Sławiński, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 55.

<sup>11</sup> Działo się tak z uwagi na spłaszczenie krzywej dochodowości oraz relatywnie wyższą marżę odsetkową netto.

<sup>12</sup> Na 35,71 jednostek pieniężnych kredytów wystarczała 1 kapitału.

ogromnego „rozdmuchania” bilansów banków i innych instytucji finansowych. Wśród podmiotów gospodarczych nastąpiła zaś deformacja decyzji dotyczących alokacji inwestycji i konsumpcji w czasie<sup>13</sup>.

Przedkryzysowe regulacje nadzorcze nie uwzględniały nakreślonych powyżej problemów. Nadzorcy nie interesowało, czy osiągnięcie odpowiedniego poziomu współczynnika adekwatności kapitałowej było dokonywane poprzez zmianę w liczniku, czy też w mianowniku wzoru (nieistotnym było, czy bank ograniczy kredytowanie, ewentualnie zmieni jego strukturę, czy wzmocni kapitały własne). Tymczasem ma to znaczenie z makroostrożnościowego punktu widzenia<sup>14</sup>. Ponadto regulacje stwarzały bodźce do tego, aby ryzyka finansowe płynęły do instytucji, które nie były w stanie ich przyjąć i odpowiednio zniwelować<sup>15</sup>. Wymagając, aby banki trzymały więcej kapitału, nie poprawiano ich odporności, gdyż ta *de facto* zależy od relacji podejmowanego ryzyka do zdolności do jego przyjmowania. Podstawowym błędem okazało się regulowanie instytucji według nazwy czy formy prawnej, a nie np. rodzaju jej finansowania. Prowadziło to bezpośrednio do arbitrażu regulacyjnego przejawiającego się we wzroście słabo regulowanych sektorów rynku finansowego, które wywierały presję konkurencyjną na sektor bankowy<sup>16</sup>. Ponadto skomplikowanie i wielość innowacji finansowych skutkowałą pojawieniem się problemów informacyjnych dotyczących oceny ryzyka. Nowe instrumenty finansowe były akceptowane, gdyż mylnie zakładano, że umożliwią one szerszą jego dywersyfikację, a nawet redukcję.

<sup>13</sup> System finansowy przekształcił się z absorbującego szoki i ryzyko gospodarcze na przyczyniający się do ich dalszego wzmocnienia.

<sup>14</sup> Z uwagi na problem nawisu długu bankom, które znajdują się w złej sytuacji finansowej, jest trudniej zdobyć dodatkowy kapitał w związku z czym, aby osiągnąć wymagany poziom współczynnika, będą one redukowały wielkość swoich aktywów (co jest mniej pożądane ze społecznego punktu widzenia). Por. S. G. Hanson et al., *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*, The University of Chicago Booth School of Business, Working Paper No. 10–29, listopad 2010, s. 5–6.

<sup>15</sup> Np. do banków płynęło ryzyko płynności, mimo iż nie powinny go przyjmować z uwagi na: brak wymogów co do odkładania kapitału na zabezpieczenie niedopasowania terminów zapadalności pozycji bilansowych, zachęcanie do stosowania księgowości opartej na wartości rynkowej oraz codzienne zarządzanie ryzykiem aktywów. Ponadto wymagając od banków odprowadzania kapitałów od ryzyka kredytowego, regulacje powodowały, że (np. dzięki sekurytyzacji) trafiało ono do instytucji nieobjętych wymogami kapitałowymi. Por. A. Persaud, *Macro-Prudential Regulation*, ECFI Commentary, sierpień 2009 r., No. 25/4, s. 7.

<sup>16</sup> Wielkość sektora parabankowego w USA (*shadow banking system*) w 2007 r. jest oceniana na 6–25 bln dolarów w zależności, czy bierze się też pod uwagę aktywa pozabilansowe banków, aktywa banków inwestycyjnych, funduszy hedgingowych oraz jednodniowe transakcje *repo*. Dla porównania suma bilansowa pięciu największych banków handlowych USA osiągnęła w 2007 r. wartość 4 bln dolarów. Por. Z. Pozsar, M. Singh, *The Nonbank-Bank Nexus and the Shadow Banking System*, IMF Working Paper No. WP/11/289, grudzień 2011 r., s. 5; C.K. Whitehead, *Reframing Financial Regulation*, „Boston University Law Review” 2010, t. 90, nr 1, s. 27.

Regulacje nadzorcze i ostrożnościowe skupiały się na pojedynczych instytucjach badanych w izolacji, pomijając wielość i złożoność powiązań w samym systemie finansowym. Pominięto więc znaczenie efektów zewnętrznych prowadzących do powstania ryzyka systemowego. Nie zajęto się problemem procykliczności w zachowaniu instytucji finansowych oraz inwestorów, a także w kształtowaniu zabezpieczeń. Nie wzięto pod uwagę konfliktu interesów w działalności agencji ratingowych. W końcu, pomimo iż długość i wielkość boomu jest bezpośrednio skorelowana z większym prawdopodobieństwem nastąpienia po nim kryzysu, prawie każdy chciał, aby ów boom trwał. Tymczasem im silniejszy wydawał się system finansowy, tym bardziej był on zagrożony<sup>17</sup>.

Błędem okazało się również przyjęcie zdolności rynków finansowych do samoregulacji. Wśród argumentów przemawiających za takim wnioskiem można wyróżnić m.in.: asymetrię informacji, innowacje finansowe, niepełne ramy instytucjonalne, ale także adaptacyjny charakter oczekiwań, w związku z którym wzrost cen aktywów powodował, iż podmioty gospodarcze oczekiwały kontynuacji tej tendencji<sup>18</sup>. Przyczyniało się to do tego, że wraz z wydłużaniem się czasu narastania bańki spekulacyjnej coraz większy w niej udział miał popyt spekulacyjny<sup>19</sup>. W efekcie zezwolenie bankom na obliczanie wymogów kapitałowych z wykorzystaniem opracowywanych przez nich zaawansowanych metod ratingów wewnętrznych (AIRB) skutkowało spadkiem wartości ich kapitałów<sup>20</sup>. Podobne skutki wynikły z obniżenia wagi ryzyka kredytów zabezpieczonych hipotecznie z 50% na 35%<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Na tym właśnie polega paradoks niestabilności (*paradox of instability*). Por. C. Borio, M. Drehmann, *Towards an operational framework for financial stability: „fuzzy” measurement and its consequences*, BIS Working Paper No. 284, czerwiec 2009, s. 9–10.

<sup>18</sup> E.E. Leamer, *Housing is the Business Cycle*, NBER Working Paper No. 13428, wrzesień 2007 r.

<sup>19</sup> A. Sławiński, T. Chmielewski, *Przesłanki i możliwości wykorzystywania instrumentów nadzorczych do przeciwdziałania niestabilnym boomom kredytowym*, referat zaprezentowany na seminarium pt. „Dobre rządzenie”, Kraków 12.01.2011 r., s. 2.

<sup>20</sup> Szersza dyskusja znajduje się m.in. w: P.J. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia NBP” 2012, nr 278, s. 6. Dzięki temu takie instytucje jak Northern Rock mogły na krótko przed upadkiem (prośba o pomoc publiczną) wypłacić swoim akcjonariuszom wysokie dywidendy, argumentując to nadwyżkami kapitału regulacyjnego po wprowadzeniu standardów zgodnych z Bazyleą II. W omawianym przypadku wartość aktywów ważonych ryzykiem spadła z 34 do 19 mld funtów. W efekcie przed samym wybuchem kryzysu, w czerwcu 2007 r., na 113 mld funtów aktywów przypadało w tym banku 2,2 mld funtów kapitału akcyjnego. Na koniec roku jego dźwignia wynosiła już 86,3. Por. A. Blundell-Wignall, P. Atkinson, *The Sub-prime Crisis: Causal Distortions and Regulatory Reform*, w: *Lessons from the Financial Turmoil of 2007 and 2008*, red. P. Bloxham, C. Kent, Reserve Bank of Australia, Sydney 2008, s. 55, 77, 79–80 oraz S. Morris, H.S. Shin, *Financial Regulation in a System Context*, „Brookings Papers on Economic Activity” 2008, t. 39, nr 2, s. 257.

<sup>21</sup> Jednak, jak szacuje Independent Commission on Banking, w Wielkiej Brytanii zgoda na wykorzystanie AIRB skutkowała obniżeniem wag ryzyka dla takich należności do około 10%.

## 2. Polityka makroostrożnościowa jako remedium na problem niestabilności finansowych

W rezultacie powyżej naszkicowanych tendencji w przeddzień kryzysu *subprime* bilanse banków, szczególnie tych europejskich, charakteryzowały się wysoką dźwignią finansową, znaczną rozbieżnością w terminach zapadalności aktywów i pasywów oraz nadmiarem krótkoterminowego długu u innych instytucji rynku finansowego, często z rynku międzybankowego. Bez wątpliwości system finansowy już wtedy był bardzo niestabilny, a ryzyko systemowe osiągnęło swoje apogeum, mimo iż każdy z banków na pierwszy rzut oka wydawał się bezpieczny. Błędne okazało się więc założenie, jakie stało za dotychczas wdrażanymi regulacjami mikroostrożnościowymi, iż można utrzymać bezpieczeństwo systemu jako całości, poprzez utrzymanie bezpieczeństwa jego poszczególnych elementów.

Jak pokazuje historia kryzysów finansowych, nie powstają one jedynie na skutek odosobnionych problemów indywidualnych instytucji, które później rozprzestrzeniają się na inne podmioty, ale bywają również skutkiem często niewidocznych wspólnych ekspozycji na powstające makroekonomiczne nierównowagi finansowe<sup>22</sup>. Ostatni kryzys finansowy miał podobne przyczyny, jak zdecydowana większość jego poprzedników<sup>23</sup>. Banki skupiały się na ryzyku stopy procentowej, od którego zależy poziom osiąganego przez nie marży odsetkowej. Nie dostrzegały jednak problemu zaniku płynności rynkowej. W końcu mierzyły one swoje ryzyko z perspektywy czasu, biorąc pod uwagę przeszłe wydarzenia. Nie uwzględniały natomiast ryzyka systemowego i jego dystrybucji pomiędzy poszczególnymi częściami całego systemu, na którą kluczowy wpływ wywierały: podobne ekspozycje (bezpośrednie czy pośrednie) na te same czynniki ryzyka, wzajemne powiązania między instytucjami rynków finansowych oraz zbliżone strategie operacyjne.

Większość spośród powyższych problemów była już dostrzegana w latach siedemdziesiątych, kiedy to po raz pierwszy użyte zostało sformułowanie „makroostrożnościowy”<sup>24</sup>. Nie jest to więc podejście nowe. Niemniej jednak jego wykorzystanie

---

Por. Independent Commission on Banking, *Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking, London, wrzesień 2011 r., s. 176.

<sup>22</sup> Por. C. Borio, I. Shim, *What can (macro-) prudential policy do to support monetary policy?*, BIS Working Paper No. 242, grudzień 2007 r., s. 5.

<sup>23</sup> S. Claessens et al., *Lessons and Policy Implications from the Global Financial Crisis*, IMF Working Paper WP/10/44, luty 2010 r., s. 4.

<sup>24</sup> P. Clement, *The term „macroprudential”: origins and evolution*, BIS Quarterly Review, marzec 2010 r., s. 59.

w praktyce nie było przed kryzysem przedmiotem tak szerokiej dyskusji jak obecnie. Perspektywie tej towarzyszą dwie wyróżniające cechy: skupienie się na systemie finansowym jako całości w celu ograniczenia kosztów niestabilności finansowych (liczonych w produkcie) oraz uznanie, że zagrożenie pochodzi od wspólnego zachowania instytucji finansowych (a więc jest endogeniczne, pochodzi z samego systemu finansowego). Tak więc, regulacje makroostrożnościowe mają służyć promocji stabilności całego systemu, a nie jego pojedynczych instytucji. Ich celem jest redukcja ryzyka systemowego (poprzez kontrolę powiązań oraz wspólnych zagrożeń i ekspozycji instytucji finansowych), a także procykliczności systemu finansowego. Niemniej jednak są one komplementarne w stosunku do regulacji mikroostrożnościowych. W centrum ich uwagi znajdują się interakcje i wzajemne powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi, rynkami oraz ich infrastrukturą, a także realną sferą gospodarki. W związku z tym zajmują się one w znacznej części tym, co w sferze mikro traktowane jest jako dane i w pewnym sensie niezmiennie (wykraczając poza perspektywę pojedynczej instytucji).

Warto się więc zastanowić, jak powinny zostać wykorzystane poszczególne instrumenty makroostrożnościowe, tak aby nie doszło do kryzysu *subprime*. Przykładowo automatyczne bądź dyskrecjonalne antycykliczne wymogi kapitałowe czy zmiany w dopuszczalnym poziomie dźwigni finansowej mogłyby wpłynąć na redukcję problemu procykliczności, m.in. ograniczając skutki napływu taniego kapitału z zagranicy. Z rozwiązaniem takim wiązałyby się jednak trzy zasadnicze problemy, które były wymieniane jako główne przesłanki zaniechania wykorzystywania polityki stóp procentowych celem ograniczenia narastania bańki spekulacyjnej: generalność (dotkliwość dla całego sektora finansowego, a więc także dla całej gospodarki), wiążące się z nią znaczne koszty uboczne dla banków oraz gospodarki<sup>25</sup>, a także nieokreśloność momentu, w którym owe wymogi miałyby być zacieśniane. Powyższych kontrowersji można uniknąć w przypadku wykorzystania zmiennych wag ryzyka albo wskaźników limitujących akcję kredytową, takich jak DTI (*debt to income* – poziom długu do dochodu) i LTV (*loan to value* – wartość kredytu do wartości zabezpieczenia). Ich podstawową zaletą jest selektywność, co oznacza, iż ograniczenia mogłyby dotyczyć np. wyłącznie kredytowania zakupu nieruchomości, przez co nie wywierałyby negatywnego wpływu na inne sektory gospodarki. Ponadto ich wprowadzenie nie wiązałyby

---

<sup>25</sup> Związane ze skalą i rozmiarem skutecznych zmian wartości wymogów (stopy procentowej), a także ewentualnością zainicjowania kryzysu finansowego na skutek przebiecia bańki spekulacyjnej.



się z dodatkowymi kosztami dla banków, gdyż dotyczyłyby one tylko nowych kredytów. Mogłoby ono za to zahamować ekspansję kredytową.

Opisane powyżej działania prowadziłyby do osiągnięcia dwóch skutków – makro- oraz mikroostrożnościowego. Z jednej strony, ograniczyłyby one procykliczność działalności banków, redukując podstawową przyczynę niestabilności, jaką są boomy kredytowe. Z drugiej zaś, wzmocniłyby samych pośredników finansowych, którzy będąc wyposażonymi w odpowiednie bufony bezpieczeństwa, nie odczuwaliby w tak znaczącym stopniu skutków ewentualnego kryzysu finansowego. Doprowadziłyby one także do redukcji ryzyka systemowego. Podobne skutki odniosłyby również regulacje dotyczące płynności banków. Ich celem jest zabezpieczenie podstawowego kanału szerzenia się kryzysu finansowego (jakim jest nagły zanik płynności rynkowej), a także ograniczenie finansowania długo-terminowych aktywów krótkoterminowym długiem.

Podstawową cechą wszystkich opisywanych narzędzi jest ich wpływ na gromadzenie w bilansie banków instrumentów finansowych, które nie tylko ograniczą ryzykowną działalność, ale dodatkowo ułatwią „powrót na prostą” w przypadku tąpnięcia dotyczącego innych instytucji rynku finansowego. Warto w tym miejscu dodać, że abstrakcyjność tych instrumentów może stanowić podstawę do ich wykorzystania w stabilizowaniu nie tylko sektora bankowego, ale również pozostałych, słabiej bądź w ogóle nieregulowanych podmiotów systemu finansowego, co pozwoliłoby na ograniczenie problemu arbitrażu regulacyjnego.

Z drugiej strony, zaproponowane instrumenty mogłyby nie odnieść oczekiwanego skutku. Przykład został dostarczony przez system dynamicznego naliczania rezerw stosowany w Hiszpanii od początku tego wieku oraz wprowadzenie wskaźnika LTV jako instrumentu nadzorczego w Hongkongu. Co prawda, doprowadziły one do wzmocnienia bilansów i stabilności banków, jednak nie zapobiegły boomowi kredytowego oraz powstaniu bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> C. Borio, *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*, artykuł przygotowany na BIS-HKMA research conference on „Financial Stability: Towards a Macroprudential Approach”, Hong Kong 5–6.07.2010 r., s. 6 oraz R. Moreno, *Policymaking from a „macroprudential” perspective in emerging market economies*, BIS Working Paper No. 336, styczeń 2011 r., s. 12.

## Podsumowanie

Kryzys *subprime* unaoczniał istotne luki i błędy w strukturze bezpieczeństwa sektora finansowego<sup>27</sup>. Wiara w słuszność hipotezy informacyjnej efektywności rynków finansowych oraz skuteczność dyscypliny rynkowej prowadziła, poprzez wiarę w skuteczność metod obliczania podejmowanego przez banki ryzyka, do wycofywania się nadzoru bankowego z aktywnego uczestnictwa w bieżącej działalności banków. W przypadku dużych banków pod nadzorem pozostały tylko procedury zarządzania ryzykiem<sup>28</sup>. Tymczasem największe zyski osiągały banki, które podejmowały największe ryzyko, a więc narażające się na największe zagrożenia w obliczu odwrócenia się tendencji rynkowych. Nie sprawdził się także system wymogów kapitałowych, ponieważ oczekiwania na rynkach finansowych mają krótkoterminowy charakter. Skutkuje to procyklicznością zmienności cen na owych rynkach. W związku z tym kapitał utrzymywany w okresie wzrostu gospodarczego na pokrycie ewentualnych strat staje się niewystarczający wraz z wystąpieniem kryzysu.

W opracowaniu dowiedzione zostało, iż mikroostrożnościowy charakter przedkryzysowych regulacji stanowił jedną z głównych przyczyn narastania niestabilności systemu finansowego. Wskazano również na perspektywę makroostrożnościową jako możliwe rozszerzenie przedkryzysowych regulacji. Podkreślona została przy tym ich komplementarność w stosunku do perspektywy mikroostrożnościowej. Na koniec wskazano na możliwe instrumenty polityki makroostrożnościowej oraz przedstawiono, w jaki sposób ich zastosowanie mogłoby wzmocnić stabilność sektora finansowego w warunkach przedkryzysowych.

## Literatura

- Bernanke B.S., Gertler M., Gilchrist S., *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, NBER Working Paper No. 6455, marzec 1998 r.
- Blundell-Wignall A., Atkinson P., *The Sub-prime Crisis: Causal Distortions and Regulatory Reform*, w: *Lessons from the Financial Turmoil of 2007 and 2008*, red. P. Bloxham, C. Kent, Reserve Bank of Australia, Sydney 2008.

<sup>27</sup> Ich wyliczenie można znaleźć m.in. w: J. Osiński, *Wnioski z obecnego kryzysu dla kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego – model „trójzęba” nadzorczego (trident model)*, „Bezpieczny Bank” 2000, nr 1(40), s. 77–78.

<sup>28</sup> A. Sławiński, T. Chmielewski, op.cit., s. 7.



- Borio C., *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*, artykuł przygotowany na BIS-HKMA research conference on „Financial Stability: Towards a Macroprudential Approach”, Hong Kong 5–6 lipca 2010 r.
- Borio C., Drehmann M., *Towards an operational framework for financial stability: „fuzzy” measurement and its consequences*, BIS Working Paper No. 284, czerwiec 2009 r.
- Borio C., Lowe P., *Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, BIS Working Paper No. 114, lipiec 2002 r.
- Borio C., Shim I., *What can (macro-) prudential policy do to support monetary policy?*, BIS Working Paper No. 242, grudzień 2007 r.
- Claessens S., Dell’Ariccia G., Igan D., Laeven L., *Lessons and Policy Implications from the Global Financial Crisis*, IMF Working Paper WP/10/44, luty 2010 r.
- Clement P., *The term „macroprudential”, origins and evolution*, BIS Quarterly Review, marzec 2010.
- Galati G., Moessner R., *Macroprudential policy – a literature review*, BIS Working Paper, No. 337, luty 2011 r.
- Hanson S.G., Kashyap A., Stein J.C., *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*, The University of Chicago Booth School of Business Working Paper No. 10–29, listopad 2010 r.
- Independent Commission on Banking, *Final Report Recommendations*, Independent Commission on Banking, London, wrzesień 2011 r.
- International Monetary Fund, Bank for International Settlements, Financial Stability Board, *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets, and Instruments: Initial Considerations. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, IMF, BIS, FSB, 28.10.2009 r.
- Laeven L., *Banking Crises: A Review*, „Annual Review of Financial Economics” 2011, t. 3.
- Leamer E.E., *Housing is the Business Cycle*, NBER Working Paper No. 13428, wrzesień 2007 r.
- Moreno R., *Policymaking from a „macroprudential” perspective in emerging market economies*, BIS Working Paper No. 336, styczeń 2011 r.
- Morris S., Shin H.S., *Financial Regulation in a System Context*, „Brookings Papers on Economic Activity” 2008, t. 39, No. 2.
- Osiński J., *Wnioski z obecnego kryzysu dla kształtu krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego – model „trójzęba” nadzorczego (trident model)*, „Bezpieczny Bank” 2010, nr 1 (40).
- Persaud A., *Macro-Prudential Regulation*, ECMI Commentary No. 25/4, sierpień 2009 r.
- Pozsar Z., Singh M., *The Nonbank-Bank Nexus and the Shadow Banking System*, IMF Working Paper, No. WP/11/289, grudzień 2011 r.
- Rajan R.G., *Has Financial Development Made the World Riskier?*, NBER Working Paper No. 11728, listopad 2005 r.

- Schleifer A., Vishny R.W., *Unstable banking*, „Journal of Financial Economics” 2010, t. 97, nr 3.
- Sławiński A., *Stabilność finansowa*, w: *Polityka pieniężna*, red. A. Sławiński, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Sławiński A., Chmielewski T., *Przestanki i możliwości wykorzystywania instrumentów nadzorczych do przeciwdziałania niestabilnym boomom kredytowym*, referat zaprezentowany na seminarium pt. „Dobre rządzenie”, Kraków 12.01.2011 r.
- Szpunar P.J., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia NBP” 2012, nr 278.
- Whitehead C.K., *Reframing Financial Regulation*, „Boston University Law Review” 2010, t. 90 No. 1.

## Summary

---

### PRUDENTIAL REGULATIONS AND THE BUILD-UP OF FINANCIAL INSTABILITY

The liberalization of the financial sector, the globalization of financial markets as well as the growth of the credibility of central bank's anti-inflation policy have contributed to the stabilization of inflation on record-low levels. However, the same factors have led to the emergence of a new phenomenon – credit booms. Credit expansion was related to excess market liquidity and have accelerated the expansion of speculative bubbles on asset markets. Hence, low inflation was and is not sufficient to promote financial stability. Moreover, as it has been demonstrated in the article, prudential regulations may also contribute to the accumulation of financial instability. It has been depicted, how the microprudential perspective of such regulations had influenced the credit expansion prior to the subprime crisis. As a solution to the above mentioned problems, numerous macroprudential instruments have been proposed. Nonetheless, it has been stressed that they should constitute a supplement to the existing rules. Finally, it has been shown, how their use under the pre-crisis conditions could have prevented the build-up of financial instability.

Małgorzata Dworakowska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Zasady gospodarowania finansami publicznymi w Polsce w warunkach kryzysu ekonomicznego

## Wprowadzenie

W gospodarce występują cykle koniunkturalne, w których można wyodrębnić cztery fazy – kryzys, depresję, ożywienie oraz rozkwit<sup>1</sup>. Kryzys i depresja są często określane wspólnym mianem fazy spadkowej oraz utożsamiane z pogorszeniem koniunktury gospodarczej bądź ze złą koniunkturą. Obecnie jesteśmy świadkami jednego z największych kryzysów ekonomicznych na świecie, który rozpoczął się w 2007 r. w USA na rynku kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku. Oddziaływał on nie tylko na sektor bankowy – jego skutki doprowadziły do trudności w funkcjonowaniu całego systemu finansowego. To zmusiło państwa do podejmowania różnorodnych działań pomocowych, co wpłynęło także na sektor finansów publicznych. Skutki globalnego kryzysu ekonomicznego zaczęły dotyczyć kolejne państwa na świecie. W Polsce były one widoczne m.in. w obszarze finansów publicznych. W warunkach kryzysu ważne jest określenie, na ile zasady gospodarowania finansami publicznymi są realne.

---

<sup>1</sup> Taki podział faz cyklu koniunkturalnego sformułował L. Mendelson. S. Jankowski wskazuje, że ten podział jest najbardziej popularny w Polsce. W literaturze przedmiotu istnieją różne koncepcje oznaczania faz cyklu koniunkturalnego. A.F. Burns i W.C. Mitchell zaproponowali podział cyklu koniunkturalnego na cztery fazy: ożywienie, ekspansja, recesja, kontrakcja. J.A. Schumpeter wyodrębnił również cztery fazy, które nazwał: rozkwit, recesja, depresja, poprawa. Źródło: S. Jankowski, *Cykliczność rozwoju gospodarczego*, w: *Makro- i mikroekonomia: podstawowe problemy*, red. S. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 452.

Celem artykułu jest przedstawienie charakterystyki zasad gospodarowania finansami publicznymi, których zachowanie jest szczególnie istotne zwłaszcza w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Niniejszy tekst opisuje kluczowe zagadnienia dotyczące finansów publicznych oraz charakterystykę podstawowych zmian zachodzących w tym obszarze podczas kryzysu ekonomicznego. Zostały tu również przedstawione zasady gospodarowania finansami publicznymi.

## 1. Finanse publiczne w dobie kryzysu ekonomicznego

Finanse publiczne są przedmiotem zainteresowania ekonomistów i prawników już od lat. Specyfika finansów publicznych oraz ich wysoka pozycja w społeczeństwie przyczyniły się do wyodrębnienia tej subdyscypliny naukowej z nauki o finansach<sup>2</sup>.

E. Chojna-Duch wskazuje, że „finanse publiczne są wyrazem stosunków społecznych i ekonomicznych powstających w trakcie nieustannych, dynamicznie ujętych procesów gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów (gospodarowania środkami pieniężnymi) na cele publiczne”<sup>3</sup>. T. Lubińska zauważa, że „finanse publiczne koncentrują się na badaniu kategorii, procesów i zasad, zgodnie z którymi gromadzone są środki publiczne i według których następuje ich wydatkowanie”<sup>4</sup>.

Kluczową kategorią finansów publicznych jest budżet. Podkreśla się w literaturze, że „budżet jest równocześnie: aktem decyzji politycznej, zasobem środków pieniężnych oraz operacjami środkami publicznymi w ramach tego zasobu, planem, formą organizacji publicznej gospodarki finansowej, aktem prawnym”<sup>5</sup>. Pojęcie budżetu ma więc różne znaczenia. Najczęściej określa się budżet jako plan finansowy.

Budżet jest sporządzany m.in. przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych. Przy jego przygotowywaniu ważna jest znajomość metod progno-

---

<sup>2</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Współczesne kierunki zarządzania finansami publicznymi*, w: *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 9–10.

<sup>3</sup> E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 10–11.

<sup>4</sup> T. Lubińska, *Finanse publiczne – kategorie, instytucje, struktury, procesy i dane*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2010, s. 10.

<sup>5</sup> E. Chojna-Duch, op.cit., s. 119.

zowania, gdyż każdy budżet odnosi się do przyszłości (przyszłych dochodów i wydatków). Planowanie budżetowe to jedno z najtrudniejszych przedsięwzięć ekonomiczno-społecznych. Wynika to m.in. ze znacznej liczby zadań finansowanych z budżetu, zmienności regulacji prawnych dotyczących pozyskiwania dochodów publicznych, jak również innych zasad planowania dochodów i wydatków budżetowych. Istotny wpływ na planowanie budżetowe mają także czynniki makroekonomiczne związane z fazami cyklu koniunkturalnego<sup>6</sup>. Planowanie budżetowe staje się więc szczególnie trudne i skomplikowane w obliczu kryzysu ekonomicznego.

Ostatni kryzys ekonomiczny, który rozpoczął się na rynku amerykańskim, szybko przeniósł się na inne kontynenty i nabrał wymiaru globalnego. Dotarł też, z różną siłą, do państw UE, w tym Polski<sup>7</sup>, i zaczął wywoływać skutki nie tylko w sferze finansowej, ale także w sferze realnej gospodarki. Uległa wówczas pogorszeniu sytuacja przedsiębiorstw, gospodarstw domowych oraz instytucji finansowych. Zmniejszyły się inwestycje i oszczędności. Spadek konsumpcji spowodował ograniczenie popytu, a także produkcji oraz zwiększenie stopy bezrobocia<sup>8</sup>. Początkowo polska gospodarka była odporna na skutki globalnego kryzysu, ale już w drugiej połowie 2008 r. nastąpiło pogorszenie sytuacji. Wtedy obniżyła się większość miar aktywności gospodarczej oraz ograniczeniu uległ stopień wykorzystania mocy produkcyjnych<sup>9</sup>. Mimo iż skutki światowego kryzysu były w Polsce łagodniejsze niż w innych państwach, to i tak były odczuwalne. W obliczu kryzysu ekonomicznego kluczowe stało się badanie stanu finansów publicznych oraz zmian zachodzących w sytuacji podmiotów zaliczanych do tego sektora.

---

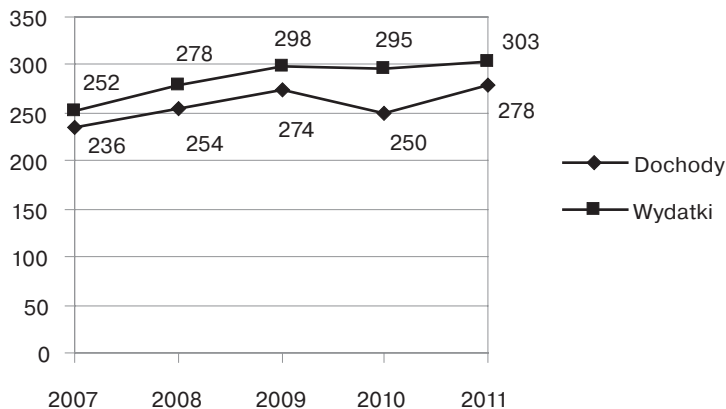
<sup>6</sup> S. Owsiak, *Planowanie budżetowe jako narzędzie alokacji zasobów*, w: *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 30.

<sup>7</sup> Biorąc pod uwagę siłę wpływu kryzysu na gospodarkę Polski, należy podkreślić, iż nie tylko tu skutki pogorszenia koniunktury są widoczne. Można wskazać państwa, w których kryzys wywołał silniejsze konsekwencje niż w Polsce. Interesujące informacje dotyczące wpływu kryzysu na finanse publiczne poszczególnych państw Unii Europejskiej można znaleźć w opracowaniu: *Report on Public finances in EMU 2012*, European Commission 2012, a także we wcześniejszych wydaniach tego raportu.

<sup>8</sup> K. Wasiak, *Charakterystyka stanu finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, w: *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>9</sup> *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 18–19.

Rys. 1. Wykonane dochody i wydatki budżetu państwa w Polsce w latach 2007–2011 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2011*, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1), dostęp: 21.10.2012 r.

Analizując dane z rys. 1, należy wskazać, że we wszystkich analizowanych latach wykonane wydatki budżetu państwa w Polsce były wyższe od zrealizowanych wówczas dochodów. Najwyższe dochody (278 mld zł) i wydatki (303 mld zł) wystąpiły w 2011 r., najniższe zaś w 2007 r. (dochody na poziomie 236 mld zł i wydatki około 252 mld zł), kiedy globalny kryzys już trwał, ale nie wpływał silnie na sytuację makroekonomiczną Polski. Na przestrzeni analizowanych lat deficyt budżetowy wynosił od 16 mld zł (w 2007 r.) do 45 mld zł (w 2010 r.). Porównując 2010 r. i 2007 r., widać, iż nastąpił prawie trzykrotny wzrost deficytu budżetowego. Wiele zmian w zakresie dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa było skutkiem wystąpienia kryzysu ekonomicznego.

Światowy kryzys negatywnie wpłynął na sytuację finansów państwa. Jednym ze skutków takiego stanu było obniżenie się dochodów budżetowych będące wynikiem malejących wpływów podatkowych, które są kluczowym źródłem dochodów państwa. Ograniczenie dochodów wymaga dopasowania po stronie wydatków budżetu lub zwiększenia deficytu budżetowego, a w konsekwencji także długu publicznego. Zgoda na powiększanie deficytu budżetowego oznacza konieczność borykania się ze skutkami takiej decyzji w przyszłości<sup>10</sup>. Z kolei dostosowanie wydatków do zmniejszonych dochodów łączyłoby się z koniecznością rezygnacji

<sup>10</sup> A. Moździerz, *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 59.

całościowej lub częściowej z realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zadań bieżących. Państwo powinno jednak swoje zadania wykonywać w sposób ciągły. Zaniechanie ich realizacji wpływa destabilizująco na całą gospodarkę, a nie tylko na sektor publiczny. Dodatkowo podczas kryzysu gospodarczego występuje paradoksalna sytuacja, w której dochody publiczne obniżają się, a wydatki publiczne rosną<sup>11</sup>. Istotnym jest wskazanie w warunkach turbulencji gospodarczych możliwości zachowania zasad gospodarowania finansami publicznymi.

## 2. Zasady gospodarowania finansami publicznymi w warunkach kryzysu ekonomicznego

Gospodarowanie finansami publicznymi wiąże się ze stosowaniem określonych reguł. Są to zasady gospodarowania finansami publicznymi<sup>12</sup>. W literaturze przedmiotu określane są często mianem zasad budżetowych, choć większość z nich ma zastosowanie do finansów całego sektora publicznego, a nie tylko budżetu<sup>13</sup>.

Z przeglądu literatury oraz oceny sytuacji finansów publicznych wynika, że w warunkach kryzysu ekonomicznego najistotniejsze wydają się: zasada jednoroczności, zasada jedności formalnej, zasada jedności materialnej, zasada realności oraz zasada równowagi. Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania pozostałe zasady gospodarowania finansami publicznymi pozostawiam bez omówienia<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> S. Owsiak, *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 70.

<sup>12</sup> Nie istnieje jedna i niezmienna klasyfikacja tych zasad, a ich treść i liczba jest przedmiotem sporów. Źródło: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne: teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012, s. 78.

<sup>13</sup> Najczęściej wymienia się następujące: zasada gospodarności, zasada jawności, zasada jednoroczności, zasada jedności formalnej, zasada jedności materialnej, zasada operatywności, zasada polityczności, zasada przejrzystości, zasada realności, zasada równowagi, zasada szczegółowości (specjalizacji), zasada uprzedniości, zasada zupełności (powszechności). Same nazwy niektórych z tych zasad wskazują na ich istotę. Na takiej klasyfikacji opiera się np.: S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 123; W. Ziółkowska, op.cit., s. 78–79.

<sup>14</sup> Ich charakterystyka znajduje się m.in. w następującej literaturze: A. Borodo, *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 38–42; B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010, s. 22–24; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżet państwa*, w: M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, t. I, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, „Oficyna Prawa Polskiego”, Warszawa 2011, s. 83–88; T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 17–18; J. Marczakowska-Proczka, *System budżetowy państwa*, w: *System*



Ważne dla funkcjonowania finansów publicznych regulacje, w tym także odnoszące się do zasad budżetowych, zawiera nowa ustawa o finansach publicznych, wydana dnia 27 sierpnia 2009 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2010 r. Była przygotowywana w okresie, w którym kryzys ekonomiczny wykazywał już pewne symptomy, stąd w jej zapisach uwzględniono sytuację kryzysową. Przepisy ustawy zawierają zatem odpowiedź polskich władz na kryzys.

**Zasada jednoroczności** odnosi się do ustalenia okresu, w którym będą ujmowane dochody i wydatki budżetu. Z Konstytucji RP (art. 219 ust. 1) wynika, że Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Doprecyzowanie tego zapisu jest zawarte w ustawie o finansach publicznych<sup>15</sup>, w której wskazuje się, że rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. Zasada jednoroczności w Polsce nie jest bezwzględnie stosowana, a więc jej znaczenie zostało ograniczone. Odstępstwa od tej zasady występują w przypadku programów i inwestycji wieloletnich, a także wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego<sup>16</sup>. Jak wiadomo, zwłaszcza w trakcie kryzysu ekonomicznego planowanie wydatków i dochodów budżetu jest trudne. Stąd też jako pozytywne w sytuacji pogorszenia koniunktury należy traktować ujęcie wieloletnie.

Obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych wskazuje, że należy tworzyć Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF) oraz wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego. WFPF to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe. Konstruowany w podziale na poszczególne lata, stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok. WFPF jest aktualizowany corocznie i uwzględnia prognozę na kolejne trzy lata. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna. Obejmuje ona okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat.

---

*finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 98–101; S. Owsiak, *Finanse...*, op.cit., s. 122–126; W. Szczęsny, *Finanse: zarys wykładu*, Difin, Warszawa 2010, s. 120–122; A. Wernik, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 152–155; B. Woźniak, *Ogólne zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, w: *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 11–15; W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 80–86; W. Ziółkowska, op.cit., s. 78–80.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm., art. 109 ust. 4.

<sup>16</sup> E. Małecka-Ziembińska, J. Przybylska, *Wydatki niewygasające w świetle zasady jednoroczności budżetu*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 404.



Czas objęty prognozą nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach dla każdego wieloletniego przedsięwzięcia<sup>17</sup>.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego stanowią prawnie uregulowane odejścia od zasady jednoroczności, ale te odstępstwa należy traktować jako właściwe zwłaszcza w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Natomiast samą istotę zasady odnoszącą się do roczności zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy oceniać pozytywnie. Zasada jednoroczności dotycząca poszczególnych budżetów wraz z rozszerzeniem obejmującym planowanie wieloletnie jest właściwym rozwiązaniem w związku z kryzysem ekonomicznym i ułatwia racjonalizację wydatków publicznych.

**Zasada jedności formalnej** formułuje postulat przygotowania zbiorczego planu finansowego obejmującego całość gospodarki budżetowej państwa. Oznacza to wymóg sporządzania jednego budżetu przedstawiającego wszystkie kwoty dochodów oraz wydatków publicznych, zamkniętego w jednym akcie prawnym. Pełne stosowanie tej zasady nie jest możliwe ze względu na istnienie jednostek samorządu terytorialnego, które cechuje samodzielność, a więc ich gospodarka finansowa posiada autonomię. Nieuzasadnione byłyby próby objęcia planów finansowych gmin, powiatów i województw tą zasadą. Odstępstwa od zasady jedności formalnej wynikają także z odrębnych planów finansowych Narodowego Funduszu Zdrowia, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych oraz instytucji kultury<sup>18</sup>.

Z zasady jedności formalnej wynikają dwa postulaty. Jeden z nich wiąże się z przygotowaniem narzędzia statystycznego zawierającego całość dochodów i wydatków publicznych w ujęciu *ex post*, co łączy się z istnieniem skonsolidowanego bilansu sektora finansów publicznych. Kolejny natomiast odnosi się do zawarcia w ustawie budżetowej całości operacji finansowych zarówno budżetu państwa, jak i innych jednostek, co jest w Polsce połowicznie realizowane<sup>19</sup>. Ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Zawiera m.in. budżet państwa oraz różnorodne załączniki<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., op.cit., art. 103 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 105 ust. 1, art. 107 ust. 1, art. 226 oraz art. 227 ust. 1.

<sup>18</sup> K. Znanińska, A. Walasik, *Zasady budżetowe w warunkach kryzysu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 20.

<sup>19</sup> A. Wernik, op.cit., s. 152.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., op.cit., art. 109 ust. 1–2. Szczegółowe informacje dotyczące danych zamieszczanych w załącznikach do ustawy budżetowej reguluje art. 122.

co powoduje, że jest rozbudowanym dokumentem. Jako załączniki są dodawane np. plany finansowe: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz niektórych państwowych osób prawnych.

W warunkach kryzysu ekonomicznego dodawanie kolejnych wyjątków od zasady jedności formalnej nie jest pożądane, a istota tej zasady powinna być ściśle przestrzegana. Dotychczas wypracowane odstępstwa można zaakceptować, gdyż podmioty nimi objęte muszą przestrzegać przepisów powszechnie obowiązującego prawa w swej działalności. Nowa ustawa o finansach publicznych w odpowiedzi m.in. na kryzys zlikwidowała pojęcie gospodarki pozabudżetowej, które funkcjonowało we wcześniejszych regulacjach, co należy oceniać pozytywnie.

**Zasada jedności materialnej** nazywana jest także zasadą nefunduszowania. Inne jej nazwy to: zasada braku przeznaczenia oraz zasada despecjalizacji. Zasada ta jest ujęta w ustawie o finansach publicznych<sup>21</sup>, w której jest zapisane, że środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków. Ustawa dopuszcza jednak istnienie określonych w niej wyjątków, czego przykładem są państwowe fundusze celowe, które nie posiadają osobowości prawnej. Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, w którym przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych<sup>22</sup>. Ich funkcjonowanie pociąga za sobą większe ryzyko nieefektywnego wykorzystania środków publicznych<sup>23</sup>, co jest szczególnie groźne w sytuacji kryzysu ekonomicznego.

Zasada jedności materialnej zawiera postulat, aby dochody budżetowe jako całość były przeznaczane na całość wydatków budżetowych. Źródło pochodzenia środków nie przesądza o ich alokacji. Dochody budżetu pochodzące z różnych źródeł mają tworzyć jedną, ogólną pulę środków publicznych, która jest przeznaczana na finansowanie różnorodnych wydatków budżetowych<sup>24</sup>. Zasada jedności materialnej powinna być przestrzegana zwłaszcza podczas kryzysu ekonomicznego, bo jej zachowanie przyczynia się do konsolidacji funduszy publicznych oraz pozwala na racjonalizację wydatków publicznych<sup>25</sup>.

**Zasada realności** postuluje maksymalną precyzję w trakcie planowania dochodów i wydatków budżetu. Oznacza to konieczność uwzględniania w trakcie kalkulacji kwot zachodzących w rzeczywistości procesów gospodarczych i spo-

<sup>21</sup> Ibidem, art. 42 ust. 2.

<sup>22</sup> Ibidem, art. 29.

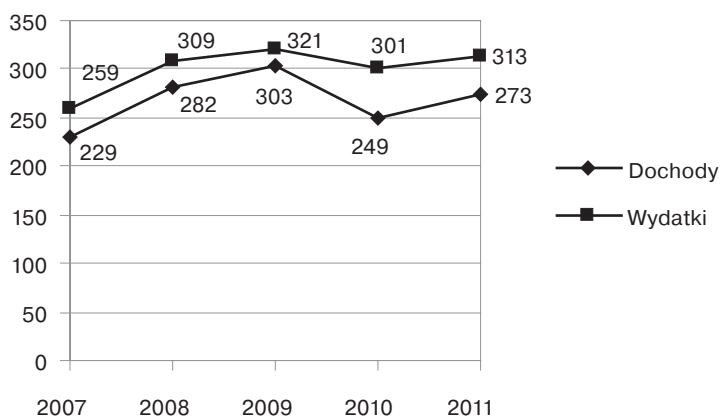
<sup>23</sup> W. Ziółkowska, op.cit., s. 79.

<sup>24</sup> E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 84.

<sup>25</sup> K. Znanińska, A. Walasik, op.cit., s. 22.

łącznych. Należy przy tym pamiętać, że przyjęta w budżecie wysokość dochodów jest traktowana jako prognoza, a suma wydatków jako nieprzekraczalny limit. W trakcie kryzysu istotne staje się ostrożne szacowanie dochodów ze względu na większe prawdopodobieństwo niezrealizowania ich w całości<sup>26</sup>.

Rys. 2. Planowane dochody i wydatki budżetu państwa w Polsce w latach 2007–2011 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Ustawy budżetowe na lata 2007–2011, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=32&wysw=14&sub=sub1>, 21.10.2012 r.

W wyniku zestawienia danych z rys. 1 i 2 widać, że w każdym roku wykonane dochody i wydatki budżetu państwa różniły się od planowanych. Najmniejsza rozbieżność (1 mld zł) wystąpiła w 2010 r. w odniesieniu do dochodów. Największe różnice dotyczą lat 2008–2009, kiedy kryzys ekonomiczny dotknął gospodarkę Polski. W 2008 r. dochody zrealizowane były niższe o 28 mld zł w stosunku do planowanych, podobnie było też w 2009 r. (mniej o 29 mld zł). Po stronie wydatków również nastąpił spadek: o 31 mld zł w 2008 r. i o 23 mld zł rok później. Dopiero od 2010 r. widać, że rozbieżności między wielkościami wykonanymi a planowanymi nie różnią się więcej niż o 10 mld zł. Ponadto kwota dochodów w 2010 r. została ostrożniej zaplanowana (249 mld zł) niż rok wcześniej, a w 2011 r. dochody zostały wykonane na poziomie o 5 mld zł wyższym niż planowany. Z przedstawionych danych wynika, iż najtrudniejsze dla gospodarki były lata 2008–2009, kiedy nie zostały zrealizowane pokaźne sumy planowanych dochodów, co było związane z pogorszeniem koniunktury gospodarczej. To potwierdza związany z zasadą

<sup>26</sup> Ibidem, s. 23.

realności postulat umiarkowanego szacowania dochodów zwłaszcza w sytuacji kryzysu ekonomicznego.

**Zasada równowagi** postuluje, aby w planowanym budżecie wydatki nie przekraczały dochodów. Wymaga to dostosowania całkowitej kwoty wydatków do ogólnej sumy dochodów. Oznacza to zakaz uchwalania budżetu zawierającego deficyt. Ustawa o finansach publicznych nie traktuje tej zasady jako obligatoryjnej, a to dopuszcza występowanie zarówno deficytu budżetowego, jak i nadwyżki budżetowej. Skumulowane deficyty budżetowe poszczególnych lat tworzą powiększający się dług publiczny, który może przyjmować niebezpieczne dla gospodarki rozmiary. Obecnie deficyt budżetowy oraz dług publiczny są bardzo częstym zjawiskiem we współczesnych państwach, a co za tym idzie zasada równowagi ulega dezaktualizacji. Brak jej stosowania jest poważnym problemem zwłaszcza w warunkach kryzysu ekonomicznego.

Od 7.07.2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu (EDP), gdyż deficyt sektora finansów publicznych wynosił wówczas 7,4% PKB, a więc ponaddwukrotnie przekroczył dopuszczalny poziom (3% PKB). W 2010 r. relacja ta wyniosła 7,8% PKB, a w 2011 r. – 5,1% PKB. Ustalony w procedurze dla Polski termin korekty to 2012 r., kiedy to powinna się zakończyć, nałożona przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych UE (ECOFIN), procedura EDP. Tak się jednak zapewne nie stanie, gdyż prognozowana na ten rok relacja ma wynieść 3,5% PKB, a więc będzie nadal zbyt wysoka. W 2013 r. minister J. Rostowski planuje wyjście z procedury nadmiernego deficytu (według prognoz ma być osiągnięty poziom 2,6% PKB). Łącznie w latach 2009–2010, oprócz Polski, procedurą nadmiernego deficytu objętych było jeszcze dwadzieścia państw, co pokazuje skalę problemu, jaki dotknął wówczas UE i był związany z wystąpieniem kryzysu ekonomicznego. Jeżeli państwo objęte EDP nie zastosuje się do decyzji w kwestii ograniczenia nadmiernego deficytu, to Rada ECOFIN może nałożyć na nie sankcje, choć takie rozwiązanie nie było dotychczas stosowane<sup>27</sup>.

Brak przestrzegania zasady równowagi budżetowej utrudnia więc stabilizację finansów państwa zwłaszcza w sytuacji globalnego kryzysu finansowego<sup>28</sup>. Zasada ta może być rozpatrywana z uwzględnieniem podziału na budżet bieżący i inwestycyjny. Budżet bieżący powinien być bezwzględnie zrównoważony.

<sup>27</sup> Źródło: *Monitor konwergencji nominalnej*, nr 5/2012: [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/euro/analizy/monitor/monitor\\_2012\\_05.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/analizy/monitor/monitor_2012_05.pdf); <http://www.obserwatorfinansowy.pl>; <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/europa-w-procedurze-nadmiernego-deficytu/>; [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,12429063,Rostowski\\_\\_w\\_2013\\_r\\_\\_wyjscie\\_z\\_procedury\\_nadmiernego.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,12429063,Rostowski__w_2013_r__wyjscie_z_procedury_nadmiernego.html), dostęp: 28.09.2012 r.

<sup>28</sup> B. Woźniak, op.cit., s. 14.

W budżecie inwestycyjnym pozwala się, a często popiera finansowanie wydatków środkami o charakterze zwrotnym<sup>29</sup>. Jeśli wydatki przewyższają dochody budżetu, to występuje konieczność korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Ich znaczenie jest obecnie bardzo duże, gdyż środki te pozwalają m.in. na realizację różnorodnych celów inwestycyjnych, infrastrukturalnych oraz rozwojowych.

Analizując specyfikę poszczególnych zasad gospodarowania finansami publicznymi, należy podkreślić ich różnorodność w aspekcie kwestii, które regulują. W sytuacji kryzysu ekonomicznego szczególnie stosowane powinny być: zasada jednoroczności, zasada jedności formalnej, zasada jedności materialnej, zasada realności oraz zasada równowagi.

## Podsumowanie

Finanse publiczne obejmują szereg zależności, które podlegają różnorodnym zmianom. Stan finansów publicznych jest inny zależnie od koniunktury gospodarczej. Z punktu widzenia zasad gospodarowania finansami publicznymi potrzebne jest ich przestrzeganie, gdyż są one niezbędne do prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych.

Reasumując, należy stwierdzić, że w warunkach kryzysu ekonomicznego szczególne znaczenie mają: zasada jednoroczności, zasada jedności formalnej, zasada jedności materialnej, zasada realności oraz zasada równowagi. Pozostałe zasady gospodarowania finansami publicznymi nie straciły na aktualności, jednak w sytuacji kryzysu nie są najistotniejsze.

## Literatura

Borodo A., *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010.

<http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/europa-w-procedurze-nadmiernego-deficytu/>, dostęp: 28.09.2012 r.

---

<sup>29</sup> B. Guziejewska, op.cit., s. 23–24.

- [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,12429063,Rostowski\\_\\_w\\_2013\\_r\\_\\_wyjscie\\_z\\_procedury\\_nadmiernego.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,12429063,Rostowski__w_2013_r__wyjscie_z_procedury_nadmiernego.html), dostęp: 28.09.2012 r.
- Monitor konwergencji nominalnej*, nr 5/2012: [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/euro/analizy/monitor/monitor\\_2012\\_05.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/analizy/monitor/monitor_2012_05.pdf), dostęp: 28.09.2012 r.
- Jankowski S., *Cykliczność rozwoju gospodarczego*, w: *Makro- i mikroekonomia: podstawowe problemy*, red. S. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Kornberger-Sokołowska E., *Budżet państwa*, w: Bitner M., Chojna-Duch E., Grzybowski M., Kornberger-Sokołowska E., Supera-Markowska M., *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, t. I, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka – „Oficyna Prawa Polskiego”, Warszawa 2011.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
- Lubińska T., *Finanse publiczne – kategorie, instytucje, struktury, procesy i dane*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin 2010.
- Małecka-Ziembińska E., Przybylska J., *Wydatki niewygasające w świetle zasady jednoroczności budżetu*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Marczakowska-Proczka J., *System budżetowy państwa*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Moździerz A., *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Owsiak S., *Planowanie budżetowe jako narzędzie alokacji zasobów*, w: *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Owsiak S., *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Piotrowska-Marczak K., *Współczesne kierunki zarządzania finansami publicznymi*, w: *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Report on Public finances in EMU 2012*, European Commission 2012.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2011*, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1), dostęp: 21.10.2012 r.
- Szczęsny W., *Finanse: zarys wykładu*, Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

- Ustawy budżetowe na lata 2007–2011, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=32&wysw=14&sub=sub1>, dostęp: 21.10.2012 r.
- Wasiak K., *Charakterystyka stanu finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, w: *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Woźniak B., *Ogólne zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, w: *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Wójtowicz W., *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa*, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne: teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012.
- Znanięcka K., Walasik A., *Zasady budżetowe w warunkach kryzysu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

## Summary

---

### PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT IN POLAND IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC CRISIS

This article discusses the principles of public finance management in the light of economic crisis. Every change in the economic situation affects the condition of public finances, and a deteriorating outlook makes public fund management more difficult as public revenue decreases and expenditure rises. The aim of this study is to present the characteristics of public finance management principles whose observance is particularly important in the conditions of economic crisis. The article presents the fundamental issues concerning public finances and describes key changes affecting those issues in the situation of an economic crisis. Principles of public finance management are also described. The structure of the work and its analysis have mandated the statement that the principle of annuality, principle of unity, principle of universality, principle of reality and principle of equilibrium ought to be particularly well observed in the conditions of economic crisis.





Olga Dzilińska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Źródła niestabilności systemu finansowego a reforma regulacji w Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Kryzys finansowy 2008 r. nie był egzogeniczną plagą, która niespodziewanie spadła na gospodarkę. Wręcz przeciwnie, w pewnym momencie system finansowy po prostu załamał się pod skumulowanym wpływem wewnętrznych napięć<sup>1</sup>. Endogeniczny charakter kryzysu wobec skali udzielonej instytucjom finansowym pomocy publicznej oraz ujawniających się na całym świecie, także w gospodarce realnej, efektów zewnętrznych tego załamania doprowadził do wzrostu zainteresowania regulacją systemu finansowego. Dostrzegając rosnącą integrację geograficzną i sektorową rynków finansowych<sup>2</sup>, podjęto działania na rzecz rozszerzenia międzynarodowych regulacji. W tej perspektywie szczególną pozycję zajmuje pokryzysowa reforma systemu finansowego w Unii Europejskiej (UE).

---

<sup>1</sup> Pogląd ten ma przeciwników. P. Wallison uważa, że bańka kredytowa, która doprowadziła do załamania rynku finansowego, wynikała z usankcjonowanej ustawowo polityki niedyskryminacji wspólnot społecznych o niskich dochodach przy kredytowaniu zakupów nieruchomości, zob. *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*, w: „Critical Review” 2009, nr 21, s. 365–376. Inni wskazują na zbyt luźną i niesymetryczną politykę banku centralnego, zob. N. Roubini, S. Mihm, *Ekonomia kryzysu*, Warszawa 2011, s. 97 (choć akurat ci autorzy dostrzegają również endogeniczne napięcia). Niemniej jednak przekonanie o strukturalnym charakterze kryzysu wydaje się dominować.

<sup>2</sup> Wprawdzie przed I wojną światową rynki finansowe były już wysoce zintegrowane, ale ówczesne powiązania miały inny charakter, zob. H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 47.

Przedmiotem tego artykułu jest zagadnienie adekwatności przyjmowanych w UE środków do ujawnionych przez kryzys 2008 r. problemów. Analizie poddana zostanie geneza kryzysu i przejawy niesprawności systemu finansowego, co stanie się punktem wyjścia do stwierdzenia, czy zostały one adekwatnie zaadresowane w pokryzysowych regulacjach. Zaprezentowane zostaną również alternatywne i uzupełniające rozwiązania.

## 1. Źródło napięć w systemie finansowym

Sekwencyjność kryzysu przyczyniła się do szybkiego sformułowania koncepcji co do jego genezy. Bezpośrednią przyczyną problemów Lehman Brothers z płynnością był spadek wartości instrumentów finansowych zabezpieczonych kredytami hipotetycznymi *subprime*, co zwróciło uwagę na skalę akcji kredytowej, która przyczyniła się do powstania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Ponadto zauważono, że dźwignia i innowacje finansowe nie tylko umożliwiły ten nadmierny rozrost kredytowania, lecz również uczyniły rynek mniej przejrzystym i zrozumiałym dla nieprofesjonalnych inwestorów oraz zwiększyły wpływ negatywnych zdarzeń w przypadku ich wystąpienia. Stwierdzono zawodność modeli matematycznych stosowanych do wyceny wspomnianych tworów inżynierii finansowej zamiast cen rynkowych, których nie było w momencie pierwszego oferowania nowych instrumentów klientom. Wszystkie te zjawiska odegrały istotną rolę w oderwaniu sektora finansowego od gospodarki realnej i przeciążeniu jego systemowych ram, ale moim zdaniem, były tylko symptomami wad konstrukcyjnych, a nie – samymi wadami. Dlatego regulacja mająca uniemożliwić powtórzenie się tych zjawisk niekoniecznie okazałaby się skuteczna w minimalizowaniu ryzyka wystąpienia kolejnych kryzysów finansowych<sup>3</sup>. Podobnie luźna polityka monetarna, napływ nadwyżek kapitałów z zagranicy i presja konkurencyjna jedynie stworzyły sprzyjające warunki do ujawnienia się wbudowanych w system nieprawidłowości.

Faktycznego źródła niestabilności systemu finansowego należy szukać w rozprzężeniu dyscypliny rynkowej, która wraz z przekonaniem o zdolności profesjonalnych uczestników rynku finansowego do adekwatnej oceny ryzyka i zarządzania nim, uzasadniała przecież poprzedzającą kryzys deregulację. Przytoczone założenia nie są pozbawione podstaw. Instytucje finansowe dysponują

<sup>3</sup> K. Jajuga, *Czy banki będą lepiej zarządzać ryzykiem?*, 25.01.2010 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/czy-banki-beda-lepiej-zarzadzac-ryzykiem/>, dostęp: 31.07.2012 r.

nieporównywalnym z żadną inną klasą uczestników rynku doświadczeniem w zarządzaniu ryzykiem, a zatrudnieni w nich specjaliści w tej dziedzinie mogą korzystać nie tylko z informacji i kompetencji współczesnych współpracowników, lecz również z wyrażonej w praktykach i procedurach ekspertyzy poprzedników. W konsekwencji w strukturze organizacyjnej instytucji finansowych znajduje się najpełniejszy obraz stanu globalnego systemu finansowego oraz najwyższa skumulowana zdolność do przetwarzania go w optymalny sposób. Dlaczego zatem zasoby te nie zostały wykorzystane do właściwego zarządzania ryzykiem, lecz doprowadziły do przeciążenia nim systemu? W mojej ocenie wynika to z rozdzielania we współczesnym systemie finansowym ryzyka rynkowego, związanego z możliwym fiaskiem inwestycji i jego konsekwencjami, od ryzyka, którym muszą zarządzać instytucje finansowe. Najistotniejszym dla nich ryzykiem jest nie tyle ryzyko destabilizacji rynku, ile groźba wygenerowania strat dla ich interesariuszy (klientów, właścicieli, pracowników). Pojęcie straty obejmuje w tej perspektywie zarówno utratę zainwestowanych środków (dotyka przede wszystkim dwóch pierwszych grup), jak i suboptymalny dochód (odnosi się do wszystkich), przy czym wyznacznikiem tego ostatniego jest możliwość osiągnięcia dodatkowego zysku bez narażenia się na trwałe zmniejszenie lub przerwanie strumienia wypłat. Zatem ryzyko, przeciw któremu zabezpieczać się będą instytucje finansowe, to groźba upadłości, utraty pozycji na rynku i możliwość niegenerowania maksymalnego do osiągnięcia bez ekspozycji na dwa pierwsze zysku. We współczesnym systemie finansowym nie odzwierciedlają one ryzyka rynkowego. Możliwe stało się bowiem przenoszenie przyjmowanego w pogoni za coraz wyższą rentownością ryzyka na inne podmioty (w ostatecznym rozrachunku: banki centralne i podatników). Jeżeli wybór projektu wynagradzającego wyższym zyskiem większą niepewność co do jego powodzenia nie wiąże się ze zwiększoną możliwością straty, nie istnieje żaden powód, dla którego racjonalny podmiot miałby zrezygnować z wyższego zysku. Ryzyko rynkowe straciło znaczenie; jego adekwatna ocena stała się wręcz biznesowym błędem. Instytucje finansowe miały do czynienia z innymi niż rynkowe ryzykami i tymi zarządzały w sposób optymalny w zniekształconych ramach systemu, maksymalizując korzyści dla wszystkich interesariuszy i zapewniając transfer ewentualnych strat na zewnątrz. Brak dyscypliny rynkowej wynikał więc z wypaczenia działania bodźców rynkowych. Nierównomierny rozkład informacji i zdolności jej przetwarzania przez różnych uczestników systemu dodatkowo wzmacniał pokusę nadużycia na wszystkich poziomach struktury finansowej.

## 2. Możliwości eliminacji stwierdzonych niesprawności systemu

W sytuacji, gdy zawiódł wystawiony na zniekształcone bodźce i deregulowany od trzech dekad rynek, kwestionowanie potrzeby zewnętrznej korekty straciło na popularności. Otwartym zagadnieniem pozostaje jednak takie zaprojektowanie regulacji, które mogłyby zagwarantować lub przynajmniej najwyraźniej zwiększyć stabilność systemu finansowego. Zidentyfikowanie wielopoziomowej pokusy nadużycia jako podstawowej przyczyny załamania czyni koniecznym przeanalizowanie pozycji poszczególnych klas uczestników systemu finansowego, by stwierdzić, jak nieprawidłowości, które konstruowały jej specyficzne formy, są lub mogłyby być eliminowane.

### 2.1. Działalność banków

U podstaw systemu są obsługujące najliczniejszą grupę klientów, w tym takich, którzy w inny sposób nie uczestniczą w rynku finansowym, banki komercyjne<sup>4</sup>. Wydawałoby się, że uzależnienie sytuacji finansowej banku od zdolności jego dłużników do spłaty ich zobowiązań powinno wymusić rzetelną ocenę zdolności kredytowej, utrzymując akcję kredytową i związane z nią ryzyko na optymalnym poziomie. Powracające bańki kredytowe dowodzą, że ów dyscyplinujący mechanizm jednak zawodzi. Podczas kryzysu 2008 r. ta niesprawność osiągnęła wyjątkową skalę dzięki sekurytyzacji. Warto jednak pamiętać, że boomy kredytowe prowadzące do powstania baniek spekulacyjnych na rynkach różnych aktywów występowały także wcześniej. Źródło problemu jest więc inne i z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić brak w pokryzysowych regulacjach unijnych zakazów i ograniczeń ilościowych bądź jakościowych dotyczących tego mechanizmu. Byłoby to rozwiązanie o charakterze retroaktywnym, jako że skompromitowana w 2008 r. sekurytyzacja wciąż nie odzyskała przedkryzysowej popularności<sup>5</sup>. Kolejna bańka kredytowa będzie prawdopodobnie opierać się

<sup>4</sup> Przez „bank komercyjny” rozumiana jest tu wyspecjalizowana instytucja finansowa, której podstawowa działalność obejmuje przyjmowanie depozytów, udzielanie pożyczek i organizowanie rozliczeń pieniężnych.

<sup>5</sup> Emisja sekurytyzowanych aktywów nie przekracza 2/3 poziomu, jaki osiągnęła przed kryzysem, a nie uwzględniając działalności sponsorowanych przez amerykański rząd przedsiębiorstw Fannie Mae i Freddie Mac, oscyluje ona wokół 17% ówczesnej wartości, zob. C. Roxburgh, S. Lund, J. Piotrowski, *Mapping global capital markets 2011*, McKinsey Global Institute 2011, s. 2–4, <http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20>

na nowym źródle finansowania. Obecnie nie sposób przewidzieć jakim, dlatego mikrozarządzanie sektorem przez tak szczegółowe środki nadzorcze jest pozbawione sensu. Pośrednie rozwiązania w postaci norm adekwatności kapitałowej i wymogów płynnościowych<sup>6</sup> mają większe szanse nadążyć za stale zmieniającym się rynkiem, mimo że wbudowane w nie arbitralne klasyfikacje aktywów nie zawsze wiernie odzwierciedlają rzeczywistość gospodarczą<sup>7</sup>. Niezależnie od ogólnie pozytywnej oceny przytoczonych rozwiązań, nieunikniona jest konkluzja, że nie niwelują one pokusy nadużycia, a jedynie zmierzają do utrudnienia ulegania jej.

## 2.2. Działalność inwestycyjna

Instytucje finansowe, odpłatnie inwestujące powierzone im środki, by przetrwać, zmuszone są wypracowywać jak najwyższe zyski, aby w warunkach rosnącej konkurencji zdobywać i utrzymać klientów. To prowadzi do stosowania zwiększających ryzyko i potencjalne zyski mechanizmów takich jak dźwignia finansowa<sup>8</sup>. Teoretycznie rolę czynnika dyscyplinującego powinna odgrywać reputacja, której straty na zbyt ryzykownych inwestycjach mogłyby poważnie

---

and%20pubs/MGI/Research/Financial%20Markets/Mapping%20global%20capital%20markets%202011/MGI\_Mapping\_capital\_markets\_update\_2011.ashx, dostęp: 15.09.2012 r., s. 3.

<sup>6</sup> Wokół tego mechanizmu narosło w UE sporo kontrowersji, ponieważ przy pakiecie CRD IV (Capital Requirements Directive KOM (2011) 453 i Capital Requirements Regulation KOM (2011) 452) dyskutowano rozwiązanie umożliwiające zarządzanie płynnością na poziomie grupy przez możliwość odstąpienia od wymogów na poziomie jednostkowym na rzecz wymogu skonsolidowanego. Umożliwiłoby to przenoszenie płynności między powiązаныmi spółkami przed sięgnięciem po pomoc publiczną. Rozwiązanie to stało się przedmiotem krytyki ze strony nadzorów w krajach, w których działają spółki zależne. Słusznie podnosiły one, że pozwoliłoby to na przenoszenie napięć finansowych wywołanych działaniami pozostających poza ich kontrolą podmiotów dominujących do krajów, w których sprawnie prowadzona polityka makroostrożnościowa zapobiegła narastaniu ryzyka systemowego, dzięki czemu działające w nich spółki zależne znajdują się w lepszej kondycji. W ten sposób regulacja, zamiast ograniczać stwierdzone w systemie pokusy nadużycia, stworzyłaby kolejną – dla lokalnego nadzoru w kraju siedziby podmiotu dominującego, uwalniając go od konsekwencji ewentualnej niestaranności, a nawet pozwalając na świadome dopuszczenie większego ryzyka systemowego, którego koszty można będzie przenieść na zewnątrz. Na obecnym etapie przedmiotowe rozwiązanie znalazło się w treści rozporządzenia, obwarowane koniecznością uzyskania zgód wszystkich zainteresowanych nadzorów, co ogranicza jego negatywny wpływ. Wydaje się jednak, że lepiej byłoby całkowicie pozbawić działające na rynku finansowym grupy kapitałowe nadziei, że z pomocą nacisków politycznych z państwa macierzystego podmiotu dominującego uda im się wymusić na nadzorach krajów goszczących spółki zależne choćby czasowe poluzowanie wymogów.

<sup>7</sup> Najbardziej jaskrawym przykładem jest tu waga ryzyka 0% przypisana greckim obligacjom rządowym.

<sup>8</sup> W przygotowywanym pakiecie CRD IV, w odróżnieniu od regulacji Bazylei III, nie ustalono na razie wskaźnika dźwigni finansowej, lecz przewidziano 5-letni okres gromadzenia danych

zaszkodzić, co przełożyłoby się przecież na utratę klientów. Jednak jej wpływ na zarządzanie instytucją finansową ograniczają trzy czynniki: problem agenta, który zostanie przedstawiony odrębnie, integracja sektorowa i asymetria informacji. Ta ostatnia zyskuje szczególne znaczenie w przypadku klientów pozbawionych wpływu na zarządzanie przekazanymi środkami oraz incydentalnych, których kontakt z instytucją z założenia ma być ograniczony do pojedynczych transakcji, jak choćby w przypadku nabywców papierów wartościowych, których emisję gwarantuje dany dom maklerski lub bank inwestycyjny<sup>9</sup>. Z tego względu rozbudowane wymogi informacyjne, dotyczące kondycji finansowej instytucji oraz oferowania klientom detalicznym jakichkolwiek produktów inwestycyjnych przez dowolnych pośredników<sup>10</sup>, są krokiem w dobrym kierunku. Szczególnie pozytywnie trzeba ocenić postawienie do dyspozycji inwestorów detalicznych roszczeń odszkodowawczych, przy których ciężar dowiedzenia przekazania adekwatnej informacji został przeniesiony na instytucję.

Zagadnienie integracji sektorowej wiąże się bezpośrednio z samą istotą pokusy nadużycia, na jaką konstrukcja systemu wystawia profesjonalnych uczestników rynku. Instytucje finansowe, dążąc, jak wszystkie przedsiębiorstwa, do maksymalizacji swojego zysku, konkurują o klientów osiąganą dla nich stopą zwrotu z inwestycji, a jako że ich dochód w znacznej mierze opiera się na prowizji, bodźce do podejmowania ryzyka są w nich silne. Dlatego dostęp do narzędzi jego ograniczenia nie wystarcza; konieczna jest jeszcze odpowiednia motywacja. W normalnych, rynkowych warunkach powinna ją zapewnić obawa przed utratą zainwestowanych środków. Oczywiście, przy specyfice działalności finansowej pewien poziom strat jest nieunikniony i może być absorbowany przez instytucję. Warunkiem sprawnego funkcjonowania dyscypliny rynkowej jest jednak istnienie granicy – świadomość, że wynikające z niewłaściwego zarządzania ryzykiem straty przekraczające zdolność absorpcji instytucji pociągną za sobą jej bankructwo. We współczesnym systemie finansowym jej zabrakło – niesymetryczna polityka ważnych banków centralnych, powstrzymujących się od interwencji ograniczających powstawanie baniek spekulacyjnych, ale gorliwie tonujących

---

z rynku, na podstawie których analizy ma zostać określony jego obowiązujący od 1.01.2018 r. poziom.

<sup>9</sup> W takiej sytuacji pośrednik jest silnie motywowany do maksymalizacji wolumenu sprzedaży, od którego zależy jego wynagrodzenie, ale pozostaje wolny od ryzyka związanego z oferowanymi instrumentami finansowymi – to odpłatnie udostępnia inwestorom, których wiedza w momencie zawierania transakcji jest pochodną przekazanych przez niego informacji.

<sup>10</sup> Regulacja dyrektywy 2009/65/EC, odnoszącej się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, ma zostać wkrótce uzupełniona rozporządzeniem o dokumentach zawierających kluczowe informacje o produktach inwestycyjnych (KOM (2012) 352).

następujące po ich pęknięciu załamania, doprowadziła do powstania przekonania, że pożyczkodawca ostatniej instancji zawsze pospieszy na ratunek ryzykantom<sup>11</sup>.

Powiązania wewnątrzsektorowe odgrywają niebagatelną rolę we wzmacnianiu tej podstawowej pokusy nadużycia, ponieważ w zintegrowanym systemie finansowym upadłość jednej instytucji finansowej wiąże się z ryzykiem „zarażenia” innych (*contagion*). Jego redukcjonowanie musiałoby polegać na ograniczaniu takich współzależności oraz systemowego znaczenia poszczególnych instytucji tak, by jako *Too Big Too Fail*, nie zwalniały się świadomie z adekwatnej kalkulacji ryzyka. Należy jednak zauważyć, że rosnące powiązania obniżały koszty, więc ich redukcja może obniżyć efektywność sektora finansowego, przy czym korzyści z niej są w ograniczonym stopniu transferowane na pozainstytucjonalnych uczestników systemu. Ponadto współzależność okazuje się tworzyć kolejny poziom pokusy nadużycia, co ujawniły manipulacje stopą LIBOR przez działające w Wielkiej Brytanii banki<sup>12</sup>.

Regulacje unijne jedynie pośrednio odnoszą się do tego zagadnienia przez tzw. limity koncentracji oraz wymogi płynnościowe, które powinny zwiększyć zdolność absorpcji negatywnych zdarzeń gospodarczych. Zwiększenie przejrzystości funkcjonowania sektora finansowego przez obowiązki informacyjne również może przyczynić się do wzrostu zaufania do niego, a w konsekwencji – mniejszej podatności na ewentualne przypiływy paniki na rynku. Teoretycznie istnieje możliwość wzmocnienia wymienionych wyżej środków analogicznym, jak obowiązujący w latach 1933–1999 w Stanach Zjednoczonych rozdział przyjmowania depozytów od działalności inwestycyjnej. Takie rozwiązanie mogłoby służyć uprawdopodobnieniu ryzyka bankructwa przez odseparowanie środków klientów detalicznych od bardziej ryzykownej działalności. Kwestionowana była jednak jego efektywność w obliczu globalizacji<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> N. Roubini, S. Mihm, op.cit., s. 97.

<sup>12</sup> Stopa LIBOR (*London Interbank Offered Rate*) traktowana jako indyktor wiarygodności banku, z jednej strony, jest punktem wyjścia do ustalania wartości różnych transakcji finansowych, a z drugiej opiera się nie na faktycznych danych rynkowych, lecz na deklaracjach banków wyceniających swoje koszty zaciągnięcia kredytu. Działanie banków oskarżonych w lipcu br. o jej zaniżanie w celu uzyskania lepszej pozycji do spekulacyjnych inwestycji nie dziwi w czasach kryzysu finansowego, kiedy banki wszelkimi sposobami starały się ukryć rzeczywistą kondycję (włączając Lehman Brothers, którzy przez pierwsze dwa kwartały 2008 r. manipulacjami księgowymi ukrywali poziom zaangażowania w lewarowanie), tak bardzo jak niesprawność systemu, które je umożliwiła.

<sup>13</sup> B. Eichengreen, *Out of the Box Thoughts about the International Financial Infrastructure*, IMF Working Paper WP/09/116, Washington 2009.



Niebezpieczeństwo utraty wkładów przez deponentów detalicznych stanowi poważny problem w razie bankructwa banku i zwykle dość skutecznie skłania do udzielenia pomocy publicznej w celu jego ratowania. Chodzi bowiem o ochronę nieprofesjonalnych i w pewnym zakresie mimowolnych uczestników rynku finansowego, takich, na których funkcjonowanie we współczesnych gospodarkach niejako wymusza posiadanie rachunku bankowego. Temu celowi służą obecnie m.in. systemy gwarantowania depozytów.

### 2.3. Problem agenta

Wewnątrz struktury instytucji finansowych konstrukcja wynagrodzenia wzmacnia pokusę nadużycia, premiując wyższą skłonność do ryzyka<sup>14</sup>. Jego główną część stanowi bowiem coraz bardziej zyskująca na znaczeniu premia<sup>15</sup>, uzależniona od wyników osiągniętych w ciągu poprzedzającego jej przyznanie roku. Taki system skłania do zwiększania krótkoterminowych zysków bez baczenia na związane z nimi długoterminowe ryzyka. Może wręcz przyciągać do pracy w sektorze specyficzne osoby: o wysokiej skłonności do ryzyka, motywowane głównie finansowo<sup>16</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że dopóki instytucje ulegały własnej pokusie do ekspozycji na nadmierne ryzyko, dopóty nie zachodził klasyczny problem agenta – pryncypała, lecz rezonowanie w strukturze wewnętrznej nieprawidłowych bodźców. Wysokie zyski z ryzykownych inwestycji przy przekonaniu o gotowości banku centralnego do pomocy w razie załamania rynku nie motywowały skutecznie akcjonariuszy instytucji finansowych do wymuszenia na pracownikach większej staranności w ocenie ryzyka. Sytuacja uległaby diametralnej zmianie, gdyby nadmiernie wysoka skłonność ich agentów do ryzyka zaczęła grozić instytucjom dotkliwymi stratami. Wówczas pojawiłaby się rozbieżność celów między właścicielami a pracownikami. Z tego powodu konieczne jest wprowadzenie mechanizmów zapewniających, że zatrudnieni w instytucjach nie obciążą ich nadmiernym ryzykiem we własnym finansowym interesie. Jako że uniezależnienie wynagrodzenia od wyników nie wydaje się właściwym środkiem ze względu

<sup>14</sup> G.L. Clementi, T. Cooley, *Executive Compensation: Facts*, New York University, Stern School of Business, <http://pages.stern.nyu.edu/~gcllement/Papers/facts.pdf>, dostęp: 7.09.2012 r.

<sup>15</sup> Łącznie premie w pięciu największych bankach inwestycyjnych wzrosły z 25 do 36 mld dolarów między 2005 a 2006 r. i stanowiły 60% wynagrodzenia (dane za: C. Harper, *Bonuses at Wall Street Big-Five Surge to 36 Billion*, dostęp: 6.11.2006 r., Bloomberg.com, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&refer=home&sid=atEk12XYMerk>, dostęp: 7.09.2012 r.).

<sup>16</sup> R.A. Posner, *Is Banking Unusually Corrupt, and If So, Why?*, 22.07.2012 r., <http://www.becker-posner-blog.com/>, dostęp: 15.09.2012 r.



na specyfikę działania instytucji finansowych, trzeba zrównoważyć premię negatywnym bodźcem. Przy ponadprzeciętnej podatności tej grupy zawodowej na motywację pieniężną, pieniężny charakter powinien mieć również mechanizm dyscyplinujący. Przewidywane w dyrektywie CRD IV sankcje dla osób odpowiedzialnych za naruszenie norm adekwatności kapitałowej, obejmujące oprócz zakazu sprawowania funkcji karę finansową w wysokości do równowartości 5 mln euro, odpowiadają na to zapotrzebowanie.

## Podsumowanie

Kryzys 2008 r. dowiódł niesprawności istniejącego systemu finansowego i potrzeba reformy nie ulega wątpliwości. Nowe unijne normy proponują wiele sensownych rozwiązań, ale prześlizgują się nad podstawowym problemem – pokusą nadużycia. Przyjęte i projektowane, miejscami bardzo szczegółowe, uregulowania starają się w różny sposób ją ograniczyć lub zredukować możliwości jej ulegania. Środek ciężkości spoczywa jednak na ustawodawcy, który ustanawia pewne standardy, i nadzorach, które mają je doprecyzować i egzekwować. Tymczasem zgodnie z prawem Goodharta jakakolwiek próba uregulowania przez bank centralny bądź opodatkowania jednego kanału działalności bankowej szybko doprowadzi do tego, iż interesy bankowe zostaną przeniesione do innego kanału, który nie podlega regulacji lub jest nieopodatkowany. Łatwo rozszerzyć tę prawidłowość na wszelkie instytucje finansowe. Można przypuszczać, że motywacja do obejścia wymogów będzie znaczna, a możliwości tym większe, im bardziej techniczny i drobiazgowy ich charakter. Prawu może być trudno nadążyć za zmianami na rynku. Nie oznacza to bynajmniej, że lepiej byłoby wycofać się z regulacji systemu finansowego. Funkcjonują w nim przecież także nieprofesjonalni uczestnicy i to ich – zwłaszcza że uczestnictwo znacznej części po pierwsze, ma charakter systemowo wymuszony, po drugie, jest ograniczone zakresowo i po trzecie, pozbawione wynagrodzenia za dodatkowe ryzyko – trzeba chronić m.in. bardziej szczegółową regulacją. Natomiast osobom, które chcą inwestować, narażając się na ryzyko, należy zapewnić sprawnie funkcjonujący i przejrzysty rynek. Wydaje się, że temu celowi lepiej służyłyby, z jednej strony, generalnie sformułowane cele i obowiązki<sup>17</sup> dające podstawę roszczeniom odszkodowawczym,

---

<sup>17</sup> W badaniu rynku kapitałowego okazało się, że norma generalna wymagająca ujawnienia „istotnych” informacji i zapewniająca możliwość dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych w razie jej naruszenia przynosiła poprawę netto w funkcjonowaniu obrotu papierami wartościowymi,

a z drugiej – wskazane byłoby wyeliminowanie pokusy nadużycia przenikającej konstrukcję systemu finansowego przez przywrócenie rzeczywistej możliwości bankructwa instytucji finansowych.

## Literatura

- Clementi G.L., Cooley T., *Executive Compensation: Facts*, New York University, Stern School of Business, <http://pages.stern.nyu.edu/~gclement/Papers/facts.pdf>, 7.09.2012 r.
- Davies H., Green D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Eichengreen B., *Out of the Box Thoughts about the International Financial Infrastructure*, IMF Working Paper WP/09/116, Washington 2009.
- Harper C., *Bonuses at Wall Street Big-Five Surge to 36 Billion*, 6.11.2006 r., Bloomberg.com, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&refer=home&sid=atEk12XYMerk>, dostęp: 7.09.2012 r.
- [http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Financial%20Markets/Mapping%20global%20capital%20markets%202011/MGI\\_Mapping\\_capital\\_markets\\_update\\_2011.ashx](http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Financial%20Markets/Mapping%20global%20capital%20markets%202011/MGI_Mapping_capital_markets_update_2011.ashx), dostęp: 15.09.2012 r.
- Jajuga K., *Czy banki będą lepiej zarządzać ryzykiem?*, 25.01.2010, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/czy-banki-beda-lepiej-zarzadzac-ryzykiem/>, 31.07.2012 r.
- La Porta R., Lopez-de Silanes F., Shleifer A., *What Works in Securities Law?*, „The Journal of Finance” 2006, No. 61.
- Posner R.A., *Economic Analysis of Law*, Wolters Kluwer, New York 2007.
- Posner R.A., *Is Banking Unusually Corrupt, and If So, Why?*, 22.07.2012 r., <http://www.becker-posner-blog.com/>, dostęp: 15.09.2012.
- Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Roxburgh C., Lund S., Piotrowski J., *Mapping global capital markets 2011*, McKinsey Global Institute 2011.
- Wallison P.J., *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*, w: „Critical Review” 2009, No. 21.

---

podczas gdy bardziej szczegółowe regulacje nie osiągały takiego rezultatu (R. La Porta, F. Lopez-de Silanes, A. Shleifer, *What Works in Securities Law?*, „The Journal of Finance” 2006, nr 61, s. 1–32).

## Summary

---

### **SOURCES OF INSTABILITY OF THE FINANCIAL SYSTEM AND REGULATORY REFORM IN THE EUROPEAN UNION**

The financial crisis of 2008 has led to challenge the existing regulation of the financial sector. Doubts have arisen as to whether liberalization did not reach too far, and if the deepening integration requires internationalization of regulation. In this view, the post-crisis reform of the financial system in the European Union (EU) has unique significance. Currently, the EU regulation of financial services consists of 42 documents relating to various issues such as accounting standards, capital adequacy, disclosure requirements, restrictions on the money laundering and protection of investors. Further legislative proposals are prepared in order to increase the stability of the financial system, minimizing the risk of crises and their possible scale. The paper aims at verifying the efficiency of the measures taken in the EU to correct the system failures, revealed by the crisis of 2008. The origins of the crisis and manifestations of system vulnerabilities are analyzed to determine what was their source and how either they are or could be corrected. Moral hazard is identified as a primary, structural cause of the financial market collapse in 2008 and specific regulatory responses are evaluated from this standpoint.



Mirosława Gajewska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# ***Reverse mortgage* jako nowe źródło dochodu starzejącego się społeczeństwa na tle zmian demograficzno-społecznych**

## **Wprowadzenie**

Zarówno w Polsce, jak i w Europie w ostatnich latach obserwujemy starzenie się społeczeństwa. Jest to proces polegający na systematycznym wzroście liczby osób, które ukończyły 60 rok życia, naturalny i nieunikniony w każdej gospodarce wysoko rozwiniętej. Istnieją dwie przyczyny takiego stanu rzeczy:

- spadek liczby urodzeń – obniżenie współczynnika dzietności – w 2003 r. wynosił on 1,22, co stanowiło najniższy poziom od 50 lat<sup>1</sup>, a prognozy zakładają, że do 2060 r. utrzymywać się będzie na poziomie niższym niż 1,5<sup>2</sup>;
- wzrost długości życia: kobiet – z 78,8 lat w 2004 r. do 83,3 lat w 2035 r. i mężczyzn – odpowiednio – z 70,4 lat do 77,6 lat<sup>3</sup>.

Według prognoz demograficznych w najbliższych latach w polskim społeczeństwie wzrastać będzie udział osób w wieku poprodukcyjnym. Prognozy GUS zakładają zwiększenie się w Polsce liczby osób w wieku 65+ z 5,1 mln w 2010 r. (13% populacji) do 8,35 mln w 2035 r. (23% populacji)<sup>4</sup>. Dla osób tych podstawowym źródłem dochodów będą tylko świadczenia emerytalne, które będą zbyt niskie, aby

---

<sup>1</sup> *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 r.*, GUS, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>2</sup> *Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, *Aneks statystyczny o Polsce*, Komisja Europejska 2009, s. 397.

<sup>3</sup> *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 78 (zob. tab. 14).

<sup>4</sup> *Ibidem* (zob. tab. „Funkcjonalne grupy wieku”).

zaspokoić większość podstawowych potrzeb seniorów na odpowiednim poziomie. Polska staje zatem przed problemem demograficznym: emerytów będzie coraz więcej i z pewnością nie będą to ludzie zamożni.

Od 2004 r., czyli od momentu członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE), zwiększa się emigracja z Polski. Narodowy Spis Powszechny (NSP) w 2011 r., wykazał, że osoby, które wyjechały w początkowym okresie członkostwa Polski w UE, dalej w większości pozostają za granicą. Z danych na temat emigracji opracowanych przez GUS wynika, że w 2007 r. liczba Polaków przebywających czasowo za granicą była najwyższa i oszacowano ją na 2270 tys.<sup>5</sup> Emigrantami są głównie ludzie młodzi, którzy w ten sposób dążą do poprawy swojej sytuacji życiowej. W Polsce pozostają seniorzy, którzy sami muszą zadbać o swoją przyszłość. Na skutek emigracji więzi pomiędzy dziećmi a rodzicami zaczynają zanikać. Emeryci nie zawsze mogą liczyć na pomoc młodszych pokoleń, dlatego też interesują się pozyskiwaniem środków finansowych z innych źródeł, w celu realizacji swoich planów i rozwiązania problemów finansowych. Odwrócona hipoteka (*reverse mortgage*) stwarza możliwości pozyskania dodatkowych środków i jest jednym ze sposobów na poprawę sytuacji finansowej ludzi starych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie instrumentu finansowego odwróconej hipoteki, jako sposobu na poprawę sytuacji finansowej starzejącego się społeczeństwa. W opracowaniu przedstawiono istotę tego narzędzia oraz wskazano na jego zalety i wady. Następnie krótko omówiono rynek *reverse mortgage* na świecie. Dokonano również oceny jego rozwoju w Polsce.

## 1. Istota odwróconej hipoteki

Odwrócona hipoteka jest produktem finansowym, który polega na wypłacie kapitału zamrożonego w nieruchomości. Hipoteka odwrócona wiąże się z podpisaniem umowy między osobą fizyczną, tzn. właścicielem nieruchomości, a (najczęściej) instytucją finansową, tzn. bankiem, towarzystwem ubezpieczeniowym lub funduszem.

W skrócie można powiedzieć, że odwrócona hipoteka jest odwrotnością kredytu hipotecznego. Klient nie kupuje i nie płaci raty, ale sprzedaje swoje mieszkanie instytucji finansowej, która wypłaca mu środki finansowe wolne od podatku dochodowego. Pozwala to na stopniowe uwalnianie środków zainwestowanych

---

<sup>5</sup> Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011, GUS, Warszawa 2012, s. 3 (zob. tab. 1).

w nieruchomości. Senior może mieszkać w swoim mieszkaniu i otrzymywać za to pieniądze, czyli uzyskuje dodatkowy dochód, dzięki któremu może być niezależny, zaspokajając swoje potrzeby, mieć dodatkowe środki na lekarstwa czy też opiekę medyczną.

Właściciel, aby ubiegać się o odwróconą hipotekę, nie musi mieć dochodów. Jeżeli jednak takimi dysponuje, nie musi ich wykazywać. Zdolność kredytowa nie ma tu znaczenia. Liczy się wartość nieruchomości i pełne prawo własności nieobciążone zobowiązaniami np. kredytem. Instytucja finansowa ma prawo sprzedać lokal dopiero po śmierci klienta. Podpisanie umowy odwróconej hipoteki wiąże się z następującymi obowiązkami:

- utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie, tzn. w stanie nie pogorszonym,
- uiszczanie terminowo opłat, które związane są z nieruchomością,
- terminowe uiszczanie podatków,
- zawieranie i posiadanie umowy ubezpieczenia nieruchomości np. od zdarzeń losowych.

Obowiązki te mają na celu uniemożliwić sytuację, w której dana nieruchomość, czy to ze względu na zaniedbania samego klienta, czy też ze względu na zdarzenia losowe, mogłaby stracić na wartości. Niewywiązanie się klienta z obowiązków może stać się podstawą do rozwiązania umowy.

Odwrócona hipoteka może być świadczona za pomocą modelu *stricte* kredytowego, który nazywany jest także modelem pożyczkowym, lub modelu sprzedażowego. W Polsce dostępny jest jedynie to drugie rozwiązanie. Oferują je następujące podmioty:

- Fundusz Hipoteczny Dom (jako pierwszy wprowadził ofertę na rynek),
- Fundusz Hipoteczny Familia,
- Fundusz Hipoteczny Senior,
- Centralny Fundusz Hipoteczny.

Niestety, na polskim rynku nie jest dostępny model kredytowy. Banki nie mogą seniorom zaproponować odwróconego kredytu hipotecznego, gdyż brakuje odpowiednich przepisów prawnych. Wspólną cechą tych dwóch modeli, tzn. modelu kredytowego i modelu sprzedażowego, jest fakt, że senior, tzn. zbywca nieruchomości, uzyskuje dodatkowy dochód w okresie emerytalnym. Najważniejszą różnicą pomiędzy tymi modelami jest z kolei moment przeniesienia własności nieruchomości. W modelu sprzedażowym odbywa się to bezpośrednio po zawarciu umowy, a w modelu kredytowym po zakończeniu umowy, tzn. np. po śmierci właściciela nieruchomości. Porównanie obu modeli przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Podstawowe różnice między sprzedażowym i kredytowym modelem odwróconej hipoteki

Wyszczególnienie	Model kredytowy	Model sprzedażowy
moment przeniesienia własności nieruchomości	koniec umowy	początek umowy
właściciel nieruchomości w trakcie trwania umowy	konsument	instytucja finansowa
kto ponosi koszty utrzymania nieruchomości	konsument	instytucja finansowa
kto ponosi skutki spadku wartości nieruchomości	co do zasady konsument	instytucja finansowa (chyba że jest to sprzedaż częściowa)
kto otrzymuje zysk ze wzrostu wartości nieruchomości	konsument	instytucja finansowa (chyba że jest to sprzedaż częściowa)
instytucja świadcząca odwróconą hipotekę	banki (rzadziej inne instytucje finansowe)	zakłady ubezpieczeń, inne podmioty

Źródło: S. Pawłega, *Ocena założeń Ministerstwa Finansów dostawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 3, s. 60.

## 2. Zalety i wady *reverse mortgage*

Omawiając zalety i wady odwróconej hipoteki, należy uwzględnić strony zawarcia umowy. Każdy z partnerów umowy inaczej postrzega tę usługę. To, co dla klienta jest wadą, dla instytucji finansowej stanowi zaletę. Wadą dla klienta jest to, że uzyskuje jedynie pewną część wartości nieruchomości (najczęściej 50%). Dla instytucji finansowej oznacza to z kolei wysoką stopę zwrotu w stosunku do ponoszonego przez nią ryzyka.

Tab. 2. Najważniejsze zalety i wady *reverse mortgage* dla klienta

Zalety	Wady
dotatkowe źródło dochodu	uzyskanie jedynie części wartości nieruchomości
możliwość przeznaczenia dodatkowego dochodu na dowolny cel	wysokie opłaty i koszty korzystania z <i>reverse mortgage</i> (wycena nieruchomości, rozpatrzenie wniosku itp.)
brak opodatkowania podatkiem od dochodów	ryzyko nieuczciwej wyceny nieruchomości
brak wymagań dotyczących zdolności kredytowej właściciela nieruchomości	
niezmienne miejsce zamieszkania po zawarciu umowy	



brak trudności i kosztów związanych z przekazaniem nieruchomości spadkobiercom	
niewzględnianie dochodu z <i>reverse mortgage</i> w dokumentach określających miesięczny dochód seniora jest udogodnieniem dla korzystających z pomocy społecznej	

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Maćkowska, *Reverse mortgage – odwrócona hipoteka*, w: *Private asset & Wealth management. Nowe instrumenty i usługi finansowe*, red. K. Gabryelczyk, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 331–333.

Z powyższej tabeli wynika, że z punktu widzenia klienta rozwiązanie to ma więcej korzyści niż wad. Wydaje się, że najważniejszą korzyścią dla niego jest uzyskanie dodatkowego źródła dochodu, który może przeznaczyć na dowolny cel. Jednak przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z *reverse mortgage* klient powinien wykazać się rozważą i ostrożnością, mając na uwadze istotne wady tego produktu.

Najważniejszymi zaletami *reverse mortgage* dla instytucji finansowej są: wysoka stopa zwrotu w stosunku do ponoszonego ryzyka, bezpieczna alokacja kapitału i przywiązanie klienta do siebie, a wadą jest ograniczona możliwość wycofania kapitału z inwestycji długoterminowej. *Reverse mortgage* jest mniej skomplikowany dla instytucji finansowej. Instytucja uzyskuje wysoki i bezpieczny zysk w stosunku do ponoszonego ryzyka. Gdyby instytucją finansową był bank, to przywiązanie klienta mogłoby przynieść w przyszłości dodatkowe korzyści.

Przy omawianiu zalet i wad należy również wspomnieć, że odwrócona hipoteka z punktu widzenia polityki społecznej jest potrzebna i może przynieść wymierne korzyści, np. zmniejszyć ubóstwo osób starszych i załagodzić wysokie koszty opieki medycznej.

### 3. Ryzyko związane z *reverse mortgage*

Z wprowadzeniem na rynek i udzielaniem odwróconej hipoteki w modelu kredytowym związane są różne ryzyka. W literaturze do najważniejszych ryzyk związanych z odwróconą hipoteką zalicza się<sup>6</sup>:

- ryzyko prawne,
- ryzyko demograficzne,
- ryzyko związane z wartością nieruchomości,
- ryzyko stopy procentowej.

<sup>6</sup> Patrz: P. Kowalczyk, E. Poprawska, *Odwrócona hipoteka (reverse mortgage)*, w: *Współczesna bankowość hipoteczna*, red. A. Szelańska, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 90.

Trzy ryzyka, a mianowicie ryzyko demograficzne, ryzyko związane z wartością nieruchomości i ryzyko stopy procentowej, wiążą się z niedoszacowaniem (ryzyko po stronie pobierającego rentę, czyli klienta – kredytobiorcy) lub przeszacowaniem wartości renty (ryzyko ze strony instytucji finansowej wypłacającej rentę, czyli banku).

Duże ryzyko dotyczy wyceny nieruchomości, ponieważ wysokość wypłacanej renty zależy od wartości nieruchomości, która wyceniana jest w momencie zawarcia umowy odwróconej hipoteki. Przy konstruowaniu umów o odwróconą hipotekę banki muszą zabezpieczać się przed tym ryzykiem, ponieważ może okazać się, że po przejściu mieszkania czy też domu wartość tej nieruchomości będzie niższa od sumy wypłaconych rent właścicielowi i innych poniesionych przez bank opłat. Problem ten najprawdopodobniej rozwiąże nowy produkt ubezpieczeniowy, a mianowicie ubezpieczenie wartości nieruchomości, o ile oczywiście towarzystwa ubezpieczeniowe zechcą oferować taki produkt dla odwróconej hipoteki.

Ważnym ryzykiem jest ryzyko stopy procentowej. W chwili zawierania umowy o odwrotną hipotekę bank zakłada pewną stopę procentową. Stopa ta w czasie trwania umowy może ulec zmianie na skutek tendencji rynkowych, co może skutkować niedoszacowaniem lub przeszacowaniem wartości wypłaty.

Kolejnym bardzo ważnym ryzykiem jest to demograficzne, które wiąże się z dalszym trwaniem życia. Jeśli zgon kredytobiorcy nastąpi wcześniej lub później niż zakładał bank, znów będzie miało to związek z niedoszacowaniem lub przeszacowaniem wartości renty. Natomiast ryzyko prawne odnosi się do regulacji prawnych. Często zmieniający się stan przepisów może wpływać na popyt na produkt i jego podaż, co z kolei uzależnione jest od stopnia przychylności prawa dla klienta i dla banku.

## 4. *Reverse mortgage* na świecie

Na świecie rynek odwróconej hipoteki jest mało przejrzysty i niewiele danych pojawia się na ten temat. *Reverse mortgage* jako instrument rynku finansowego zaistniał w Stanach Zjednoczonych prawie 50 lat temu. Pierwsza narodowa konferencja poświęcona temu zagadnieniu odbyła się w Madison w stanie Wisconsin w 1979 r. Dwa lata później stworzono NCHEC – National Center for Home Equity Conversion. Była to niezależna organizacja *non-profit*, która zajmowała się edukacją na temat odwróconej hipoteki oraz analizą tego rynku w USA.

*Reverse mortgage* na podstawie przepisów prawa podpisanych przez Ronalda Reagana w 1988 r. stał się instrumentem gwarantowanym przez Federal Housing

Authority (FHA). Później wprowadzono program Home Equity Conversion Mortgage – HECM, który był oparty na odwróconej hipotece i został uruchomiony przez Departament Mieszkalnictwa i Urbanistyki. W Stanach Zjednoczonych był pierwszym ogólnonarodowym programem odwróconej hipoteki. Obecnie około 90% wszystkich tego typu transakcji jest zawieranych w ramach programu HECM<sup>7</sup>. Po 1996 r. HECM był aktualizowany i dwukrotnie zatwierdzany. Jak już wspomniano, charakteryzuje się on tym, że jest ubezpieczony przez rządową agendę FHA, co chroni zarówno kredytobiorców, jak i kredytodawców. Kredytobiorca ma pewność, że będzie dostawał środki nawet w przypadku bankructwa kredytodawcy, ponieważ zobowiązanie bierze na siebie FHA, kredytodawca zaś ma zabezpieczenie, gdy suma wypłat przekroczyła wartość nieruchomości, która stanowiła zabezpieczenie (np. gdy gwałtownie spadła wartość nieruchomości)<sup>8</sup>.

Klient w Stanach Zjednoczonych ma też do wyboru inne rozwiązania. Jest to m.in. program Home Keeper, który został wprowadzony przez Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) w 1996 r. Funkcjonuje on jako program ogólnokrajowy. Cechuje go podobieństwo do HECM, ale nie jest ubezpieczony przez FHA. Wyższy poziom środków gwarantuje HECM<sup>9</sup>.

*Reverse mortgage* jest popularny w Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii, a także w Indiach. Z kolei w Niemczech, jak podaje A. Maćkowska<sup>10</sup>, podejmowane próby wprowadzenia tego produktu na rynek skończyły się porażką. Może to wynikać z faktu, że społeczeństwo niemieckie – uznawane za zdyscyplinowane i oszczędne – posiada system emerytalny zaspokajający potrzeby seniorów.

Rynek odwróconej hipoteki jest najlepiej rozwinięty w Stanach Zjednoczonych z powodu takich uwarunkowań jak:

- brak efektywnego systemu emerytalnego,
- nastawienie seniorów na znacznie większą konsumpcję niż w innych państwach (np. w postaci wycieczek zagranicznych),
- wzrost liczby emerytów.

<sup>7</sup> T.B. Bishop, H. Shan, *Reverse Mortgages: A Closer Look at HECM Loans*, NBER Papers on Retirement Research Center Project, September 2008, s. 6.

<sup>8</sup> *Money from Home: A Guide to Understanding Reverse Mortgages*, Fannie Mae, Washington 2002, s. 12.

<sup>9</sup> *Reverse Mortgages: Background and Issues*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, January 26, 2007, s. 13.

<sup>10</sup> A. Maćkowska, *Reverse mortgage – odwrócona hipoteka*, w: *Private asset & Wealth management. Nowe instrumenty i usługi finansowe*, red. K. Gabryelczyk, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 334.

Swoje prawo własności do lokali oddaje rocznie instytucjom finansowym w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii ok. 100 tys. emerytów. W zamian otrzymują oni rentę w wysokości 30–40% wartości przekazanej nieruchomości<sup>11</sup>.

W państwach UE funkcjonują różne formy odwróconej hipoteki, co przedstawia tab. 3, przy czym model kredytowy dominuje (tab. 4). Przewaga ta dotyczy liczby zawartych umów, ogólnej wartości udzielonych kredytów i przeciętnej wartości udzielonego kredytu.

Tab. 3. Modele odwróconej hipoteki w poszczególnych krajach Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Model odwróconej hipoteki	Liczba instytucji
Wielka Brytania	model sprzedażowy i model kredytowy	40
Irlandia	model sprzedażowy i model kredytowy	27
Hiszpania	model sprzedażowy i model kredytowy	21
Austria	model kredytowy	1
Finlandia	model kredytowy	2
Francja	model kredytowy	1
Włochy	model kredytowy	5
Holandia	model sprzedażowy	1
Szwecja	model kredytowy	1
Rumunia	model sprzedażowy	1
Bułgaria	model sprzedażowy	1
Polska	model sprzedażowy	4
Niemcy	model sprzedażowy i model kredytowy	2
Węgry	model sprzedażowy i model kredytowy	3

Źródło: U. Renifer i in., *Study on Equity Release Schemes in the EU. Part I: General Report*, Institut für Finanzdienstleistungen e.V., Hamburg 2009, s. 23.

Tab. 4. Udział modelu kredytowego i sprzedażowego w europejskim rynku *Equity Release*

Wyszczególnienie	Wartość kredytów ogółem (w mln euro)	Przeciętna wartość kredytu (w euro)	Liczba udzielonych kredytów
Model sprzedażowy	1345,0	39 700	19 712
Model kredytowy	3310,5	83 387	39 700

Źródło: U. Renifer i in., *Study on Equity Release Schemes in the EU. Part I: General Report*, Institut für Finanzdienstleistungen e.V., Hamburg 2009, s. 21.

<sup>11</sup> A. Maćkowska, op.cit., s. 334–335.

W krajach UE model kredytowy ma pozycję dominującą, co pokazuje tab. 4. Przewaga ta dotyczy liczby zawartych umów, ogólnej wartości udzielonych kredytów i przeciętnej wartości udzielonego kredytu.

## 5. Perspektywy rozwoju *reverse mortgage* w Polsce

Wprowadzenie odwróconej hipoteki na polskim rynku jest zadaniem złożonym, ponieważ to produkt skierowany do osób starszych, które stosunkowo długo oswiają się z nowymi rozwiązaniami finansowymi. Ponadto Polacy postrzegają mieszkanie jako kapitał, z którego nie można łatwo zrezygnować. Duże znaczenie ma tu mentalność polskiego społeczeństwa, dla którego nieruchomości to forma najwyższego dobra, na które pracuje się całe życie. Seniorzy uważają, że należy ją przekazywać następnym pokoleniom, nie zaś instytucjom finansowym. Jednak na polskim rynku popyt na *reverse mortgage* będzie coraz większy. Pojawią się kolejne roczniki emerytów, którzy będą otrzymywać wypłaty swoich świadczeń według nowych zasad obowiązujących w Polsce.

Uwarunkowania prawne są barierą w rozwoju polskiego rynku odwróconej hipoteki. Obecne przepisy prawa w Polsce uniemożliwiają bankom sprzedaż odwróconego kredytu hipotecznego, czyli modelu kredytowego odwróconej hipoteki. Obowiązujące prawo bankowe przed udzieleniem kredytu wymaga od banku oceny zdolności kredytowej klienta. Polskie banki nie mogą udzielać kredytów podmiotom, które nie posiadają tej zdolności, choć w przypadku produktów bankowych typu *reverse mortgage* nie jest ona wcale oceniana. Ponieważ istotę produktu typu *reverse mortgage* stanowi uwolnienie zamrożonego kapitału w nieruchomości, model kredytowy odwróconej hipoteki w krajach, w których występuje, jest udzielany także klientom nieposiadającym zdolności kredytowej. Bank po śmierci klienta nie ma możliwości wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego. Wygasają też otrzymane od kredytobiorcy pełnomocnictwa.

Ze względu na brak uregulowań prawnych w Polsce wciąż nie powstał żaden produkt, który moglibyśmy nazwać odwróconym kredytem hipotecznym. Aby obejść część problemów prawnych, skorzystano z art. 908 Kodeksu cywilnego. W ten sposób powstał produkt podobny do odwróconego kredytu hipotecznego. Pionierem na polskim rynku oferującym usługę odwróconej hipoteki jest Fundusz Hipoteczny DOM powołany w dniu 31 października 2008 r. aktem notarialnym. Odwrócona hipoteka może być oferowana na podstawie renty dożywotniej (art. 903 Kodeksu cywilnego) lub w ramach umowy o dożywocie

(art. 908 Kodeksu cywilnego). Fundusze oferujące seniorom odwróconą hipotekę są zwykłymi firmami. Nie podlegają kontroli Komisji Nadzoru Finansowego ani żadnym szczególnym regulacjom, które dotyczą wyposażenia kapitałowego.

Umowa dożywocia zawierana na podstawie Kodeksu cywilnego, czyli odwrócona hipoteka, nie jest tym samym co odwrócony kredyt hipoteczny. Odwrócony kredyt hipoteczny, podobnie jak inny kredyt, powinien być brany na podstawie prawa bankowego. Senior może myśleć, że odwrócona hipoteka to produkt bankowy, który jest pod kontrolą państwowych instytucji. Trzeba do porządku prawnego wprowadzić takie zapisy, które regulowałyby odwrócony kredyt hipoteczny. Taki akt prawny jest w przygotowaniu i w ciągu roku powinien zostać uchwalony.

Trudno określić, ile osób w Polsce skorzystało z odwróconej hipoteki. Aby się tego dowiedzieć, należałoby ująć wszystkich seniorów, którzy podpisali umowę dożywocia, np. z członkami rodzin, funduszami lub z innymi osobami i podmiotami.

## Podsumowanie

Dla osób starszych ograniczony dostęp do źródeł dodatkowego finansowania jest poważnym problemem. *Reverse mortgage* umożliwia odmrożenie aktywów niefinansowych i ich zamianę na środki finansowe, które można przeznaczyć na dowolny cel, co stanowi główne zalety tego instrumentu. Pozwalają one osobom starszym przynajmniej w części rozwiązać problemy materialne. W Polsce do rozwoju rynku odwróconej hipoteki oprócz chęci rozwiązania tych problemów może przyczynić się także coraz bardziej powszechna wśród seniorów chęć spędzenia w ciekawy sposób jesieni życia.

Wydaje się więc, że odwrócona hipoteka zostanie zaakceptowana przez polskie społeczeństwo. Należy zatem nadal prowadzić prace nad wprowadzeniem na polski rynek modelu kredytowego odwróconej hipoteki. W tym przypadku najpoważniejszą barierę stanowi brak odpowiednich regulacji prawnych, które gwarantowałyby bezpieczeństwo tego instrumentu finansowego i konkurencyjność ofert.

Pozytywne doświadczenia różnych państw dowodzą, że *reverse mortgage* znalazłby odbiorców również na naszym gruncie. Należy przyspuszczać, że jest to produkt przyszłości. Odwrócona hipoteka może być doskonałym rozwiązaniem dla osób samotnych lub tych, które nie zdążyły zgromadzić odpowiedniego zabezpieczenia. Jednak prace nad wprowadzeniem takiego produktu mogą jeszcze długo potrwać.

## Literatura

- Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, *Aneks statystyczny o Polsce*, Komisja Europejska, 2009.
- Bishop T.B., Shan H., *Reverse Mortgages: A Closer Look at HECM Loans*, NBER Papers on Retirement Research Center Project, September 2008.
- Congressional Research Service, CRS Report for Congress, *Reverse Mortgages: Background and Issue*, Washington 2007.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011*, GUS, Warszawa 2012.
- Kowalczyk P., Poprawska E., *Odwrócona hipoteka (reverse mortgage)*, w: *Współczesna bankowość hipoteczna*, red. A. Szelągowska, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Maćkowska A., *Reverse mortgage – odwrócona hipoteka*, w: *Private asset & Wealth management. Nowe instrumenty i usługi finansowe*, red. K. Gabryelczyk, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Money from Home: A Guide to Understanding Reverse Mortgage*, Fannie Mae, Washington 2002.
- Pawłega S., *Ocena założeń Ministerstwa Finansów dostawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 3.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007r.*, GUS, Warszawa 2007.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Renifer U. i in., *Study on Equity Release Schemes in the EU. Part I: General Report*, Institut für Finanzdienstleistungen e.V., Hamburg 2009.

## Summary

---

### REVERSE MORTGAGE AS A NEW SOURCE OF INCOME FOR AN AGING SOCIETY IN VIEW OF DEMOGRAPHIC AND SOCIAL CHANGES

The Polish society has been witnessing a rise in the population of retirees for whom the primary source of income is solely and exclusively their pension. The said benefits are lower than salaries. By emigration seniors cannot rely on their children support. The relationships between children and parents begin to vanish. Therefore, seniors are interested in obtaining funds from other sources. One of the opportunities to obtain additional funding is the reverse mortgage. In this paper, I review: the characteristics of a new product for seniors, the advantages and disadvantages of reverse mortgage, the risks associated with reverse mortgage, the reverse mortgages worldwide, the prospects for growth of reverse mortgage market in Poland.





# Niepłodność problemem jednostki i społeczeństwa. Aspekty socjologiczno-prawne stosowania metody wspomaganey prokreacji *in vitro*

## Wprowadzenie

Rozwój nauki, a szczególnie medycyny, i towarzyszące jej możliwości techniczne mobilizują prawodawcę do spojrzenia na sytuację jednostki funkcjonującej w społeczeństwie przez pryzmat nowych wyzwań. Odpowiedzią na nie powinno być jednak nie tylko tworzenie kolejnych aktów prawnych, ale również pewna dynamiczność podejścia do interpretacji obowiązującego prawa i jego pojęć. Badania genetyczne, możliwość dokonywania manipulacji, odczytywanie informacji genetycznej czy wreszcie umiejętność tworzenia życia w ramach metod medycznie wspomaganey prokreacji dotyczą zarówno konkretnej jednostki, jak i całego społeczeństwa. Z pewnością rodzą również konsekwencje prowadzące do zmian społecznych.

Socjologia i socjologia prawa mają wpływ na całokształt prawa konstytucyjnego obejmującego również prawa jednostki. Wśród naczelných zasad konstytucyjnych można wyróżnić zasadę dobra wspólnego<sup>1</sup>. Wiąże się ona z jedną z koncepcji moralności, która zakłada pojmowanie moralności jako zbioru zasad dobrego

---

<sup>1</sup> Art. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

współżycia społecznego, z założenia odnoszącą się do pewnego sposobu kształtowania stosunków międzyludzkich, stosunków społecznych, życia człowieka w społeczeństwie<sup>2</sup>. Informacja w dzisiejszej rzeczywistości, w dobie społeczeństwa informacyjnego, nabiera coraz większego znaczenia. Proporcjonalnie do coraz szybszego przepływu informacji, który ułatwia komunikację, wzrasta również liczba powiązań między ludźmi. Jest to interesujący proces z socjologicznego punktu widzenia.

Prawa człowieka żyjącego w społeczeństwie informacyjnym wymagają ochrony adekwatnej do współczesnych zagrożeń. Z pewnością wyzwania dzisiejszej rzeczywistości implikują konieczność konstruowania nowych praw lub też adaptacji katalogu dotychczasowych, zdefiniowanych już praw jednostki. W tej sytuacji wiedza socjologiczna o całości mechanizmu kształtowania prawa i społecznego oddziaływania prawa daje prawnikom zaangażowanym w procesie prawodawczym odpowiednio szeroką perspektywę rozwiązywanych problemów, szerszą niż perspektywa technicznego redagowania przepisów<sup>3</sup>.

## 1. Rodzina i małżeństwo w ujęciu socjologicznym

Z perspektywy socjologicznej rodzina jest często przedstawiana jako mała grupa społeczna, która zwykle stanowi pierwszą grupę podstawową. W dalszym rozwoju osobowym jednostki inne grupy mogą silniej oddziaływać na kształtującą się indywidualność, człowiek będzie się z nimi identyfikować, jednakże fakt przynależności do określonej grupy rodzinnej w każdej sytuacji daje podstawy do rozwijania określonych cech społecznych<sup>4</sup>. W rodzinie jako małej grupie społecznej można wskazać bezpośredni, osobisty charakter relacji między jej członkami<sup>5</sup>.

Małżeństwo może być pojmowane jako sytuacja jednostkowa i konkretna, dotycząca relacji oraz stosunków między kobietą a mężczyzną, którzy pozostają w związku małżeńskim o charakterze religijnym czy przynajmniej cywilnopraw-

<sup>2</sup> Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawnictwa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1972, s. 54.

<sup>3</sup> *Idem*, *Socjologia prawa jako nauka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1975, s. 47.

<sup>4</sup> Por. M. Łączkowska, *Wielkowiejska rodzina inteligencka*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1983.

<sup>5</sup> K. Frieske, *Socjologia prawa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iris, Poznań 2001, s. 124.

nym<sup>6</sup>. Relacja ta obejmuje więź emocjonalną, uwarunkowania ekonomiczne oraz wychowanie potomstwa.

Związek małżeński ma charakter wyjątkowo prywatny, wręcz intymny. Jednak małżeństwo nie ogranicza się jedynie do tychże dwojga osób, lecz ma również wymiar społeczny. We wszystkich warunkach kulturowych zawierane jest ono w sposób ustalony społecznymi normami, co nadaje mu publiczny charakter, a w społeczeństwach współczesnych instytucję małżeństwa wspierają zasady religijne i normy prawa państwowego (rodzinnego)<sup>7</sup>. W społeczeństwie małżeństwo odgrywa również „porządkującą” rolę, mianowicie określa sytuację prawną małżonków, ich wzajemne prawa i obowiązki oraz wiąże się z akceptowanym społecznie w większości cywilizacji zakazem bigamii. Należy też pamiętać, że oddziaływanie prawem na stosunki rodzinne jest tym skuteczniejsze, im bardziej treść przepisów prawnych regulujących te stosunki jest zbieżna ze społecznymi poglądami na to, jak powinny się one układać<sup>8</sup>.

Instytucja małżeństwa ma wpływ również na określenie pochodzenia dziecka oraz więzów pokrewieństwa między członkami rodziny. Jednakże w obliczu stosowania metod medycznie wspomaganey prokreacji nie można już mówić o jednym rodzaju pokrewieństwa, gdyż w określonych sytuacjach wyróżnia się pokrewieństwo prawne, biologiczne i genetyczne. W skrajnych przypadkach pokrewieństwo biologiczne i genetyczne wcale nie musi być tożsamym pojęciem. Sytuacja tak wystąpi, gdy kobieta, która urodziła dziecko poczęte w wyniku zastosowania metody *in vitro*, nie była dawczynią żeńskiej gamety.

## 2. Przyrost naturalny a leczenie niepłodności

Z socjologicznego punktu widzenia założenie rodziny wiąże się także z powstaniem wspólnoty gospodarczej oraz możliwością urodzenia i wychowania dzieci, wobec których rodzice posiadają prawnie i społecznie usankcjonowaną władzę rodzicielską. M. Łączkowska podkreśla nawet, że urodzenie i wychowanie dzieci jest głównym celem małżeństwa, co pozwala na ilościowe odtwarzanie się społeczności lokalnej, wspólnoty narodowej czy grupy państwowej<sup>9</sup>. Nie

<sup>6</sup> M. Łączkowska, *Patrząc w tym samym kierunku – uwarunkowania społeczne kryzysu małżeństwa*, „W drodze” 1999, nr 11 (315).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> K. Pałeczki, *Społeczne wyznaczniki skutecznego oddziaływania przy pomocy prawa na stosunki rodzinne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1977, s. 28.

<sup>9</sup> M. Łączkowska, *Patrząc...*, op.cit.

bez znaczenia pozostaje fakt, że rozwinięte społeczeństwa charakteryzują się coraz niższym przyrostem naturalnym. Jednakże mimo to ciągłość biologiczna odgrywa ważną rolę w stabilnym funkcjonowaniu społeczeństwa. Stały spadek liczby urodzeń może mieć bowiem w przyszłości doniosłe konsekwencje prowadzące do zmian społecznych.

Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Wiążą się m.in. ze zmianą stylu życia i przekształceniem się dawnej rodziny wielodzietnej w tzw. model „2+1”. Niektóre pary świadomie i dobrowolnie decydują się na rezygnację z prokreacji. Inną przyczyną jest także niepełność, będąca zgodnie ze stanowiskiem WHO jednostką chorobową. Należy jednak zauważyć, że niepełność jest problemem nie tylko medycznym. Wiążą się z nią często silne przeżycia emocjonalne osób pragnących dziecka oraz, choć w mniejszym stopniu, konsekwencje prawne wynikające z braku potomka choćby w sferze prawa spadkowego. Niepełność to również coraz szerszy problem społeczny. W konsekwencji w ostatnich dekadach rozwinęły się metody jej leczenia. Zaowocowały one m.in. zastosowaniem techniki w celu poczęcia pozaustrojowego. W związku z tym analizy socjologicznej wymaga również to, jaką rolę społeczną odgrywa lekarz, który uznawany jest powszechnie za zawód zaufania publicznego.

### 3. Konsekwencje stosowania metody *in vitro* w sytuacji braku regulacji prawnych

Zjawisko tzw. „dzieci z probówki” staje się coraz powszechniejsze. W związku z tym wiele państw wprowadziło szereg uregulowań prawnych odnoszących się do metod medycznie wspomaganej prokreacji. W rzeczywistości brak regulacji prawnych staje się z czasem coraz groźniejszy, gdyż metody medycznie wspomaganej prokreacji mogą zostać zastosowane nie tylko w pierwotnym celu leczenia niepełności. Niektórzy nie uznają, że nie wszystko, co technicznie możliwe, jest moralnie dopuszczalne, a swoje działania usprawiedliwiają brakiem zakazów prawnych. Jednak trzeba pamiętać, że oprócz norm prawnych istnieją również normy moralne. Tym nie mniej moralność jest pewnym szczególnie złożonym i trudnym do analizy zjawiskiem społecznym<sup>10</sup>. Stosowanie medycznie wspomaganej prokreacji bez ograniczeń może prowadzić do niepożądanych społecznie zjawisk, takich jak selekcja płci, realizacja celów eugenicznych czy posiadanie dzieci przez osoby, które z różnych względów nie powinny sprawować władzy rodzicielskiej.

<sup>10</sup> Z. Ziemiński, *Etyczne problemy...*, op.cit., s. 7.

Innym niebezpieczeństwem jest możliwość genetycznego manipulowania ludzkim zarodkiem i tworzenia tzw. dzieci „na zamówienie”. Należałoby się zastanowić, jak taka „zaprojektowana” osoba będzie funkcjonować w społeczeństwie i jak będzie przez nie odbierana. Choć zaprojektowanie pewnych cech genetycznych jest technicznie możliwe, to budzi wiele kontrowersji i nie powinno być moralnie akceptowane. Dopuszczenie kreowania innego człowieka według własnego pomysłu prowadzi do jego przedmiotowego traktowania i uderza bezpośrednio w ludzką godność. Projektowanie dziecka „na zamówienie” nie jest jedynie aktem jednostkowym i konkretnym. Stosowane na szerszą skalę może doprowadzić do poważnych zmian w strukturze społeczeństwa. A. Niccol w filmie *Gattaca*<sup>11</sup> przedstawił niepokojącą wizję przyszłości, w której rola społeczna jednostki zostaje wyznaczona przez jej konstrukcję genetyczną w wyniku podzielenia społeczeństwa na dwie kasty. Ludzie spłodzeni drogą naturalną należą do kasty gorszych (*invalid*), natomiast kasta lepszych składająca się z pięknych, zdrowych i inteligentnych ludzi (*valid*) powstaje w laboratorium. Wizja sprzed szesnastu lat na miarę dobrego filmu *science fiction* nie jest jednakże czystą fantastyką, co powinno skłonić do pogłębionej refleksji etycznej, prawnej i socjologicznej.

Powszechne już dzisiaj zabiegi zapłodnienia *in vitro* powodują wiele problemów socjologiczno-prawnych. Dotyczy to w szczególności zapłodnienia heterologicznego, czyli mającego miejsce z użyciem gamet osoby trzeciej. Należy zauważyć, że priorytetem w procesie leczenia niepłodności powinno być zawsze dobro dziecka oraz zasada poszanowania życia poczętego, któremu już w fazie embrionalnej przysługuje ochrona prawna, co w swoim orzecznictwie podkreślił polski Trybunał Konstytucyjny<sup>12</sup>.

Mając na uwadze klauzulę dobra dziecka, należy rozważyć, jakie konsekwencje powstają w sferze prawa dla dziecka poczętego w wyniku metody *in vitro*. W przypadku zapłodnienia heterologicznego przy użyciu męskich gamet dawcy na gruncie obowiązującego prawa rodzinnego i opiekuńczego mogłoby powstać niebezpieczeństwo nadużycia instytucji zaprzeczenia ojcostwa w sytuacji przyjęcia domniemania, że ojcem dziecka jest mąż matki. Taki stan rzeczy, mimo wcześniej udzielonej zgody na udział w procedurze medycznie wspomaganey prokreacji, w skrajnych przypadkach mógłby być konsekwencją skomplikowanych stosunków interpersonalnych między ojcem a dzieckiem, które nie jest z nim biologicznie spokrewnione. Wymaga to pogłębionej analizy socjologicznej. Z. Tyszka uważa, że

---

<sup>11</sup> *Gattaca*, scenariusz i reżyseria A. Niccol, 1997, USA, w rolach głównych U. Thurman i E. Hawke.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r. (K. 26/96).

stosunki wewnątrzrodzinne są kompleksem różnorodnych problemów<sup>13</sup>. Stosunki te oraz związane z nimi interakcje, układy ról i pozycji społecznych są wytworem zarówno wewnątrzrodzinnych, jak i zewnętrznych czynników, których wpływ bywa często dominujący<sup>14</sup>. Dlatego też stosunki i procesy wewnątrzrodzinne powinno się ujmować na tle zewnętrznych procesów i stosunków, w tym także w skali makro<sup>15</sup>.

Wbrew pozorom relacje tego dziecka z matką mogą być równie skomplikowane, gdyż zachwianiu uległa nawet rzymska paremia *mater semper certa est*. Okazuje się bowiem, że dziecko może mieć nawet trzy matki (!), mianowicie matkę genetyczną, czyli dawczynię gamety żeńskiej, matkę biologiczną, czyli kobietę, która urodziła, oraz matkę prawną, czyli osobę sprawującą władzę rodzicielską w wyniku adopcji. W przypadku zapłodnienia heterologicznego przy użyciu żeńskich gamet dawczyni, kobieta, która urodzi dziecko, będzie miała bowiem inny kod genetyczny. Należy również wskazać na stosowane, choć niewątpliwie kontrowersyjne praktyki zapłodnienia *in vitro* w przypadku żeńskiej pary heteroseksualnej oraz tzw. macierzyństwo zastępcze polegające na „wypożyczeniu” organizmu kobiety w celu urodzenia dziecka poczętego w wyniku medycznie wspomagannej prokreacji.

## 4. Opinia społeczna wobec stosowania metody *in vitro*

Regulacje prawne dotyczące medycznie wspomagannej prokreacji powinny znaleźć akceptację społeczną. Z doświadczenia wynika, że wpływa ona na efektywność stosowania prawa. Pojęcie produktywności działania aktu normatywnego ma duże znaczenie przy dokonywaniu diagnozy pewnego odcinka życia społecznego<sup>16</sup>. Stosunek opinii publicznej do kwestii zapłodnienia *in vitro* na przestrzeni kilku lat ulega zmianom, co obrazują komunikaty Centrum Badania Opinii Społecznej. Społeczną akceptację uzyskuje zastosowanie metod medycznie wspomagannej prokreacji w przypadku niepłodnych małżeństw. W 2003 r. badanie reprezentatywnej próby losowej skierowanej do dorosłych Polaków (N = 1229) wykazało, że 64% respondentów uważało, że niepłodne małżeństwo powinno mieć możliwość skorzystania z metody *in vitro*<sup>17</sup>. Dwa lata później za taką możliwością dla pary małżeńskiej, która nie może

<sup>13</sup> Z. Tyszka, *Socjologia rodziny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1974, s. 31.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> A. Podgórecki, *Socjologia praw*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1962, s. 168.

<sup>17</sup> W. Derczyński, *Dziecko „z próbówki” – postawy wobec zapłodnienia pozaustrojowego*, Komunikat CBOS nr 2923, 8.05.2003 r.

mieć dzieci, opowiedziało się 76% badanych z 1089 osób reprezentatywnej próby losowej<sup>18</sup>. Akceptacja analizowanej sytuacji spadła w 2008 r. do 60% respondentów (z 890 osób reprezentatywnej próby losowej)<sup>19</sup>. Kolejne badanie opinii publicznej przeprowadzone w 2009 r. wykazało, że większość 77% dorosłych Polaków (z 1048 osób reprezentatywnej grupy losowej) popiera dopuszczalność metody *in vitro* w przypadku małżeństwa zmagającego się z problemem niepłodności<sup>20</sup>.

Na postawy respondentów uczestniczących w badaniach przeprowadzonych w latach 2003–2009 największy wpływ miało ich wykształcenie, wiek, religijność, poglądy polityczne i miejsce zamieszkania. Ze wskazanych komunikatów wynika również, że w Polsce w kształtowaniu opinii na temat wspomaganej prokreacji bierze wyraźny udział Kościół katolicki. Z drugiej jednak strony tak duże poparcie wyrażane przez polskie społeczeństwo dla istnienia możliwości dokonywania zabiegów zapłodnienia pozaustrojowego wynika prawdopodobnie z dostrzegania problemu bezpłodności i wielkiej wagi przykładanej do posiadania dzieci<sup>21</sup>.

Z najnowszych badań Centrum Badania Opinii Publicznej w 2009 r.<sup>22</sup> wynika również, że ponad połowa ankietowanych (53%) uważa, iż możliwość skorzystania z zapłodnienia *in vitro* powinni mieć także kobieta i mężczyzna żyjący w stałym związku. Z kolei połowa badanych (51%) jest przeciwna stosowaniu tej metody przez kobiety niezamężne i kobiety, które nie posiadają stałego partnera. W opinii społecznej zabiegi zapłodnienia pozaustrojowego powinny być przynajmniej częściowo refundowane. Spośród respondentów 36% opowiada się za całkowitym zniesieniem opłat, 41% proponuje częściową odpłatność, a 14% jest za tym, żeby koszty zabiegów w całości pokrywali sami zainteresowani. Badaniu opinii społecznej podlegała również kontrowersyjna kwestia zarodków nadliczbowych. Okazało się, że 52% dopuszcza tworzenie nadliczbowych zarodków w celu zwiększenia szans na doprowadzenie do ciąży. Natomiast przeciw tworzeniu dodatkowych zarodków jest blisko co trzeci ankietowany (31%). Można zatem wyciągnąć wniosek, że mimo przekonań religijnych w ocenie połowy badanych dominuje podejście utilitarne i skuteczność metody *in vitro*, czyli zwiększenie szans na doprowadzenie do ciąży i urodzenie dziecka jest ważniejsze niż stworzenie możliwości rozwoju wszystkim zarodkom.

<sup>18</sup> Idem, *Aborcja, edukacja seksualna, zapłodnienie pozaustrojowe*, Komunikat CBOS nr 3287, 24.02.2005 r.

<sup>19</sup> B. Roguska, *Opinie o dopuszczalności stosowania zapłodnienia pozaustrojowego*, Komunikat CBOS nr 3861, 23.01.2008 r.

<sup>20</sup> Idem, *Akceptacja zapłodnienia in vitro*, Komunikat CBOS nr 4102, 6.03.2009 r.

<sup>21</sup> W. Derczyński, op.cit.

<sup>22</sup> B. Roguska, *Akceptacja zapłodnienia in vitro*, op.cit.



Kolejnym problemem natury społecznej jest również pytanie, czy można sformułować „prawo do dziecka”<sup>23</sup>, nawet gdyby ograniczyć stosowanie metody *in vitro* do zapłodnienia homologicznego, czyli przy użyciu gamet tylko przyszyłych rodziców. Jest to konstrukcja nie do przyjęcia na gruncie obowiązującego prawa polskiego, gdyż prowadzi ona do uprzedmiotowienia osoby ludzkiej. Wreszcie zagadnieniem socjologiczno-prawnym jest również prawo jednostki do poznania pochodzenia genetycznego<sup>24</sup>. Jego realizacja rodzi doniosłe implikacje dla funkcjonowania rodziny jako grupy społecznej.

Należy również pamiętać, że informacje genetyczne dotyczą nie tylko stanu zdrowia. Odczytanie informacji genetycznej stwarza również unikalną możliwość identyfikacji jednostki<sup>25</sup>, wykorzystywaną na gruncie prawa w procedurze karnej czy służącą stwierdzeniu ojcostwa. Umiejętność ta wpływa już nie tylko na konkretną jednostkę, lecz również nabiera szerszego wymiaru społecznego. Cechą wyróżniającą jest również predyktywny oraz międzypokoleniowy charakter (*familial genetic information*<sup>26</sup>), co powoduje nowe wyzwania dla funkcjonowania komórki społecznej, jaką jest rodzina. Charakter informacji genetycznej może niekiedy komplikować relacje między członkami bliższej i dalszej rodziny.

## Podsumowanie

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że proces ustawodawczy regulujący zagadnienia medycznie wspomaganą prokreacji nie może się obyć bez wiedzy z zakresu socjologii oraz socjologii prawa. Tworzonemu prawu winno towarzyszyć przewidywanie skutków społecznych<sup>27</sup>. Warto też zauważyć wpływ na socjologiczny wymiar rodziny w kontekście rozwoju zapłodnienia pozaustrojowego. Należy również pamiętać, że na gruncie obowiązującego prawa sytuacja

<sup>23</sup> Problem ten szerzej analizuje M. Łączkowska, *Czy istnieje prawo do „posiadania” dziecka?*, w: *Prawne, medyczne i psychologiczne aspekty wspomaganą prokreacji*, red. J. Haberko, M. Łączkowska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 70–79.

<sup>24</sup> Problem ten szerzej analizuje T. Sokołowski, *Prawo dziecka urodzonego w wyniku zastosowania technik wspomaganą prokreacji do poznania swojego pochodzenia*, w: *Prawne, medyczne i psychologiczne aspekty...*, op.cit, s. 131–136.

<sup>25</sup> Por. *Whose hands on your genes?: a discussion document on the storage, protection and use of personal genetic information*, A report by the Human Genetics Commission, London: Department of Health, 2000, s. 6.

<sup>26</sup> G.T. Laurie, *Genetic privacy: a challenge to medico-legal norms*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 4.

<sup>27</sup> A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 251.



dziecka urodzonego w małżeństwie jest prawnie korzystniejsza, gdyż korzysta ono m.in. z domniemania *pater est, quem nuptiae demonstrant*<sup>28</sup>.

Każdy posiada unikalny i niepowtarzalny kod genetyczny. Informacja w nim zawarta odgrywa szczególną rolę dla jednostki funkcjonującej w społeczeństwie. Stosując metody medycznie wspomaganą prokreacji, nie można zapominać, że w wyniku tychże działań powstaje nowe życie ludzkie, nowy człowiek, będący istotą społeczną. To właśnie bycie z innymi jest chronione przez konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Wprawdzie Konstytucja nigdzie nie używa pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”, ale w licznych sformułowaniach i postanowieniach daje wyraz podstawowym elementom tej idei<sup>29</sup>. Socjologia i socjologia prawa są naukami niezwykle przydatnymi w dziedzinie prawa konstytucyjnego, które reguluje proces ustawodawczy. Trzeba pamiętać, że skuteczność prawa to zgodność społecznych rezultatów działania określonej normy prawnej z zamierzeniami ustawodawcy<sup>30</sup>. Zatem wiedza teoretyczna i praktyczna z zakresu socjologii i socjologii prawa jest niezbędna podczas tworzenia aktów normatywnych odnoszących się do problematyki stosowania metod medycznie wspomaganą prokreacji.

## Literatura

- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1967.
- Bosek L., Królikowski M., *Współczesne wyzwania bioetyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Derczyński W., *Aborcja, edukacja seksualna, zapłodnienie pozaustrojowe*, Komunikat CBOS nr 3287, 24.02.2005 r.
- Derczyński W., *Dziecko z „próbówki” – postawy wobec zapłodnienia pozaustrojowego*, Komunikat CBOS nr 2923, 8.05.2003 r.
- Frieske K., *Socjologia prawa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iris, Poznań 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005.
- Genetic Information, Acquisition, Access and Control*, red. R. Chadwick, A. Thompson, New York–Boston–London–Moskwa 1999.

<sup>28</sup> Fakt ten należy uwzględnić przy prawnym określeniu warunków, jakie muszą spełniać osoby dopuszczone do procedury *in vitro*. Szerzej zob. J. Jabłońska, *Zasady konstytucyjne w projekcie ustawy bioetycznej*, w: L. Bosek, M. Królikowski, *Współczesne wyzwania bioetyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 220–233.

<sup>29</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005, s. 64.

<sup>30</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1967, s. 11.

- Laurie G.T., *Genetic privacy: a challenge to medico-legal norms*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Łączkowska M., *Patrząc w tym samym kierunku – uwarunkowania społeczne kryzysu małżeństwa*, „W drodze” 1999, nr 11 (315).
- Łączkowska M., *Wielkowiejska rodzina inteligencka*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1983.
- Michalska A., Twardowski T., *Problemy etyczne i prawne klonowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 4.
- Pałęcki K., *Społeczne wyznaczniki skutecznego oddziaływania przy pomocy prawa na stosunki rodzinne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1977.
- Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Podgórecki A., *Socjologia praw*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1962.
- Prawne, medyczne i psychologiczne aspekty wspomaganey prokreacji*, red. J. Haberko, M. Łączkowska, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Roguska B., *Akceptacja zapłodnienia in vitro*, Komunikat CBOS nr 4102, 6.03.2009 r.
- Roguska B., *Opinie o dopuszczalności stosowania zapłodnienia pozaustrojowego*, Komunikat CBOS nr 3861, 23.01.2008 r.
- Society and genetic information: codes and laws in the genetic era*, Central European University Press, red. J. Sandor, Budapest 2003.
- Tyszka Z., *Socjologia rodziny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1974.
- Whose hands on your genes?: a discussion document on the storage, protection and use of personal genetic information*, A report by the Human Genetics Commission, Department of Health, London 2000.
- Ziemiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1972.
- Ziemiński Z., *Socjologia prawa jako nauka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1975.

## Summary

---

### **INFERTILITY – THE PROBLEM OF AN INDIVIDUAL AND THE SOCIETY. SOCIOLOGICAL AND LEGAL ASPECTS OF USING MEDICAL ASSISTED REPRODUCTION METHOD *IN VITRO***

Genetic research, possibility of manipulation, reading genetic information and ability to create new life (medical assisted reproduction) are related not only to the individual but to the entire society. They cause also consequences connected to social and demographic changes. Sociology and sociology of law have an influence on the legal system, including constitutional law and human rights. The family in sociology is small social group, in principle the first basic social unit. The marriage has an influence upon the legitimacy of the child and relationships between family members. Nowadays we cannot talk about one kind of relationships, because in many situations we have to talk about legal, biological and genetic relationships. In some cases even biological and genetic relationship can be different. Using medical assisted reproduction methods without any public debate can lead to undesirable social phenomena, like sex selection, eugenics or having children by people who, for various reasons, should not have parental power. In this situation sociological knowledge about mechanism creation of law and social influence of law gives the legislator a wider perspective and appropriate tools to solve legal issues.



Marlena Jasnoch  
Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej

# Programy osłonowe jako systemowe podejście do problemów społecznych

## Wprowadzenie

Wyzwania stawiane przez współczesne społeczeństwo, wynikające z przemian ekonomiczno-gospodarczych, urbanistycznych, ekologicznych i obyczajowych, wymuszają konieczność dynamicznego kreowania odpowiednich warunków rozwiązywania coraz to innych problemów społecznych.

Celami polityki społecznej zdaniem T.H. Marshalla są „eliminacja ubóstwa, maksymalizacja dobrobytu i osiągnięcie równości”<sup>1</sup>. Współcześnie polityka społeczna musi być rozumiana jako zbiór nowatorskich działań wpisanych w funkcjonowanie społeczeństwa, a w szczególności chodzi o budowanie demokratycznego, aktywnego społeczeństwa lokalnego. Podstawowym założeniem jest tutaj podejmowanie inicjatyw i realizacja projektów na rzecz wykonywania zadań związanych z profilaktyką marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz z reintegracją społeczną i zawodową osób, rodzin i grup.

W tym kontekście realizujący politykę społeczną gmin muszą modyfikować swoje struktury, narzędzia, reguły i procesy, dostosowując je do wszystkich bieżących i przewidywanych uwarunkowań gospodarczo-społecznych występujących w mieście.

Ważne jest określenie priorytetów działalności instytucji pomocowych z jednoczesnym naciskiem na optymalizację wykorzystania potencjału admini-

---

<sup>1</sup> T.H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson University Library, London 1967, s. 169.

stracyjno-merytorycznego na rzecz kompleksowej, pełnej i wysoce efektywnej realizacji ustawowych usług wobec obywatela. Jedną z takich usług o charakterze społecznym jest wynajem za niższy czynsz mieszkania komunalnego osobom ubogim<sup>2</sup>. Osiąganie coraz wyższych standardów może być zapewnione poprzez usprawnienie procedur, większą koncentrację na klientach wymagających wsparcia oraz na meritum zadań, a nie na ich obiegu wśród wielu struktur i stanowisk. Ważne jest także ożywienie inicjatyw i działań we wszystkich obszarach problemowych dotyczących mieszkańców.

Od kilku lat obserwuje się pozytywne zmiany w podejściu decydentów do praktycznego wykorzystania badań naukowych w budowaniu programów społecznych. Kluczowe wydaje się właściwe diagnozowanie problemów społecznych występujących w zasięgu oddziaływania instytucji i organizacji pomocowych oraz prognozowanie i praktyczne wykorzystanie badań.

Zawodowo związana jestem z instytucją pomocy społecznej, dlatego przedmiotem mojego naukowego zainteresowania stało się zwiększanie efektywności świadczonej pomocy poprzez właściwe diagnozowanie problemów. Współcześni badacze także wskazują na związek rozpoznania potrzeb i problemów z efektywnością przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie, jaki wpływ na kształt kierunków działań podejmowanych przez instytucje publiczne mają diagnozy, a także w jaki sposób badanie socjologiczne problemu przyczynia się do znalezienia systemowych rozwiązań.

Na przykładzie miasta Gdańska można pokazać sposób wprowadzania programu osłonowego dla zadłużonych najemców lokali komunalnych. W Gdańsku ok. 23 tys. rodzin zamieszkuje lokale komunalne, z tego aż 6 tys. ma problemy z regulowaniem czynszu, dlatego tak ważne stało się opracowanie programu, który ma przeciwdziałać temu zjawisku. Jednocześnie uznano, że aby móc skutecznie oddziaływać, należy najpierw rozpoznać problemy i potrzeby w środowisku lokalnym. W tym celu przeprowadzono szeroką diagnozę, która uszczegółowiła obszary problemowe osób zadłużonych oraz mających problemy z bieżącym regulowaniem opłat czynszowych. Wyniki diagnozy wskazują, jak niejednorodna

---

<sup>2</sup> R. Szarfenberg, *Polityka społeczna, welfare state i usługi społeczne*, w: *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 46.

<sup>3</sup> B. Bąbska, *Rozpoznanie potrzeb grup marginalizowanych i wykluczonych*, w: *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 143.

jest to grupa, co z kolei wymusza indywidualne podejście do każdej rodziny, tak aby oferowane wsparcie mogło przynieść wymierne rezultaty.

## 1. Metodologia badań

Badania zostały zrealizowane techniką wywiadu bezpośredniego – osobistego, z wykorzystaniem skategoryzowanego papierowego wywiadu kwestionariuszowego PAPI. Badanie zakładało przeprowadzenie badania wśród reprezentatywnej próby 1,5 tys. gospodarstw domowych, w których odnotowano zaległości czynszowe (ogólna liczba zadłużonych mieszkań komunalnych w Gdańsku wynosi 5975). W ramach badania zrealizowano 1138 wywiadów kwestionariuszowych przy zachowaniu struktury doboru systematycznego. Badanie miało charakter reprezentatywny dla całej populacji najemców zadłużonych mieszkań komunalnych. W uzyskaniu tak dobrego wyniku nie bez znaczenia był udział pracowników socjalnych jako ankierów badania. Ta grupa zawodowa na co dzień ma do czynienia z osobami w trudnych sytuacjach materialno-bytowych, wzbudza też ich zaufanie i dzięki temu potrafiła w skuteczny sposób dotrzeć do ankietowanych.

Dla próby ilościowej ( $N = 1,5$  tys.) dokonany został dobór warstwowo-celowy, w którym warstwy zostały dobrane z uwzględnieniem trzech czynników, tj. kluczowych cech występujących w strukturze populacji generalnej, różnicujących jednocześnie badaną populację. Te cechy to poziom zadłużenia, okres zaległości oraz podział na cztery strefy miejskie. Gospodarstwa domowe były dobierane losowo według wskazanych warstw. Badanie zostało zrealizowane w okresie od 5 do 11 kwietnia 2011 r. przez przeszkolonych pracowników socjalnych.

## 2. Charakterystyka badanej próby (struktura zadłużonych mieszkań)

Jak poważnym problemem jest zadłużenie czynszowe, pokazuje struktura badanej populacji. W prezentowanym wcześniej doborze próby przedstawione zostały podstawowe informacje na temat charakterystyki badanej próby z uwzględnieniem wielkości zadłużenia, okresu zadłużenia oraz strefy miejskiej. Te kryteria i cechy stanowiły podstawę do doboru warstwowo-celowego próby. Poniżej przedstawiona została pełna struktura badanej populacji, uzupełniona o dane społeczno-demograficzne, które nie stanowiły kryterium wyboru próby badawczej, a które są immanentną cechą badanej zbiorowości.

## 2.1. Kwota zadłużenia mieszkań komunalnych wylosowanych do badania

W odniesieniu do pierwszej zmiennej, czyli kwoty zadłużenia mieszkań komunalnych, należy przypomnieć, iż struktura badanej populacji miała charakter reprezentatywny, stąd też dobór próby z uwzględnieniem omawianej zmiennej odzwierciedla strukturę populacji generalnej. Rozkład omawianej cechy jest następujący: największy odsetek (23,9%) stanowiły gospodarstwa domowe, które zadłużone są powyżej 20 tys. zł. Zadłużenie 21,3% mieszkań kształtowało się w przedziałach od 10 tys. zł do 20 tys. zł. Reasumując, aż 45,2% mieszkań komunalnych wylosowanych do badania zadłużonych jest na kwotę powyżej 10 tys. zł. Znaczny odsetek (18,0%) stanowiły mieszkania komunalne, których zadłużenie wynosiło od 1 tys. zł do 3 tys. zł, a 16,7% głównych najemców lokali komunalnych zalega z czynszem od 3 tys. zł do 6 tys. zł. Odsetek mieszkań komunalnych wylosowanych do badania, w których zaległości czynszowe wynoszą od 6 tys. zł do 10 tys. zł, stanowiło 14,0% ogółu. Najmniejszy odsetek mieszkań, które zostały dobrane do badania, ma najmniejsze zadłużenie wynoszące poniżej 1 tys. zł.

## 2.2. Okres zadłużenia mieszkań komunalnych wylosowanych do badania

Kolejna zmienna, która stanowi odzwierciedlenie struktury zadłużonych mieszkań komunalnych w Gdańsku, to okres zadłużenia w mieszkaniach wylosowanych do badania. Biorąc pod uwagę tę zmienną, okazuje się, iż najliczniejszą grupę ponad połowę badanych (53,5%), stanowili respondenci – główni najemcy, których lokale zadłużone są powyżej 24 miesięcy. Mieszkania komunalne zadłużone od 12 do 24 miesięcy reprezentowały 17,4% badanej populacji, a mieszkania zadłużone od 3 do 6 miesięcy to 16,5% badanych gospodarstw. Najmniejszą grupę (12,7%) tworzyły gospodarstwa, których zadłużenie jest dłuższe niż 6 miesięcy i krótsze niż 12 miesięcy.

W metodologii badań przedstawiono dobór próby także z uwzględnieniem strefy miejskiej, która przypisana była do każdego mieszkania komunalnego w mieście. Obecnie strefy te zostały zniesione, dlatego nie będą tu opisywane.



### 3. Problemy rodzin w zadłużonych mieszkaniach komunalnych

Jedno z kluczowych zagadnień, związane z wdrożeniem miejskiego programu profilaktyczno-osłonowego, dotyczy problemów, które uniemożliwiają rodzinom regularne opłacanie należności czynszowych. Poznanie najważniejszych przyczyn determinujących niemożność opłacania czynszu umożliwi opracowanie skutecznych mechanizmów redukujących negatywne zjawiska i optymalizujących działania zmierzające do wsparcia rodzin pozostających w trudnej, często krytycznej sytuacji życiowej. Odpowiedzi udzielone przez najemców, którzy mają problemy z regulowaniem czynszu w mieszkaniach komunalnych, posłużą do wypracowania odpowiedniego instrumentarium działań ukierunkowanych na udzielanie pomocy osobom i rodzinom w przezwycięzeniu trudnej sytuacji życiowej i materialnej, poprzez reintegrację zawodową i społeczną w kierunku umożliwienia wznowienia wnoszenia opłat czynszowych. Należy zaznaczyć, że główne przyczyny, które korespondują z zadłużeniem mieszkańców, zogniskowane są wokół problemów braku pracy, niskich dochodów oraz nieregularności dochodów. Remedium na najważniejsze problemy wskazane przez mieszkańców zadłużonych lokali komunalnych będzie niewątpliwie miejski program osłonowy, który zakłada m.in. formy pomocy w postaci pracy socjalnej, zasiłku celowego, oraz zatrudnienia wspomaganego, które mogą objąć również użytkowników lokali mieszkalnych nie należących do mieszkaniowego zasobu gminy. Program umożliwi mieszkańcom zadłużonych lokali podjęcie pracy, co doprowadzi do uregulowania zaległości czynszowych.

### 4. Wyniki badania

Wbrew powszechnie panującej opinii zadłużenie w mieszkaniach komunalnych nie jest najczęściej generowane w rodzinach wielodzietnych, lecz przez osoby samotnie prowadzące gospodarstwo domowe lub przez osoby gospodarujące wspólnie z inną osobą.

W przypadku 35,7% badanych rodzin co najmniej jedna osoba wspólnie gospodarująca jest niepełnosprawna. W rozkładzie odpowiedzi na pytanie o przyczynę zaległości czynszowych zdecydowanie dominuje odpowiedź „zbyt małe dochody” (73,2%).

Ponad połowa badanych respondentów (56,9%) wszystkich osób wspólnie gospodarujących jest nieaktywna zawodowo. Bardzo negatywnym i niepokojącym

zjawiskiem jest fakt, iż co czwarty mieszkaniec zadłużonych lokali komunalnych (25,4%) jest bierny zawodowo (nigdzie nie zatrudniony i nie zarejestrowany jako bezrobotny w urzędzie pracy). Znaczną grupę stanowią także osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędzie pracy (13,4%). Uzupełnieniem grupy osób nieaktywnych zawodowo są emeryci oraz renciści (18,2%).

Zdecydowana większość ankietowanych rodzin (83,1%) uzyskuje miesięczne dochody poniżej 2 tys. zł netto. Okazuje się jednak, że zdarzają się sytuacje, iż rodziny pomimo finansowych możliwości bieżącego regulowania czynszu nie realizują tego obowiązku.

W trakcie analizy danych uzyskano bardzo interesującą informację zwrotną. Aż 73 rodziny (6,4%) nie mają wiedzy na temat kwoty obowiązującego czynszu w lokalu komunalnym. Ta informacja wskazuje na brak nawyku opłacania czynszu.

Pomimo trudnej sytuacji życiowej związanej ze znacznym zadłużeniem mieszkań komunalnych, brakiem zatrudnienia oraz niskimi dochodami, rodziny uczestniczące w badaniu relatywnie rzadko korzystają z form pomocy socjalnej oferowanej przez instytucje. Zaledwie 35,2% wszystkich osób z gospodarstw domowych objętych badaniem korzysta lub korzystało z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdańsku.

Zainteresowanie zamianą lokalu komunalnego wykazało łącznie 36,3% badanych. 45,6% ankietowanych osób nie jest zainteresowanych zamianą zadłużonego mieszkania komunalnego. Zamianą mieszkań są bardziej zainteresowani mieszkańcy, u których odnotowano wyższe zadłużenie. Połowa osób reprezentujących rodziny zamieszkujące mieszkania z zaległościami czynszowymi (50,1%) jest zainteresowana możliwością odpracowania zadłużenia czynszowego. Odsetek osób, które wyraziły zainteresowanie możliwością rozłożenia zaległych płatności na raty, wyniósł 63,4%.

Osoby uczestniczące w badaniu mają możliwość skorzystania z obniżek czynszowych pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów, jakimi są metraż, dochód oraz liczba osób zamieszkujących w danym mieszkaniu. Zgodnie z przedstawionymi kryteriami okazuje się, że prawo do obniżenia czynszu przysługuje aż 89% wszystkich rodzin uczestniczących w badaniu.

Trafne dopasowanie działań oraz instrumentów pomocy może być gwarantem powodzenia i efektywności programu, dlatego na jego potrzeby opracowana została typologia – segmentacja rodzin, które mają zaległości z tytułu niepłacenia czynszu. Do każdego typu rodziny powinno stosować się inny rodzaj działań, które doprowadzić mogą do regulowania należności czynszowych, czy to poprzez nabycie nawyku i obowiązku płacenia czynszu, czy to poprzez udział w zatrudnieniu wspomagającym, jak i poprzez zamianę zadłużonego mieszkania komunalnego.

## 4.1. Typologia rodzin i osób posiadających zaległości czynszowe

Zebrane podczas badania informacje oraz dane statystyczne pochodzące z Gdańskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych posłużyły do stworzenia typologii osób i rodzin, których zaległości czynszowe sięgają minimum 3 miesięcy. Określenie i scharakteryzowanie pewnych typów zachowań, opinii i działań podejmowanych przez osoby tworzące gospodarstwa domowe w korelacji z cechami immanentnymi populacji mieszkańców Gdańska posiadających zadłużenie czynszowe umożliwiło wyodrębnienie specyficznych podgrup. Efektem przeprowadzonych analiz statystycznych jest wyłonienie trzech niezależnych grup – segmentów rodzin posiadających zaległości czynszowe. Wymienione grupy rodzin są autonomiczne i mają specyficzną charakterystykę. Typologia osób i rodzin mających zaległości czynszowe jest próbą zbudowania adekwatnych instrumentów wsparcia skierowanych do każdej z tych grup. Poniżej przedstawiono typologię z uszczegółowieniem cech charakterystycznych każdej z grup mieszkańców zadłużonych lokali komunalnych:

- **Rodziny i osoby z zaległościami czynszowymi poniżej 3 tys. zł (24,2% rodzin).** Rodziny z badanej grupy mają niewielkie zadłużenie czynszowe, także okres zalegania z opłatami nie przekracza 12 miesięcy, dlatego też w stosunku do badanej grupy konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do wypracowania nawyku konieczności comiesięcznego regulowania czynszu. Wypracowanie tego mechanizmu powinno opierać się na częstszym monitorowaniu i powiadamianiu o powstałych zaległościach oraz konsekwencjach wynikających z nieregulowania opłat. Jedyne mechanizmy programu osłonowego, które można byłoby zastosować wobec takich rodzin i które cieszyły się zainteresowaniem, to możliwość rozłożenia na raty zadłużenia czynszowego lub możliwość jego odpracowania oraz poradnictwo prawne. Prezentowane rodziny powinny regulować na bieżąco czynsz w mieszkaniu komunalnym, ponieważ mają do tego środki, a wysokość dochodu w większości przypadków nie kwalifikuje ich do objęcia pomocą społeczną. Konieczne jest tylko zmotywowanie rodzin do płacenia czynszu, które można uzyskać także pod wpływem bezpośrednich wizyt przedstawicieli instytucji pomocy społecznej. Jak wynika z doświadczeń badawczych, niektóre rodziny mające niewielkie zaległości czynszowe na skutek wizyty pracowników socjalnych regulowały zaległości. Dlatego jednym ze sposobów wzbudzania poczucia obowiązku regulowania czynszu mogłaby być przeprowadzona wizyta pracownika instytucji publicznej wśród rodzin, które zalegają z opłatami powyżej 6 miesięcy.

- **Klienci Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdańsku (35,2% rodzin).** Rodziny korzystające ze wsparcia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdańsku to specyficzna i charakterystyczna grupa społeczna. Rodziny korzystające ze wsparcia instytucji pomocy społecznej mają bardzo niskie dochody, a ich mieszkania są przeciętnie zadłużone na zdecydowanie większą kwotę niż mieszkania pozostałych rodzin. Część rodzin zapewne nie będzie potrafiła samodzielnie poradzić sobie zarówno z bieżącym regulowaniem czynszu, jak i narastającym zadłużeniem czynszowym, dlatego konieczne jest wsparcie tej grupy osób działaniami przewidzianymi w programie profilaktyczno-osłonowym. Rodzinom, które uzyskują wsparcie z MOPS, powinna zostać zaproponowana pomoc społeczna w formie pracy socjalnej, zatrudnienia wspomaganego, rozłożenia na raty spłaty zaległości ciężących na lokalu z tytułu opłat czynszowych czy też umorzenie zaległości pod warunkiem regulowania bieżących opłat czynszowych w wyznaczonym czasie oraz reintegracja społeczna w gdańskim Centrum Treningu Umiejętności Społecznych. Badania wykazały, że aktywność w rozwiązywaniu problemów jest niższa wśród klientów MOPS niż wśród pozostałych osób z zadłużeniami czynszowymi, dlatego należy zwrócić szczególną uwagę na pracę socjalną prowadzoną z tą grupą osób. Istotnym narzędziem będzie tu kontrakt socjalny, który powinien być integralnym elementem programu osłonowego i angażować wszystkie instytucje w nim uczestniczące.
- **Rodziny żyjące na skraju ubóstwa, niekorzystające ze wsparcia MOPS (28,1%).** Kolejna wyróżniona grupa rodzin to także specyficzna grupa, której struktura jest zbliżona do struktury społeczno-demograficznej rodzin korzystających ze wsparcia MOPS w Gdańsku. Rodziny zaliczane do omawianej grupy żyją na skraju ubóstwa, a ich trudną sytuację dodatkowo potęguje jeszcze brak zainteresowania lub brak wiedzy o możliwościach skorzystania z instytucjonalnej formy pomocy społecznej. Inną cechą charakterystyczną tych rodzin jest także bierność zawodowa, rodziny te pomimo ubóstwa żyją więc poza systemem instytucjonalnego wsparcia dla rodzin pozostających w bardzo trudnej sytuacji życiowej, materialnej i zawodowej. Opisana grupa jest bardzo hermetyczna i niechętnie przyjmuje jakąkolwiek formę pomocy instytucjonalnej. Rodziny, które mają bardzo trudną, można powiedzieć krytyczną sytuację życiową, bardzo często odrzucają systemową pomoc, stawiając się niejako poza nawiasem systemu wsparcia społecznego, dlatego konieczne jest dostosowanie do tych rodzin pełnego instrumentarium działań przewidzianych w ramach miejskiego programu profilaktyczno-osłonowego w celu przywrócenia tym rodzinom zdolności i możliwości normalnego funk-

cjonowania i stopniowego regulowania zaległości czynszowych. Remedium na tę skrajną sytuację życiową jest przede wszystkim objęcie rodzin o niskich dochodach pomocą społeczną, a następnie wdrożenie zainteresowanych rodzin do programu profilaktyczno-osłonowego. Rodzinom tym powinna być przede wszystkim oferowana możliwość zamiany zadłużonego mieszkania, ponieważ zadłużenie czynszowe wśród rodzin z opisanej grupy może mieć charakter progresywny. Pozostałe mechanizmy, które powinny zostać uruchomione w stosunku do takich rodzin, to przede wszystkim pomoc społeczna w formie pracy socjalnej: motywowanie do podjęcia leczenia odwykowego osób, które z uwagi na problem alkoholowy lub narkotykowy popadły w zadłużenie z tytułu opłat czynszowych, pomoc w uzyskaniu dodatku mieszkaniowego lub obniżki czynszu, pomoc w uregulowaniu stanu prawnego lokalu i spraw związanych z miejscem pobytu, pomoc w staraniach o wycofanie przez wierzyciela pozwu o eksmisję lub zawieszenie wykonania wyroku sądu orzekającego eksmisję, jeżeli powodem wytoczenia powództwa były zaległości we wnoszeniu opłat czynszowych, aktywizacja zawodowa, motywowanie do uczestnictwa w klubie integracji społecznej lub centrum integracji społecznej, objęcie wsparciem asystenta rodziny celem zwiększenia umiejętności społecznych. Konieczne będzie również wdrożenie wśród omawianej grupy zatrudnienia wspomagane, pomocy finansowej w formie zasiłku na pokrycie części zaległości czynszowych lub też pomocy oddłużeniowej. Kluczowym instrumentem aktywizacji może być także reintegracja społeczna w CTUS.

## 5. Praktyczne skutki przeprowadzonego badania ankietowego

Dane uzyskane w trakcie realizacji badań poddane zostały wielostopniowej analizie, zarówno ilościowej, jak i jakościowej. Na podstawie wyników niniejszej diagnozy sformułowano rekomendacje dla dalszych działań, które zostaną przeprowadzone w ramach programu profilaktyczno-osłonowego. Przeprowadzone badania ankietowe rodzin z zadłużeniem czynszowym dają niezwykle przydatną wiedzę dotyczącą sytuacji materialnej oraz najpilniejszych potrzeb rodziny. Zrealizowane badania umożliwiły opisanie i scharakteryzowanie struktury społeczno-demograficznej rodzin zamieszkujących w zadłużonych lokalach komunalnych oraz określenie i zdiagnozowanie najważniejszych problemów, które mogą przyczynić się do stopniowej redukcji zadłużenia w mieszkaniach komunalnych. Program profilaktyczno-osłonowy przyniesie spodziewane rezultaty tylko i wyłącznie

wtedy, gdy spełnione zostaną dwa podstawowe warunki. Po pierwsze, konieczna jest skuteczna kooperacja pomiędzy miejskimi jednostkami odpowiedzialnymi za wdrożenie programu a rodzinami z zadłużeniem czynszowym. Drugim jeszcze ważniejszym warunkiem jest dostosowanie odpowiednich instrumentów przewidzianych w programie profilaktyczno-osłonowym w stosunku do rodzin zalegających z opłatami czynszowymi.

Wyniki analizowanego badania pozwoliły na właściwe ukierunkowanie działań podejmowanych w ramach Miejskiego Programu Profilaktyczno-Osłonowego w Gdańsku. Poza pomocą oferowaną przez MOPS funkcjonuje już system odpracowywania zadłużenia czynszowego. Tylko w roku bieżącym (do lipca) kwota odpracowanego zadłużenia osiągnęła ponad 1,2 mln zł. Dziennie swój dług na terenie miasta odpracowuje ok. 100–150 osób. Pracując przez godzinę, można pomniejszyć zadłużenie o 10 zł. Dłużnicy pracują na rzecz instytucji miejskich, wykonując prace porządkowe takie jak sprzątanie, odśnieżanie, mycie okien (ok. 70–80 proc. zleconych prac). Drobne prace remontowe stanowią 15–20 proc. prac, a 5–10 proc. to pomocnicze prace administracyjne.

Z inicjatywy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Gdańsku powstała też spółdzielnia socjalna, w której zatrudnienie znajdą osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, m.in. niepełnosprawne, bezdomne oraz długotrwale bezrobotne.

Dzięki tej diagnozie w budowany program zaangażowano wszystkie służby i instytucje, które będą wspierać w działaniach najuboższych. Jest to niewątpliwie przykład systemowego rozwiązania, a także praktyczne wykorzystanie badań naukowych do budowania programów społecznych.

## Podsumowanie

Współczesna polityka społeczna, aby reagować na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, powinna coraz szerzej wykorzystywać badania naukowe nie tylko w celu prognozowania zjawisk społecznych, ale także aby zaprojektować konkretne działania pomocowe. Programy osłonowe są konieczne, aby przeciwdziałać zjawisku marginalizacji i wykluczenia społecznego, a ich skuteczność w dużej mierze uzależniona jest od zaangażowania wszystkich służb pomocowych i instytucji miejskich. Gdańskie badanie pokazało, że problem zaległości czynszowych dotyka znaczną część społeczeństwa. Co gorsza, zaległości te są długoterminowe i opiewają na znaczne kwoty. Dzięki rozeznany problemom rodzin zadłużonych możliwe jest dostosowanie form pomocy i mechanizmów osłonowych. W osiągnięciu tego celu pomoc ma także opracowana typologia

rodzin zadłużonych. Efektywne i skuteczne działanie nie jest możliwe bez właściwego rozpoznania problemu, ale też równie ważne jest, aby badania były prowadzone w sposób ciągły. Gdańskie działania to dobry przykład rozwiązań systemowych, które wykorzystują badania naukowe w praktyce. Zintegrowanie badań diagnozujących i działań systemowych to ważny element procesu zmiany ukierunkowanego na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

## Literatura

- Badanie potrzeb najemców oraz określenie przyczyn trudności w bieżącym regulowaniu należności, diagnoza socjologiczna opracowana na potrzeby Miejskiego Programu Profilaktyczno-Osłonowego, Gdańsk 2011.
- Bąbska B., *Rozpoznanie potrzeb grup marginalizowanych i wykluczonych*, w: *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki pedagogiki społecznej*, red. M. Grewiński, B. Skrzypczak, WSP TWP, Warszawa 2011.
- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Lisowski A., *Potrzeby społeczne i ich diagnozowanie w: Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa 2006.
- Marshall T. H., *Social Policy*, Hutchinson University Library, London 1967.
- Mazurkiewicz E., *Diagnostyka w pedagogice społecznej*, w: Pilch T., Lepalczyk I., *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1993.
- Nowak A., *Problemy i zagrożenia społeczne we współczesnym świecie: elementy patologii społecznej i kryminologii*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2001.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna, welfare state i usługi społeczne*, w: *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, WSP TWP, Warszawa 2011.

## Summary

---

### SHIELD PROGRAMS AS A SYSTEMIC APPROACH TO SOCIAL PROBLEMS

In Gdansk, about 23 thousand families live in communal flats, of which up to 6 thousand have problems with renting, so it was important to develop a program that will counteract this situation. What is important was that in order to effectively interact, first must identify the problems and needs in the local community. To do this, a reliable diagnosis was made,



which is out in detail concerning the problem areas of debt people. The study was carried out direct interview technique – personal, have been preceded by a pilot, which was made on a sample of  $N = 40$ . The study was carried out by basic trained social workers. It implied a study among a representative sample of  $N = 1500$  households, which reported backlog. The study was carried out 1138 questionnaire interviews. To try to quantify the selection has been made in layers – on purpose, in which the layers are chosen with regard to the three key features of the structure found in the general population, the study population differentiation at the same time. These features include: the amount of debt, duration of debt and the distribution period for 4 urban areas. The survey is representative of the entire population of public housing tenants in debt. As is clear from the audit program will bring the expected results when met two basic conditions. Firstly, an efficient cooperation between the municipal entity responsible for implementing the program, and families having rent debt. The second requirement is even more important to align the relevant instruments provided in the casing for the family tenement overdue fees. Accurate adjustment of activities and assistance instruments may be the guarantor of the success and effectiveness of the program. The results of this study led to the correct orientation activities under the Municipal Program of Prevention-Shielding in Gdansk. In addition to assistance to be offered by the system is already MOPS indentured debt tenement. Daily for their debt in the city works about 100–150 people. While working for an hour, you can reduce your debt by 10 zł. Debtors are working for municipal institutions doing chores, minor renovations and minor administrative work. With this diagnosis in the construction program involved all departments and institutions that will support the activities of the poor. This is undoubtedly an example of system solutions, as well as the practical use of research to build social programs.



Andrzej Kargul  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Ekonomia jako nauka a niepewność i niestabilność gospodarcza

*Nie należy ufać dwóm rodzajom ludzi: architektom, którzy obiecują tanio  
budować i ekonomistom, którzy obiecują udzielać prostych odpowiedzi.*

J.A. Schumpeter

## Wprowadzenie

Dzisiejszy świat stoi przed epokowymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi, które zaistniały, jak trafnie zauważył G. Kołodko, gdyż: „Rzeczy dzieją się tak jak się dzieją, ponieważ wiele rzeczy się dzieje naraz”<sup>1</sup>. W sensie szczegółowym cywilizacja wchodzi w erę niepewności i niestabilności gospodarczej, które uwidaczniają się w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej. W tych nowych czasach niepewność i ryzyko jest stanem normalnym, a pewność i powtarzalność zachowań staje się luksusem. Wśród wspomnianych wcześniej wyzwań należy wspomnieć o niekompletności procesu globalizacji, oddzieleniu się finansów od sfery realnej, zachwianiu pozycji USA i braku światowego hegemonu, kryzysu dolara jako waluty rezerwowej oraz możliwości bankructwa państw Zachodu<sup>2</sup>. Te i wiele innych procesów mają wpływ nie tylko na światową mapę gospodarczo-polityczną, ale i na samą ekonomię jako naukę.

---

<sup>1</sup> G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>2</sup> Objętość tej publikacji nie pozwala zająć się w sposób obszerny powyższymi zjawiskami. Temat ten został szczegółowo rozwinięty w następujących pozycjach: W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej*, Difin, Warszawa 2011 oraz J. Attali, *Zachód 10 lat przed kompletnym bankructwem*, Studio Emka, Warszawa 2008.

Przez ostatnie lata została odsłonięta słabość ekonomii głównego nurtu, która nie święci już dzisiaj triumfów. Panujący powszechnie przez wiele lat paradygmat ekonomiczny spowodował wyizolowanie gospodarki z bogatego i wieloaspektowego życia społecznego oraz podporządkowanie człowieka uniwersalnym i anonimowym prawom mechanizmu rynkowego. Ma to wszystko ogromne konsekwencje, ponieważ z horyzontu ekonomii ginie człowiek, istota moralna, która w sposób indywidualny i wyłączny bierze odpowiedzialność za swoje czyny, za dobro i zło, które wyrządza. Ekonomia neoklasyczna jest coraz bardziej bezsilna wobec istotnych problemów, które wyzwala współczesny świat, przesiąknięty duchem egoizmu, pragmatyzmu, konsumeryzmu i niepewności. Na skutek tego współczesna ekonomia traci swoje trzy podstawowe cechy: opisywania, wyjaśniania i przewidywania. Od nauki w sensie ogólnym, a od ekonomii w szczególności, nie można oczekiwać przewyższania zagrożeń, lecz wytworzenia nowych koncepcji oraz interpretacji zmieniającej się rzeczywistości<sup>3</sup>. W tym kontekście współczesny globalny kryzys finansowy okazał się swoistym „dniem sądu” dla całości nauk ekonomicznych. Zdecydowana większość specjalistów była równie zaskoczona zaistniałymi wydarzeniami jak zwykli obywatele. Ponadto do dzisiaj toczony są zażarte spory, dlaczego wystąpiło tak wielkie załamanie gospodarki światowej. Punkt konsensusu w tej kwestii jest daleki, ponieważ zdania ekonomistów w zależności od szkoły, którą reprezentują, są przeciwstawne.

Motywy przewodnim tej pracy, jak i jej tezą, jest obserwacja, że świat staje się coraz bardziej niestabilny i się zmienia, a więc ekonomia, by dokładnie opisać rzeczywistość, musi nadążać za tymi zmianami i także ewoluować. Potrzebna jest zmiana obowiązującego paradygmatu ekonomicznego, jednak musi mieć ona charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Trzeba szanować dorobek ekonomii głównego nurtu<sup>4</sup>. Jednocześnie należy urealnić część jej założeń, aby lepiej opisywały rzeczywistość. Celem tej pracy jest refleksja nad statusem ekonomii, wartością poznawczą formułowanych teorii; nad tym, czy sposoby realizowanej przez ekonomistów pracy naukowej są właściwe, jakie są głębsze skutki tworzonych teorii. Wielu badaczy zapomniało, że przedmiotem ekonomii nie są abstrakcyjne byty, lecz ludzie: ich preferencje, aspiracje, wartości czy zachowania.

<sup>3</sup> Z. Sadowski, *Współczesna gospodarka rynkowa a nauka ekonomii*, w: *Ekonomia i ekonomiści w czasach przełomu*, red. E. Mączyńska, J. Wilkin, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 54.

<sup>4</sup> W tej pracy przyjęto założenie, że do ekonomii głównego nurtu zaliczamy takie szkoły jak: ekonomia klasyczna, ekonomia keynesowska, nowa ekonomia klasyczna, nowa ekonomia keynesowska oraz szkoła austriacka.

Praca ta składa się z dwóch części. W pierwszej zostanie przedstawiony stan ekonomii w obliczu światowego kryzysu ekonomicznego, w drugiej zasygnalizowana zostanie rola kontekstu społeczno-historycznego oraz konieczność integracji ekonomii z innymi dziedzinami nauki. Pracę kończą podsumowania i wnioski.

## 1. Ekonomia w świetle globalnego kryzysu gospodarczego

Obecny globalny kryzys finansowy nie był i nie jest incydentem bez znaczenia. Choć spadek wskaźników światowej gospodarki nie wydaje się na razie zbyt wielki (aczkolwiek po raz pierwszy od wielkiego kryzysu światowy produkt krajowy brutto spadł w 2009 r. o 0,5%), to należy odnotować, że dzieje się tak po interwencji władz publicznych, które wpompowały ogromne środki do gospodarek dotkniętych kryzysem<sup>5</sup>. Nas nie interesują jednak efekty makro- i mikroekonomiczne tego kryzysu, ale jego wpływ na ekonomię jako naukę. Krytyka i rozczarowanie opinii publicznej<sup>6</sup> na temat ekonomii wynika z uzasadnionego przeświadczenia, że prawdziwym testem każdej dyscypliny naukowej jest jej zdolność do opisu realnych procesów oraz na tym gruncie – zdolność do wypracowywania prognoz i rekomendacji. Stan, w jakim znalazła się ekonomia obecnie, wydaje się wskazywać, że w obu zakresach zawiodła. Jednak nie można także wyolbrzymiać znaczenia kryzysu gospodarki światowej. Można wręcz powiedzieć, że przyspieszył on to, co od dawna było nieuniknione. W tym kontekście warto się zgodzić z W. Kwaśnickim<sup>7</sup>, że to, co się dzieje obecnie, jest jedynie kontynuacją dłuższego trendu, ponieważ w teorii ekonomii źle się dzieje od co najmniej trzydziestu lat, od początku lat siedemdziesiątych.

Pomimo powyższej konstatacji, rzeczą cenną jest przytoczenie chociaż niewielkiej części dyskusji, która toczyła się w „gorących” kryzysowych dniach pomiędzy ekonomistami głównego nurtu. Laureat Nagrody Nobla z 2008 r. P. Krugman zadał retoryczne pytanie w swym artykule *Dlaczego ekonomiści niczego nie zrozumieli*<sup>8</sup>. Ten sam uczyony wyraża w swojej innej wypowiedzi jeszcze bardziej radykalny osąd: „Większość z tego, co stworzono w ramach makroekonomii w ciągu ostatnich

<sup>5</sup> M. Garbicz, *Spory wokół pryncypiów ekonomii i kryzys regulacji*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2011, nr 109, s. 49.

<sup>6</sup> Również i samych ekonomistów.

<sup>7</sup> W. Kwaśnicki, *Czy kryzys finansowy przyczynia się do kryzysu w naukach ekonomicznych*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4, s. 239.

<sup>8</sup> P. Krugman, *How Did Economists Get It So Wrong*, „New York Times” 2009, September 2<sup>nd</sup>.

trzydziestu lat, okazało się w najlepszym razie bezużyteczne lub w najgorszym razie szkodliwe<sup>9</sup>. W podobnym tonie wypowiada się G. Mankiw: „Nigdy, jak sięgam pamięcią, ekonomia nie została tak upokorzona, ośmieszona i poddana tak zmasowanej krytyce jak obecnie. Nie tylko nie potrafiliśmy przewidzieć nadciągającego kryzysu, ale przez długi czas nie doceniliśmy jego potencjalnej skali<sup>10</sup>. Kończąc ten wątek, warto zacytować chyba najbardziej sugestywne słowa J.K. Galbraighta, syna sławnego Johna Kennetha Galbraighta: „Mamy w kraju co najmniej 15 tys. zawodowych ekonomistów i zaledwie dziesięciu – dwunastu z nich przewidziało kryzys na rynku kredytów hipotecznych. Co to nam mówi o ekonomii, która głosi, że jest nauką. Z tych tysięcy ekonomistów większość uczy studentów. Do tego jeszcze większość z nich wykłada teorię ekonomii, co jak pokazała praktyka ostatnich miesięcy, jest fundamentalnie zbyteczne<sup>11</sup>. Co wynika z tej dyskusji prowadzonej między najwybitniejszymi współczesnymi ekonomistami, pozostawiam do oceny czytelnikowi. Wnioski nie będą na pewno pochlebne dla naszej profesji.

Ekonomiści prowadzą ożywione dyskusje także na temat tego, do jakiej szkoły się odwołać, by wyjść z tego kryzysowego impasu. Wspomniany wcześniej P. Krugman i jego zwolennicy zalecają powrót do Keynesa i jego koncepcji, nie zwracając uwagi, że czasy i warunki się zmieniły. Z kolei inny noblista A. Sen rekomenduje idee A. Smitha i ich odczytywanie w taki sposób, jak je prezentował sam twórca. Jak wcześniej podkreślono, reprezentanci poszczególnych szkół okopali się na swoich pozycjach i nie ma wśród nich żadnej nici porozumienia. Dlatego warto jeszcze raz przytoczyć obiegowy cytat: „Ekonomia jest jedyną nauką, w której za przeciwstawne koncepcje można dostać Nagrodę Nobla”.

Cenną rzeczą jest zadanie kluczowego pytania: dlaczego współczesna ekonomia nie przewidziała kryzysu? Odpowiedź jest bardzo prosta: nawet gdyby chciała, nie mogła tego zrobić, ponieważ jej fundamentalne założenia dalece odbiegają od rzeczywistości<sup>12</sup>.

Główny kłopot polega na tym, że żaden z dostępnych dziś modeli makroekonomicznych, niezależnie od tego, czy sięgamy do zasobów myśli neokla-

<sup>9</sup> Cytat za: M Gorynia, T. Kowalski, *Nauki ekonomiczne a kryzys gospodarczy*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 34, s. 225.

<sup>10</sup> M. Gruchelski, *Spory wokół pryncypiów ekonomii – wprowadzenie*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2011, nr 107, s. 11.

<sup>11</sup> A. Głapiński, *Obecny kryzys gospodarczy a nauka ekonomii*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2009, nr 94, s. 49.

<sup>12</sup> Założenia ekonomii głównego nurtu i ich realistyczność będą tematem następnych części pracy. W tym miejscu zostanie zarysowany jeden aspekt tej kwestii.

sycznej, czy keynesowskiej<sup>13</sup>, nie opisuje właściwie współczesnej gospodarki<sup>14</sup>. Sztandarowy model ekonomii neoklasycznej w postaci modelu realnego cyklu koniunkturalnego (RBC) w praktyce w ogóle kwestionuje wahania koniunkturalne. Wszelkie fluktuacje produkcji są w nim wyjaśniane czynnikami podażowymi, np. zmianami w postępie technicznym. Według tego modelu gospodarka porusza się cały czas na ścieżce równowagi, a jej trajektoria jest w każdym punkcie wypadkową optymalnych zachowań uczestników gry rynkowej. Wszyscy zachowują się optymalnie, a więc dla obserwowanej ścieżki nie ma żadnej alternatywy. Na skutek tego zwolennicy nurtu neoklasycznego sugerują, że obecne wydarzenia to tylko jeszcze jedno dno, kolejne załamanie produkcji, jakich w przyszłości było wiele.

Warto zadać sobie kolejne kluczowe pytanie: dlaczego ekonomiści są tak uparci i niechętnie nastawieni do zmiany swych poglądów? Rozwiązanie tej kwestii oferuje J.K. Galbraight<sup>15</sup>. Jego zdaniem w obrębie klasycznej czy neoklasycznej tradycji utrzymuje ekonomię przede wszystkim silne zaangażowanie na rzecz ustalonych poglądów. Dzieje się tak, ponieważ niewielu ekonomistów chce odrzucić to, co w czasie ich dawnych studiów było przyjęte, a później w ich własnych wykładach, pismach i naukowych dyskusjach przedstawiano jako pewnik. Wyrzeczenie się tego, czego się uczyli i czego sami uczyli innych, oznaczałoby przyznanie się do błędu, a przed tym wszyscy się bronimy. Ogromną rolę odgrywają więc tu behawioralne cechy natury ludzkiej, które przez większość ekonomii głównego nurtu uważane są za element stały i nieuwzględniany w analizie.

Rekapitulując, można pokusić się o przewidywanie, jak zmieni się teoria ekonomii pod wpływem zdarzeń kryzysowych. Po pierwsze, stworzenie alternatywnych rozwiązań to zadanie bardzo trudne, a więc jego realizacja nie będzie szybka. Po drugie, zwolennicy szkół, które zawiodły, przeszły do natarcia. Przykładem tego jest zachowanie się neoklasyków, którzy za kryzys obwiniają FED i jego politykę niskich stóp procentowych. Po trzecie, dzięki szeroko zakrojonej akcji fiskalnej kryzys nie okazał się zbyt dotkliwy, co pozwala przypuszczać, że skłonność do wyciągania z niego wniosków będzie mniejsza. Pomimo tych mało optymistycznych szacunków ekonomia musi ewoluować, ponieważ stoi przed nią szereg wyzwań

<sup>13</sup> Dowodem na to jest fakt, że wbudowane w model neokenesowski założenie o perfekcyjnie funkcjonujących rynkach finansowych powoduje, że nie mógł być on w swojej standardowej wersji wykorzystany do oceny skutków programów przeciwdziałających załamaniu pośrednictwa finansowego.

<sup>14</sup> Cyt. za M. Garbicz, op.cit., s. 49.

<sup>15</sup> J.K. Galbraight, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

takich jak<sup>16</sup>: równowaga makroekonomiczna i teoria polityki pieniężnej, teoria stóp procentowych i teoria kapitału, niestabilność systemów bankowych i walutowych, rola banków centralnych, teoria wyceny ryzyka oraz kryzys nadzoru i regulacji.

## 2. Kontekst społeczno-historyczny

Należy pamiętać, że ekonomia jako samodzielna nauka wyodrębniła się zaledwie około 250 lat temu. Wywodzi się z filozofii, a niektórzy wybitni ekonomiści uważają, że to rozstanie ekonomii z filozofią nie wyszło ekonomistom na dobre. Jak pisze J. Wilkin<sup>17</sup>: „Odkąd w końcu osiemnastego wieku ekonomia wzięła rozbrat z filozofią<sup>18</sup> społeczną, stale znajduje się w stanie kryzysu”. Ma to wszystko daleko idące konsekwencje. Ekonomia współczesna, reprezentowana przez koncepcje zaliczane do głównego nurtu i zajmująca większość podręczników ekonomii, wydaje się nauką przyziemną, przeraźliwie konkretną, bez polotu, sformalizowaną i odhumanizowaną. Powoduje to, że w powszechnym odbiorze jest ona nudna, zawiała i zrozumiała tylko dla wybranych. Przeczy to podstawowej zasadzie wszystkich dziedzin nauki, która została sformułowana przez L. Wittgensteina, mówiącej: „Jeśli w ogóle da się coś powiedzieć, to da się powiedzieć prosto”.

Taki stan współczesnej ekonomii zaistniał z kilku powodów. Omawiana tu nauka utraciła orientacje typowe na typowe dla europejskiego kręgu kulturowego nadrzędne wartości społeczne – wolność i odpowiedzialność jednostki ludzkiej oraz sprawiedliwość społeczną. Po drugie, uwaga badaczy skupiła się wokół procesu gospodarowania w modelu konkurencji doskonałej lub też w różnych jego wariantach. W konsekwencji abstrahowano od istniejących w danym kraju lub obszarze gospodarczym konkretnych rozwiązań ładu gospodarczego. Współczesna ekonomia charakteryzuje się swoistą neutralnością instytucjonalną, czyli kompletnym pomiśnianiem warstwy instytucjonalnej w analizach. Po trzecie, różne nurty dominującej teorii ekonomii zajmują się analizą mikroekonomicznych podmiotów rynkowych *sensu stricte*, np. przedsiębiorstw i gospodarstw domowych bez badania takich kwestii jak organa władzy politycznej oraz gospodarujące na rynku jednostki ludzkie.

Jeden z celów tej pracy to dążenie do udowodnienia, że powyższe podejście do ekonomii podkreślającej jej ahistoryzm jest głęboko nieprawidłowe. W tym

<sup>16</sup> M. Machaj, *Kilka wyzwań dla teorii ekonomii po kryzysie*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4, s. 279–296.

<sup>17</sup> J. Wilkin, *op.cit.*, s. 303.

<sup>18</sup> Należy pamiętać, że zarówno A. Smith, jak D. Ricardo nie byli ekonomistami *sensu stricte*, ale przede wszystkim profesorami etyki.

kontekście w ciągle żywym sporze o metodę warto przyznać rację G. Von Schmol-lerowi. Ekonomia zawsze była i pozostanie nauką historyczną. Jest tak, ponieważ zjawiska ekonomiczne występują na konkretnym terenie, w ściśle określonych warunkach społecznych i historycznych. Trzeba więc uwzględniać także nad-rzędne wartości społeczne takie jak wolność jednostki ludzkiej i sprawiedliwość społeczną. W tym kontekście paradygmat humanistyczny nauk ekonomicznych wydaje się jedynym poprawnym.

My, ekonomiści, powinniśmy wychodzić poza wąską specjalizację i przekraczać granice dyscyplin. W XXI w. pokonywanie granic ekonomii i łączenie jej z historią, filozofią, psychologią i mitologią nie tylko działa ożywczo, lecz jest niezbędne do zrozumienia świata. Ekonomia ma do zaprezentowania opowieść znacznie szerszą i bardziej fascynującą niż jej matematyczny aspekt. Racje ma T. Sedlacek<sup>19</sup>, gdy mówi: „Dobrym ekonomistą nie może być osoba, która jest wyłącznie ekonomistą”. Z mitów, religii, od poetów i filozofów możemy czerpać nie mniej mądrości niż z dokładnych i sztywnych modeli ekonometrycznych<sup>20</sup>. Analiza piśmiennictwa ludzkości od początku cywilizacji pozwala stwierdzić, że wiele współczesnych kanonów ekonomii jest niczym więcej jak tylko wytworem wcześniejszych generacji poetów, filozofów czy etyków. Podstawa współczesnej mikroekonomii w postaci maksymalizacji użyteczności pojawia się już u starożytnych Greków w postaci myśli epikurejskiej. Hebrajczykom z kolei zawdzięczamy koncepcję cykli gospodarczych oraz pierwowzór keynesowskiej polityki gospodarczej w postaci utrzymywania deficytów w czasie dekonjunkury oraz wypracowywania nadwyżek w czasie prosperity.

Wbrew temu, co głoszą liczne teksty naukowe, ekonomia jest dziedziną w lwiej części normatywną. Nie tylko opisuje świat, ale często mówi także, jak powinien on wyglądać. Oceny wartościujące występują na co dzień, a nie tylko przy zmianie paradygmatów i mogą być skrajnie odmienne. To samo zjawisko gospodarcze, np. deficyt finansów publicznych w danym kraju i w danym czasie, bywa z reguły inaczej oceniane przez keynesistów niż przez monetarystów<sup>21</sup>. Inne są także powiązania między systemem wartości i poglądami środowisk nauko-wych a systemem wartości i poglądami środowisk pozanaukowych: polityków, dziennikarzy i innych grup społecznych.

Reasumując, można zadać retoryczne pytanie. Skoro ekspansjonistyczna ekonomia ośmieliła się narzucić swoje systemy myślenia domenom podlegającym

<sup>19</sup> T. Sedlacek, *op.cit.*, s. 27.

<sup>20</sup> Warto przytoczyć zdanie P. Płoszajskiego, który stwierdził, że o ekonomii dowiedział się naj-więcej z dzieł, które z tą dziedziną wiedzy nie miały wiele wspólnego.

<sup>21</sup> Z. Madej, *Paradygmaty i główny nurt w ekonomii*, „Ekonomista” 2011, nr 2, s. 164.



tradycyjnie badaniom religioznawczym, socjologicznym<sup>22</sup> i politologicznym, to dlaczego nie odwrócić ról i nie przyjrzeć się ekonomii z punktu widzenia religioznawstwa, socjologii i politologii? Innymi słowy, dlaczego nie spojrzeć na ekonomię z antropologicznego punktu widzenia?

## Podsumowanie

Zgodnie z R. Frydmanem<sup>23</sup> prawd ekonomistów nie należy przyjmować jako prawd objawionych, ponieważ ich rola jest inna. Ich zadaniem powinno być dostarczanie elementów do prognoz, a nie dawanie gotowych recept. Niestety, ekonomiści stali się swoistymi wyroczniami i prorokami, którzy próbowali przewidzieć przyszłość. W dużym stopniu ponoszą oni odpowiedzialność za globalny kryzys finansowy, ponieważ stworzyli mechaniczne teorie dotyczące zachowania rynków. Dali tym samym legitymację naukową do działań finansistów. Niczym planiści w gospodarce socjalistycznej uznali, że wszystko można zaprogramować i udawać, że komputery mogą wszystko wyliczyć. Ich odkrycia zostały przedstawione jako prawdy objawione czy odkrycia natury technicznej. Ponadto badania ekonomiczne i zainteresowania ekonomistów skoncentrowały się na sytuacji w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdy tymczasem większość ludności świata żyje w krajach o gospodarce tylko częściowo rynkowej. Ogólnego kryzysu nauk ekonomicznych nie można wyłącznie utożsamiać z globalnym kryzysem finansowym. Jest tak z trzech powodów. Po pierwsze swoisty kryzys ekonomii jako nauki nie jest zjawiskiem nowym, ale trwa już wiele lat. Ogólnoswiatowe załamanie gospodarcze uczyniło tylko mankamenty ekonomii bardziej widocznymi. Po drugie, mamy do czynienia z dynamicznym rozwojem różnych nurtów ekonomii takich jak nowa ekonomia instytucjonalna czy ekonomia behawioralna, które zbliżają omawianą naukę do rzeczywistości. Po trzecie, zjawiska kryzysowe we współczesnej ekonomii należy postrzegać w szerszym kontekście związanym z fundamentalnymi procesami gospodarczymi i trendami cywilizacyjnymi, zmieniającymi charakter gospodarek narodowych i światowego systemu ekonomicznego.

Wspomniany wcześniej kryzys gospodarczy przyniesie pewne zmiany w ekonomii głównego nurtu, choć nie będą to zmiany rewolucyjne. Zwolennicy

---

<sup>22</sup> Przykładem mogą być tu teorie rodziny oraz przestępstwa i kary noblisty G. Beckera, w których do analizy problemów społecznych używa on narzędzi ekonomicznych.

<sup>23</sup> R. Frydman, *Kryzys to wina ekonomistów*, wywiad dla portalu Money.pl, dostęp: 23.11.2009 r.



różnych szkół okopią się w swoich szańcach i będą udowadniali, że wcale nie jest prawdą to, że ich teorie stosowane przez praktyków były przyczyną obecnego kryzysu, że w istocie wszystko jest w porządku, że błąd znajduje się po stronie praktyków i polityków. Jedyna nadzieja to mogąca wystąpić w perspektywie kilkudziesięciu lat zmiana generacyjna. Powoli bowiem rośnie młode pokolenie ekonomistów, które zaczyna opowiadać się za „dobrą ekonomią”. Obecny stan badań w zakresie teorii ekonomii powinien mobilizować ekonomistów do intensyfikacji działań nad opracowaniem modelu makroekonomicznego, który w zadowalający sposób opisywałby współczesną gospodarkę. Tak długo jak bowiem oponenty ujęcia klasycznego nie będą mogli przedstawić gotowego produktu w postaci formalnego modelu makroekonomicznego, tak długo będą w gorszej pozycji<sup>24</sup>. Przewaga jest wciąż po stronie klasyków, ponieważ słaby model jest lepszy niż żaden. Pomimo tych pesymistycznych przewidywań co do wpływu globalnego kryzysu gospodarczego na ekonomię, warto przedstawić parę zaleceń na przyszłość. Badania ekonomiczne głównego nurtu muszą się stać w większym stopniu interdyscyplinarne. Wyjaśnienie realnych procesów ekonomicznych wymaga coraz większej liczby „zapożyczeń” z takich nauk społecznych jak socjologia, nauki polityczne, historia czy prawo<sup>25</sup>. Po drugie, ekonomiści powinni stosować nowe, nieznanne przedtem metody badań empirycznych takie jak eksperymenty psychologiczne, symulacje komputerowe, reprezentatywne badania opinii czy dogmatyka i pragmatyka prawnicza. Nad omawianymi w tym tekście kwestiami związanymi z refleksją nad obecnym stanem ekonomii i jej przyszłością toczą się burzliwe dyskusje między ekonomistami zachodnimi takimi jak P. Krugman, J. Stiglitz, M. Blaug czy D. Rodrik. Należy się cieszyć, że również polscy uczeni odciskają w pewnym stopniu swoje piętno na tej debacie. Warto tu wymienić takich badaczy jak: G. Kołodkę, E. Mączyńską, W. Szymańskiego czy J. Wilkina.

## Literatura

- Akerlof G., Shiller R., *Zwierzęce instynkty*, Studio Emka, Warszawa 2010.  
Attali J., *Zachód 10 lat przed kompletnym bankructwem*, Studio Emka, Warszawa 2008.  
Fiedor B., *Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki*, „Ekonomista” 2010, nr 4.

---

<sup>24</sup> M. Garbicz, op.cit., s. 51.

<sup>25</sup> A. Koźmiński, *Ekonomia a inne nauki społeczne*, w: *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, red. B. Fiedor, Z. Hockuba, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 84.

- Frydman R., *Kryzys to wina ekonomistów*, wywiad dla portalu Money.pl, dostęp: 23.11.2009 r.
- Galbraight K.J., *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- Garbicz M., *Spory wokół pryncypiów ekonomii i kryzys regulacji*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2011, nr 109.
- Głapiński A., *Meandry historii ekonomii*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Głapiński A., *Obecny kryzys gospodarczy a nauka ekonomii*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2009, nr 94.
- Gorynia M., Kowalski T., *Nauki ekonomiczne a kryzys gospodarczy*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Gruchelski M., *Spory wokół pryncypiów ekonomii – wprowadzenie*, „Zeszyty Kolegium Zarządzania i Finansów” 2011, nr 107.
- Hardt Ł., *Czy ekonomia radzi sobie z opisywaniem i wyjaśnianiem rzeczywistości. Refleksje o stanie teorii ekonomii w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego lat 2008–2009*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Jasiński L.J., *Nobel z ekonomii. Poglądy laureatów w zarysie*, Key Text, Warszawa 2012.
- Jasiński L.J., *Gospodarka i teoria ekonomiczna po kryzysie*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Kargul A., *Wpływ instytucji na wzrost i rozwój gospodarczy*, „Zeszyty i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2012, nr 114.
- Kargul A., *Instytucje a gospodarka*, w: *Nauki ekonomiczne, nauki o zarządzaniu, nauki prawne wobec światowych przemian kulturowych, społecznych i gospodarczych*, red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Kargul A., *Zmiany znaczenia kosztów transakcyjnych w przedsiębiorstwie*, w: *Koszty transakcyjne, ich zmiany oraz skutki dla rozwoju i różnicowania przedsiębiorstw*, red. J. Pietrewicz, R. Sobiecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Koźmiński A., *Ekonomia a inne nauki społeczne*, w: *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, red. B. Fiedor, Z. Hockuba, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Krugman P., *How Did Economists Get It So Wrong*, „New York Times” 2009, September 2<sup>nd</sup>.
- Kwaśnicki W., *Czy kryzys finansowy przyczynia się do kryzysu w naukach ekonomicznych*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Machaj M., *Kilka wyzwań dla teorii ekonomii po kryzysie*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Madej Z., *Paradygmaty i główny nurt w ekonomii*, „Ekonomista” 2011, nr 2.

- Madej Z., *Ekonomia po wydarzeniach, które wstrząsnęły światem*, w: *Ekonomia i ekonomieści w czasach przełomu*, red. E. Mączyńska, J. Wilkin, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Mączyńska E., *Ekonomia w warunkach gospodarki nietrwałości*, w: *Ekonomia i ekonomieści w czasach przełomu*, red. E. Mączyńska, J. Wilkin, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Mączyńska E., *Ekonomia a przełom cywilizacyjny*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Pysz P., *Ekonomia przed kryzysem gospodarki światowej i po nim*, „Studia Ekonomiczne” 2009, nr 3–4.
- Sadowski Z., *Współczesna gospodarka rynkowa a nauka ekonomii*, w: *Ekonomia i ekonomieści w czasach przełomu*, red. E. Mączyńska, J. Wilkin, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy*, red. A. Brzezińska, Z. Woźniak, K. Maj, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2007.
- Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Sedlacek T., *Ekonomia dobra i zła*, Studio Emka, Warszawa 2012.
- Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej*, Difin, Warszawa 2011.
- Teoria wyboru publicznego*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Czy ekonomia może być piękna? Rozważania o przedmiocie i metodzie ekonomii*, „Ekonomista” 2009, nr 3.
- Wojtyła A., *Współczesna ekonomia – kontynuacja czy poszukiwanie nowego paradygmatu*, w: *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, red. B. Fiedor, Z. Hockuba, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Zawiślak A., *O kwantach, rynkach i ekonomistach. Ikebana zdarzeń i paradoksów*, Poltext, Warszawa 2011.

## Summary

---

### ECONOMICS AS A SCIENCE IN THE CONTEXT OF ECONOMIC UNCERTAINTY AND INSTABILITY

The current world is entering into the age of economic uncertainty and instability, which are visible on such levels as: political, social and economic. We have to deal with epoch-making challenges including: incomplete globalization process, separation of finance from the real economic activity, the crises of dollar as a reserve currency, the weakening of the position of USA as a global leader, the possibility of bankruptcy of

western countries. The mentioned above and other processes have an impact not only on the global economic-political structure but also on the sole economics as science. During the last decades it was revealed the ineffectiveness of mainstream economics which does not achieve today many successes. The most popular economic paradigm led to isolation the economy from diversified social life and subordinating human to universal and anonymous rights of market mechanism. This fact have vital consequences, because real man is removed from economics. This man is a moral form of life, which individually and solely takes responsibility for as well its actions as good and evil, it causes. The most important motive of this essay an its thesis, is the fact that the world is becoming increasingly unstable and it is still changing. In order to be able to describe the reality, the economics must evolve and keep up with these changes. In the first part of this text it will be presented the state of the economy in the time of worldwide financial crises. Later on, it will be depicted the role of socio-historic context and a necessity of integration of economics with other sciences.

Joanna Nucińska  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# Źródła finansowania polskiej oświaty publicznej jako zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy

## Wprowadzenie\*

W Polsce większość publicznych usług oświatowych (których zakres przedmiotowy i podmiotowy określa ustawa o systemie oświaty) realizują jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) jako zadania własne, jednak państwo powinno zagwarantować im odpowiednie środki na ten cel w ich dochodach własnych<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest charakterystyka źródeł publicznego finansowania polskiej oświaty oraz ich udziału w pokrywaniu wydatków oświatowych JST. Przedstawiono również problem adekwatności nakładów publicznych do zakresu zadań oświatowych i kwestię formy transferu środków w kontekście posiadania przez oświatę statusu zadania własnego JST. Przesłanką do podjęcia tematu był wysoki udział wydatków na oświatę w budżetach gmin i powiatów, przy braku w tym zakresie wyraźnie sprecyzowanego podziału zobowiązań finansowych państwa i JST jako organów prowadzących szkoły.

---

\* Publikacja powstała w wyniku realizacji grantu pt. *Jawność finansów publicznych a dostępność informacji publicznej w Polsce* w ramach badań młodych naukowców i doktorantów na Wydziale Ekonomicznym UMCS w Lublinie.

<sup>1</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 ze zm., dalej: USO.

# 1. Charakterystyka źródeł publicznego finansowania oświaty w Polsce

Polska oświata jest finansowana w 94,7% ze środków publicznych<sup>2</sup>. Zmiany w jej organizacji i publicznym finansowaniu po 1989 r. cechuje decentralizacja, realizowana przez zwiększenie autonomii szkół i przekazanie odpowiedzialności za ich prowadzenie JST<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu można spotkać ocenę polskiego systemu oświaty jako jednego z najbardziej zdecentralizowanych na świecie<sup>4</sup>. Większość oświatowych zadań publicznych realizują gminy i powiaty jako zadania własne, a państwo powinno zagwarantować JST na ten cel odpowiednie środki w ich dochodach własnych, co wynika z Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz art. 5a USO.

Stąd M. Będzieszak proponuje podział publicznego finansowania oświaty w Polsce na pośrednie (z budżetu państwa) i bezpośrednie (z dochodów własnych JST)<sup>5</sup>. Ponadto część środków europejskich przeznaczana jest na poprawę jakości pracy placówek oświatowych.

## 1.1. Część oświatowa subwencji ogólnej

Subwencja oświatowa wprowadzona została w 1996 r.<sup>6</sup> jako część subwencji ogólnej, stanowiącej źródło dochodów JST, o którego przeznaczeniu decyduje ich organ stanowiący<sup>7</sup>. Powstała ona w miejsce dotacji w celu zwiększenia autonomii i płynności finansowej JST, dzięki możliwości kierowania środkami zgodnie z pilnością potrzeb lokalnych<sup>8</sup>, a nie centralnie określonym i rozliczanym przeznaczeniem dotacji.

Wielkość subwencji oświatowej dla wszystkich JST ustalana jest co roku w ustawie budżetowej, a łączna kwota przeznaczana na ten cel nie może być mniejsza niż

<sup>2</sup> *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, s. 243, tablica B.3.2a.

<sup>3</sup> *Samorząd a edukacja*, red. P. Kubicki, P. Zbieranek, IBnGR-KAS, Gdańsk 2011, s. 7.

<sup>4</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 17.

<sup>5</sup> M. Będzieszak, *Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce*, Difin, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>6</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 46.

<sup>7</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966 ze zm., dalej: UDJST, art. 3 i 7.

<sup>8</sup> H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005, s. 67.

przyjęta w roku poprzednim, po skorygowaniu o inne wydatki z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych (art. 27 i 28 ust. 1 UDJST). Na przestrzeni lat konstrukcja subwencji oświatowej ulegała zmianom, np. w latach 1999–2003 jej kwota nie mogła być mniejsza niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa<sup>9</sup>.

Zmieniał się też sposób (tzw. algorytm) podziału subwencji oświatowej (po odliczeniu rezerwy) dla poszczególnych JST, określany corocznie w rozporządzeniu MEN<sup>10</sup>. Podział opiera się na kryterium tzw. ucznia przeliczeniowego. Dla każdej JST obliczana jest suma rzeczywistej liczby uczniów, uzupełniającej liczby uczniów dla zadań szkolnych i przeliczeniowej liczby wychowanków dla zadań pozaszkolnych, korygowana następnie wskaźnikiem  $D_i$ , uwzględniającym strukturę awansu zawodowego nauczycieli w danej JST. Sumy dla JST są agregowane w skali kraju, dając liczbę tzw. uczniów przeliczeniowych<sup>11</sup>. Dzieliąc przez nią kwotę subwencji oświatowej, otrzymamy tzw. standard finansowy  $A$ , interpretowany jako *quasi-bon oświatowy*<sup>12</sup>. Uzupełniająca liczba uczniów i przeliczeniowa liczba wychowanków otrzymywane są przez pomnożenie liczebności określonych grup uczniów przez wagi wynikające z algorytmu. Warto dodać, że pierwszy mechanizm podziału subwencji oświatowej bazował na dwóch wagach, zaś obecnie zawiera ich ponad czterdzieści, co zdaniem W. Misiąga nie czyni go bynajmniej lepszym<sup>13</sup>.

## 1.2. Rezerwa subwencji oświatowej

Zgodnie z art. 28 ust. 2–3 UDJST z subwencji oświatowej wydzielana jest rezerwa w wysokości określonej procentowo w tymże przepisie (w latach 1996–2004: 1%; 2005–2011: 0,6%; 2012: 0,25%; 2013: 0,4%). Dysponuje nią minister finansów po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz reprezentacji JST. Podział rezerwy następuje do 30 listopada, a środki przekazywane są na podstawie wniosków JST, zweryfikowanych w MEN.

Według kryteriów podziału rezerwy na rok 2012<sup>14</sup> środki przeznaczone są na: korekty błędów statystycznych przy naliczaniu subwencji oświatowej,

<sup>9</sup> M. Będzieszak, op.cit., s. 30.

<sup>10</sup> Art. 28 ust. 5–6 UDJST.

<sup>11</sup> I. Kowalska, *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010, s. 72–73.

<sup>12</sup> H. Kuzińska, op.cit., s. 33.

<sup>13</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 43.

<sup>14</sup> *Kryteria podziału 0,25% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2012*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, [http://www.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2919%3Akryteria-podzialu-025-rezerwy-czci-owiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2012-&catid=255%3Afinanse-na-edukacij-aktualnoci&Itemid=68](http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2919%3Akryteria-podzialu-025-rezerwy-czci-owiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2012-&catid=255%3Afinanse-na-edukacij-aktualnoci&Itemid=68), dostęp 27.08.2012 r.

dofinansowanie wzrostu zadań oświatowych JST w stosunku do danych użytych do naliczenia subwencji, pomoc JST w przypadkach losowych, dofinansowanie odpraw dla nauczycieli zgodnie z art. 20 Karty Nauczyciela<sup>15</sup> lub przechodzących na emeryturę z art. 88 KN oraz inne jednorazowe zadania, pozytywnie zaopiniowane przez zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

### 1.3. Dotacje celowe

Według ustawy o finansach publicznych<sup>16</sup> dotacje celowe stanowią wydatki budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, określonych w UFP (m.in. bieżących zadań własnych JST i kosztów realizacji inwestycji, programów lub projektów), innych ustawach lub umowach międzynarodowych. Zasady udzielania dotacji celowych dla JST określa UDJST, a ich kwota na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania.

JST mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na zadania oświatowe: objęte kontraktem wojewódzkim; inwestycje w szkołach i placówkach oświatowych; wspieranie edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną; wdrażanie reformy systemu oświaty, wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnianie kształcenia praktycznego oraz na zadania wynikające z innych ustaw<sup>17</sup>.

Wymienione zadania często planowane są w budżecie państwa jako rezerwy celowe. Środki te uruchamia minister finansów i, powiększając budżet MEN lub wojewodów, są one przekazywane JST jako dotacje<sup>18</sup>. W ten sposób finansowane są m.in. stypendia szkolne, dożywianie dzieci w szkołach, organizacja wypoczynku uczniów, programy centralne MEN, np. „Radosna szkoła”, „Cyfrowa szkoła” oraz programy rządowe z zakresu oświaty, np. „Szkolna wyprawka”. Instytucja dotacji jest również użyteczna dla określania środków niezbędnych do sfinansowania nowego zadania<sup>19</sup> – z uwagi na kontrolę celowości wykorzystania środków, obowiązek rozliczenia dotacji i zwrotu środków niewykorzystanych.

<sup>15</sup> Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz. U. 1982, nr 3, poz. 19 ze zm., dalej: KN.

<sup>16</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: UFP, art. 126–128.

<sup>17</sup> Art. 42 ust. 1, art. 42 ust. 2, pkt 2–3, 6, ust. 3–5 UDJST.

<sup>18</sup> H. Kuzińska, op.cit., s. 67.

<sup>19</sup> Ibidem.



## 1.4. Dochody własne JST

Realizacja oświatowych zadań własnych nakłada na JST pełną odpowiedzialność za ich sfinansowanie w zakresie przewidzianym przepisami, regulującymi działanie publicznych placówek oświatowych różnego typu. Odpowiedzialność finansowa JST nie zależy więc od poziomu środków zasilających ich dochody w formie transferów z budżetu państwa.

JST finansują zatem oświatę z dochodów własnych, określonych w art. 4–6 UDJST, w dwóch przypadkach: gdy przekazane z budżetu państwa środki nie pokrywają wydatków oświatowych na zadania obowiązkowe lub gdy JST chcą realizować dodatkowe zadania albo podnosić jakość zadań obowiązkowych, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom i wymaganiom rodziców poprzez prowadzenie lokalnej polityki rozwoju oświaty<sup>20</sup>. Należy jednak pamiętać, że choć zadania oświatowe pochłaniają od 30 do 80% budżetów JST, to przy podejmowaniu decyzji o źródłach ich finansowania, zwłaszcza z dochodów własnych, toczy się gra między wydatkami na oświatę, gospodarkę komunalną, administrację<sup>21</sup> oraz pomoc społeczną.

## 2. Środki europejskie

Po 1 maja 2004 r. nowym źródłem finansowania oświaty stały się środki europejskie. Edukacja zajmuje ważne miejsce w polityce UE, stąd do oświaty adresowanych jest wiele programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (głównie z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>22</sup>. Oświata korzysta zwłaszcza z dwóch priorytetów PO KL: III (centralnego) „Wysoka jakość oświaty” i IX (dla województw samorządowych) „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”<sup>23</sup>. Ze środków europejskich finansowane są wydatki m.in. na: stypendia dla uczniów, poprawę i unowocześnianie bazy informatycznej placówek oświatowych, wdrażanie i ocenę działania systemu egzaminów zewnętrznych, doskonalenie kwalifikacji nauczycieli, innowacyjne programy nauczania, edukację przedszkolną oraz szkolenia administracji oświatowej<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> M. Herbst i in., op.cit., s. 17.

<sup>21</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 41.

<sup>22</sup> H. Kuzińska, op.cit., s. 80.

<sup>23</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 9, 14.

<sup>24</sup> H. Kuzińska, op.cit., s. 80–82.

Mechanizm finansowania ze środków UE narzuca jednak pewne wymogi, m.in. formułowanie projektów z podaniem efektów i okresu realizacji, ewaluację po zakończeniu projektu, obowiązek współfinansowania (tzw. wkład własny). Dlatego I. Kowalska przypisuje temu źródłu finansowania oświaty funkcję stymulującą<sup>25</sup>.

### 3. Struktura publicznego finansowania oświaty przez JST według źródeł

Omówione źródła finansowania zadań oświatowych mają dla JST różne znaczenie w zależności od skali ich udziału w pokrywaniu ogółu wydatków oświatowych. Strukturę źródeł finansowania oświaty przez JST w 2011 r. przedstawiono w tab. 1, podając kwoty w tys. zł oraz % ogółu wydatków oświatowych JST, pokrywanych z wyszczególnionych źródeł.

Jako najważniejsze publiczne źródła finansowania oświaty w Polsce na poziomie JST należy wskazać subwencję oświatową z rezerwą (pokrywa około 2/3 wydatków oświatowych) i dochody własne JST (ok. 30%). Proporcje dotyczące udziału tych dwóch źródeł w pokryciu wydatków oświatowych zależą od zakresu zadań oświatowych przypisanych JST danego typu oraz od dostosowania konstrukcji algorytmu podziału subwencji oświatowej do kosztów realizacji zadań. Na poziomie województw samorządowych wysoki udział subwencji w finansowaniu oświaty wynika głównie z wąskiego zakresu zadań tego szczebla JST, zaś w przypadku powiatów – z dostosowania budowy mechanizmu podziału do kosztów realizacji zadań. Stosunkowo najmniejszy udział subwencji oświatowej odnotowują gminy (ok. 58,5% w 2011 r.), a miasta na prawach powiatu stanowią kategorię JST trudną do oceny ze względu na równoczesną realizację zadań gminnych oraz powiatowych. Udział subwencji w pokrywaniu wydatków oświatowych przekłada się bezpośrednio na poziom ich finansowania z dochodów własnych – im wyższy udział subwencji, tym mniej JST muszą „dokładać” do oświaty z dochodów własnych, mogąc przeznaczyć je na inne cele.

Marginalne znaczenie dla dofinansowania oświatowych zadań własnych JST posiadają dotacje celowe (średnio 1,3% dla wszystkich JST), przy czym w gminach ich udział osiąga prawie 2%, a w województwach samorządowych – kształtuje się na poziomie poniżej 0,1%.

---

<sup>25</sup> I. Kowalska, op.cit., s. 56–58.

Tab. 1. Struktura publicznego finansowania oświaty przez JST według źródeł w 2011 r.

Lp.	Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
1.	Subwencja oświatowa	tys. zł %	16 810 802 58,49	11 444 564 60,50	7703.05 89,22	735 888 71,06	36 694 759 64,01
2.	Rezerwa subwencji oświatowej (0,6%)	tys. zł %	142 391 0,50	30 541 0,16	54 329 0,63	2809 0,27	230 070 0,40
3.	Dotacje celowe łącznie	tys. zł %	568 176 1,97	140 795 0,74	26 513 0,31	899 0,09	736 383 1,29
3.1.	z budżetu państwa na zadania własne	tys. zł %	419 960 1,46	88 116 0,47	8412 0,10	49 < 0,01	516 537 0,90
3.2.	z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej	tys. zł %	1336 < 0,01	1852 < 0,01	264 < 0,01	93 0,01	3545 < 0,01
4.	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków z UE i innych źródeł zagranicznych oraz płatności z budżetu środków europejskich	tys. zł %	655 491 2,28	228 017 1,21	274 235 3,17	40 692 3,93	1 198 435 2,09
5.	Dochody z wydzielonych rachunków oświatowych jednostek budżetowych, przeznaczone na wydatki	tys. zł %	319 852 1,11	601 013 3,18	88 192 1,02	42 119 4,07	1 051 176 1,83
6.	Dochody własne JST [wydatki oświatowe JST – (1+2+3+4+5)]	tys. zł %	10 245 459 35,65	6 471 836 34,21	487 635 5,64	213 189 20,58	17 418 119 30,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2011 r. – informacja o wykonaniu budżetów JST*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>, dostęp: 27.08.2012 r.

Uzupełniającymi źródłami finansowania oświaty są środki UE (ok. 2%). Najwyższy względny poziom tych środków występuje w samorządach wojewódzkich

(blisko 4%) oraz powiatach (ponad 3%), zaś najniższy – w miastach na prawach powiatu (ok. 1,2%), a w gminach (prawie 2,3%) pozostaje on najbardziej zbliżony do średniej dla ogółu JST.

Środki na pokrycie części wydatków pochodzą również z wydzielonych rachunków w oświatowych jednostkach budżetowych, tworzonych zgodnie z art. 223 UFP, i gromadzących dochody m.in. z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie, ze spadków, zapisów i darowizn pieniężnych na rzecz tych jednostek, z wpłat za wynajem pomieszczeń i powierzchni reklamowych, z działalności usługowej. Średni udział tego źródła finansowania oświaty wynosi ok. 1,8%, jednak w miastach kształtuje się ono na wyższym poziomie ponad 3,1%, a w województwach samorządowych osiąga blisko 4,1%).

#### **4. Adekwatność środków publicznych do zakresu zadań oświatowych JST**

Do zadań oświatowych JST należy utrzymanie i wyposażenie budynków szkolnych, inwestycje oświatowe, rozwój sieci szkolnej, wypłata wynagrodzeń pracownikom, ustalanie lokalnych regulaminów płacowych, dowóz dzieci do szkół, określanie wielkości oddziałów klasowych i poziomu zatrudnienia w szkołach, ustalenie zakresu zajęć dodatkowych, organizacja opieki przedszkolnej oraz szereg pozaszkolnych zadań oświatowych. Państwo odpowiada z kolei za stworzenie spójnego systemu oświaty, oferującego wszystkim uczniom możliwość kształcenia na odpowiednim poziomie<sup>26</sup>. Niestety, przepisy nie określają wymaganej jakości kształcenia, a brak tych standardów jest przeszkodą w stworzeniu systemu finansowania oświaty<sup>27</sup>. Polityce JST w zakresie wydatków oświatowych (struktura w 2011 r. zawarta w tab. 2) brakuje zatem punktu odniesienia w postaci minimalnych akceptowanych (zalecanych) przez państwo parametrów systemu. Wskazywałyby one założenia rządu wobec racjonalnej polityki zarządzania oświatą i przyjmowane do kalkulacji subwencji oświatowej<sup>28</sup>.

Brak zdefiniowanych standardów jakości publicznej oświaty (dotyczących zarówno procesu nauczania, jak i oczekiwanych rezultatów) uniemożliwia rzetelną kalkulację kosztów realizacji zadań oświatowych JST. Trudno zatem oceniać adekwatność środków publicznych przeznaczanych na oświatę, szczególnie gdy

<sup>26</sup> M. Herbst i in., op.cit., s. 17, 22.

<sup>27</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 42.

<sup>28</sup> M. Herbst i in., op.cit., s. 22.

główne źródło jej finansowania – subwencja oświatowa – nie jest powiązana prawnie z żadnymi zadaniami oświatowymi, przez co nie można określić jej przeznaczenia ani uzasadnić jej wysokości<sup>29</sup>.

Tab. 2. Struktura wydatków oświatowych JST według rodzaju w 2011 r.

Lp.	Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
1.	Wydatki bieżące	tys. zł %	27 172 566 94,54	18 170 453 96,06	8 127 025 94,12	951 558 91,88	54 421 602 94,93
1.1.	Wynagrodzenia z pochodnymi	tys. zł %	20 161 960 70,15	13 389 766 70,78	6 084 188 70,47	684 573 66,10	40 320 487 70,33
1.2.	Materiały i usługi	tys. zł %	3 606 305 12,55	1 897 996 10,03	952 839 11,03	116 071 11,21	6 573 211 11,47
1.3.	Przekazane dotacje	tys. zł %	971 661 3,38	1 833 167 9,69	601 370 6,96	75 896 7,33	3 482 094 6,07
1.4.	Inne niemajątkowe	tys. zł %	2 432 641 8,46	1 049 515 5,55	488 627 5,66	75 017 7,24	4 045 800 7,06
2.	Wydatki majątkowe	tys. zł %	1 569 605 5,46	746 313 3,95	507 384 5,88	84 038 8,12	2 907 340 5,07
3.	Wydatki oświatowe ogółem	tys. zł %	28 742 171 100,00	18 916 766 100,00	8 634 409 100,00	1 035 596 100,00	57 328 942 100,00
4.	Relacja bieżących wydatków oświatowych JST do otrzymanej subwencji i dotacji na zadania bieżące		125,8% 118 gmin do 100%	130,5% 6 miast do 100%	103% 92 powiaty do 100%	123,6% 1 województwo do 100%	

Źródło: jak w tab. 1.

Zdaniem J. Herczyńskiego jej wewnętrzna konstrukcja pełni jednak funkcję *quasi*-standardu wydatków w przeliczeniu na ucznia i oddział klasowy. Jest to standard niepełny, nieformalny i nieumocowany prawnie, ale pozwala JST na obliczenie odsetka wydatków oświatowych, które muszą finansować z innych niż subwencja oświatowa źródeł. To bardzo ważny i potrzebny JST wskaźnik oceny ich lokalnej polityki oświatowej<sup>30</sup>.

Ostatni wiersz tab. 2 zawiera podobny wskaźnik – relację wydatków oświatowych o charakterze bieżącym (średnio 95% ogółu wydatków JST na oświatę) do otrzymanych kwot subwencji oświatowej i dotacji na zadania bieżące. Z zapre-

<sup>29</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 49.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 47.

zentowanych danych wynika, że bieżące wydatki oświatowe JST nie znajdują pełnego pokrycia we wskazanych źródłach ich publicznego finansowania. Odsetek wydatków, które JST muszą sfinansować z innych źródeł, jest zróżnicowany: dla powiatów wynosi jedynie 3%, dla gmin i województw – ok. 24–26%, a w przypadku miast na prawach powiatu sięga 30%.

Jednak według I. Kowalskiej ocena adekwatności środków z subwencji oświatowej do zadań nie jest możliwa przy podziale środków na ucznia<sup>31</sup>. Warunkiem przeprowadzenia oceny będzie zastosowanie kryterium kosztów dydaktycznych opartych na ramowych planach nauczania, i to zarówno przy podziale środków subwencji oświatowej dla poszczególnych JST, jak i przy ustalaniu jej łącznej kwoty w ustawie budżetowej.

## 5. Problem formy transferu środków w kontekście finansowania oświaty jako zadania własnego JST

Oświata należy do zadań własnych JST, co oznacza, że jest zadaniem publicznym, które ustawodawca przypisał danemu rodzajowi JST i za którego realizację każda z nich samodzielnie odpowiada. Wobec tego JST wykonują (i finansują) zadania oświatowe we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>32</sup>.

Kolejnym, po wielkości nakładów publicznych na oświatę, zagadnieniem do dyskusji jest sposób zagwarantowania przez państwo tych środków w dochodach JST. Przekazując prowadzenie szkół podstawowych w 1996 r. w formie zadań własnych, przyjęto rozwiązanie polegające na finansowaniu oświaty ze środków, które trafiają do JST, ale nie są ich dochodami własnymi<sup>33</sup>. Model transferu w ramach subwencji ogólnej nie nakłada na JST ograniczeń w dysponowaniu środkami, które mogą wydać na cele niezwiązane z oświatą, nie wspominając o dowolności wykorzystania ich w ramach polityki oświatowej. W ten sposób starano się zapewnić elastyczność konstruowania budżetów oświatowych oraz możliwość dodatkowego finansowania z dochodów własnych<sup>34</sup>. Jednak subwencyjnemu finansowaniu zadań oświatowych JST towarzyszy wiele problemów.

---

<sup>31</sup> I. Kowalska, op.cit., s. 63.

<sup>32</sup> *Co to jest zadanie własne samorządu? Czym różni się zadanie obowiązkowe od dobrowolnego?*, <http://poradnik.ngo.pl/x/442616>, dostęp: 1.09.2012 r.

<sup>33</sup> *Samorząd...*, op.cit., s. 42.

<sup>34</sup> M. Herbst i in., op.cit., s. 19–21.

Po pierwsze, łączna kwota subwencji oświatowej jest co roku arbitralnie ustalana jako wydatek budżetu państwa<sup>35</sup>, przy czym jej ewentualne zmniejszenie w stosunku do roku poprzedniego może wynikać jedynie ze zmiany zakresu zadań, uwzględnianych przy podziale subwencji oświatowej dla JST. Po drugie, sposób podziału również nie do końca uwzględnia status oświaty jako zadania własnego JST. I. Kowalska wyróżnia tu następujące trudności:

- ustalanie kryteriów podziału arbitralnie przez jednego ministra (często bez uwzględnienia opinii strony samorządowej) oraz możliwość ich zmiany w ciągu roku budżetowego,
- uchwalanie i ogłaszanie algorytmu podziału subwencji oświatowej później niż ustawy termin (15 października roku poprzedzającego rok budżetowy) powiadamiania JST przez ministra finansów o wskaźnikach do konstruowania projektów budżetów,
- częsty brak (odpowiednio wcześniej) danych do naliczenia subwencji oświatowej, co nie pozwala JST rzetelnie ocenić skutki finansowe proponowanych kryteriów podziału<sup>36</sup>.

Ponadto W. Misiąg wskazuje na objęcie algorytmem podziału subwencji oświatowej (przez wagi przeliczeniowe) zadań, które znacznie efektywniej można finansować w formie dotacji celowych (kontrola przeznaczenia środków, np. dla uczniów niepełnosprawnych). Z kolei J. Herczyński podnosi problem nieuwzględnienia w kryteriach podziału subwencji przedszkoli, mimo istnienia obecnie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Obaj autorzy zgadzają się jednak z koniecznością dalszego istnienia subwencji oświatowej<sup>37</sup>.

## Podsumowanie

W publicznych źródłach finansowania oświatowych zadań własnych JST w Polsce dominuje subwencja oświatowa (65%) i dochody własne JST (30%). Uzupełniają je środki europejskie (2%), dochody gromadzone przez placówki oświatowe na wydzielonych rachunkach (2%) oraz dotacje celowe (1%).

Z powodu braku standardów jakości oraz precyzyjnego określenia zobowiązań finansowych rządu i JST w dziedzinie oświaty nie jest możliwa rzetelna ocena adekwatności środków publicznych z dwóch dominujących źródeł finansowania

---

<sup>35</sup> M. Będzieszak, *op.cit.*, s. 30.

<sup>36</sup> I. Kowalska, *op.cit.*, s. 72.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 43–51.

w stosunku do zakresu zadań oświatowych JST. Również forma subwencji ogólnej jako sposobu zagwarantowania przez państwo środków w dochodach JST nie jest formalnie poprawna w kontekście przypisania oświacie przez ustawodawcę statusu zadania własnego JST. Jednak mimo wskazanych w artykule problemów, subwencja oświatowa zapewnia względną stabilność finansowania zadań oświatowych przy jednoczesnej autonomii lokalnej polityki oświatowej.

## Literatura

- Będzieszak M., *Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce*, Difin, Warszawa 2011.
- Co to jest zadanie własne samorządu? Czym różni się zadanie obowiązkowe od dobrowolnego?*, <http://poradnik.ngo.pl/x/442616>, dostęp: 1.09.2012 r.
- Education at a Glance: OECD Indicators 2011*, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/education/education-at-a-glance-2011\\_eag-2011-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en), dostęp: 27.08.2012 r.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Kowalska I., *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2010.
- Kryteria podziału 0,25% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2012*, Ministerstwo Edukacji Narodowej [http://www.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2919%3Akryteria-podziau-025-rezerwy-czci-owiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2012-&catid=255%3Afinanse-na-edukacj-aktualnoci&Itemid=68](http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2919%3Akryteria-podziau-025-rezerwy-czci-owiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2012-&catid=255%3Afinanse-na-edukacj-aktualnoci&Itemid=68): dostęp: 27.08.2012 r.
- Kuzińska H., *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005.
- Samorząd a edukacja*, red. P. Kubicki, P. Zbieranek, IBnGR–KAS, Gdańsk 2011.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, dostęp: 27.08.2012 r. <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>
- Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz. U. 1982, Nr 3, poz. 19 ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, Nr 203, poz. 1966 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, Nr 95, poz. 425 ze zm.



## Summary

---

### **FINANCING PUBLIC EDUCATION AS A OBLIGATORY TASK OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND – SELECTED PROBLEMS**

Purpose of this study is to characterize sources of public funding for education in Poland and to present the structure of their share in defraying the educational expenditures of local government units (LGU). The rationale for the topic was significant financial burden of this group of public spending to the local government (especially municipalities and counties). The data from the reports of the implementation of LGU budgets for the year 2011 were used to present the structure of public sources for education funding. Because of the dominant role of the educational subsidy, the paper considers also the issue of the adequacy of public funds' volume, transmitted in this way, as well as forms of their transfer in relation to the range of educational tasks, entrusted to the local government as their obligatory task.



*Magdalena Prucnal*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Kierunki przekształceń systemu emerytalnego w Polsce

## Wprowadzenie<sup>1</sup>

Funkcjonujący w Polsce system emerytalny jest wynikiem bardzo długiego – bo liczącego już blisko sto lat – procesu legislacyjnego, którego celem było wyznaczenie granic odpowiedzialności państwa za los obywatela w okresie starości.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. pod hasłem zwiększenia wypłacalności systemu emerytalnego przeprowadzono w Polsce reformę, której rezultatem jest znaczne ograniczenie odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli w okresie poprodukcyjnym. Nowy trójfilarowy system emerytalny oparto na zasadzie przymusowego oszczędzania, rezygnując w dużej mierze z obowiązującej wcześniej zasady solidarności międzypokoleniowej. Reforma emerytalna okazała się projektem bardzo kosztownym dla budżetu państwa, co ostatecznie doprowadziło do zachwiania stabilności finansów publicznych w Polsce i *de facto* do ograniczenia wypłacalności systemu emerytalnego.

W 2011 r. rozpoczęto kolejny etap reformowania systemu emerytalnego w Polsce. Nowa reforma jest obecnie w fazie realizacji, a jej głównym celem jest ustabilizowanie sytuacji finansów publicznych państwa, w szczególności poprzez ograniczenie przyrostu krajowego długu publicznego.

---

<sup>1</sup> Tekst wyraża osobiste poglądy autorki. Artykuł powstał na podstawie pracy dyplomowej autorki pt. *System emerytalny w Polsce*, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. S. Owsiaaka w ramach studiów podyplomowych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

## 1. Reforma emerytalna z 1999 r.

Obowiązujący w Polsce w latach dziewięćdziesiątych system emerytalny oparty był na finansowaniu repartycyjnym – środki pozyskane ze składki opłacanej w całości przez pracodawców, wynoszącej 45% wynagrodzenia pracownika, wnoszone były na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z którego wypłacano bieżące świadczenia. Ewentualne nadwyżki wygospodarowane na koncie FUS mogły być przeznaczone na inne cele państwowe, niedobory uzupełniane były dotacją z budżetu państwa. Wiek emerytalny wynosił 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Prawo do emerytury nabywano po osiągnięciu odpowiedniego okresu zatrudnienia, wynoszącego dla mężczyzn 25 lat i dla kobiet 20 lat. Istniała możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę dla kobiet w wieku 55 lat, a dla mężczyzn w wieku 60 lat po spełnieniu określonych ustawowo warunków.

W latach dziewięćdziesiątych na sposób funkcjonowania systemu emerytalnego największy wpływ miała polityka zatrudnienia, polegająca głównie na walce z bezrobociem, która dopuszczała m.in. od 1989 r. możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę przez pracowników likwidowanych zakładów pracy. Konsekwencją tych ułatwień był przyrost liczby emerytów w strukturze społeczeństwa (zob. rys. 1), przejawiający się niekorzystnym wzrostem wskaźnika liczby emerytów przypadających na stu opłacających składkę, który w latach 1990–1996 wzrósł z 43,6 do 61,2<sup>2</sup>. W okresie 1990–1996 ze względu na likwidację miejsc pracy osoby przechodzące na emeryturę stanowiły ponad 40% wszystkich nabywających prawo do emerytury<sup>3</sup>. Dodatkowym bodźcem zachęcającym do przejścia na wcześniejszą emeryturę był zaobserwowany po 1990 r. dynamiczny wzrost wysokości świadczenia, które w 1991 r. wyniosło 76,2% przeciętnego wynagrodzenia (zob. rys. 2).

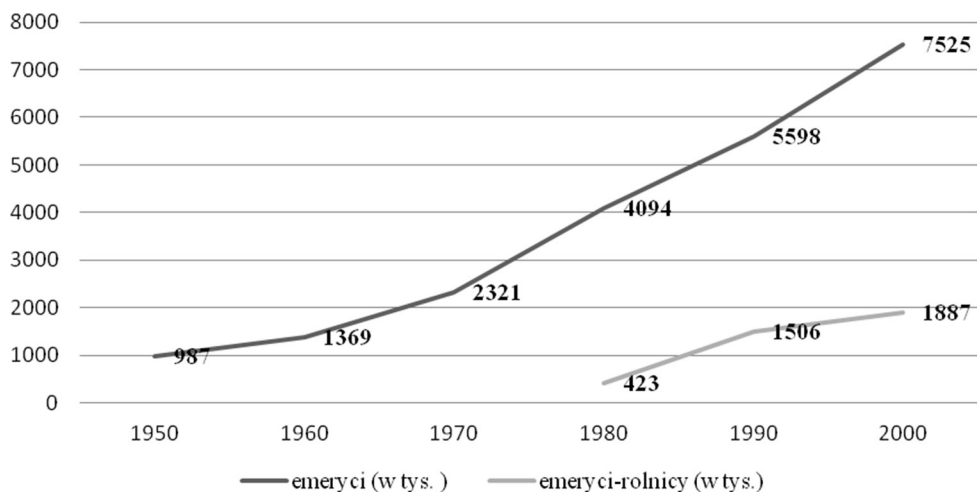
Rosnące na początku lat dziewięćdziesiątych bezrobocie spowodowało znaczne uszczuplenie wpływów ze składek do FUS. Od drugiej połowy 1989 r. FUS zaczęto dofinansowywać z budżetu państwa. Konieczność dofinansowania Funduszu, wysoka składka wynosząca 45% wypłat na wynagrodzenia, wzrost wydatków na emerytury w latach 1990–1998 z 8,6 do 14,1% PKB, przy spadku wydatków na opiekę zdrowotną z 5 do 4,3% PKB, budziły zaniepokojenie społeczne<sup>4</sup>. Uznano, że dalsze podwyższanie składki nie jest możliwe i należy znaleźć inny sposób na wyjście z trudnej sytuacji, w jakiej znalazło się państwo.

<sup>2</sup> W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 160.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 159.

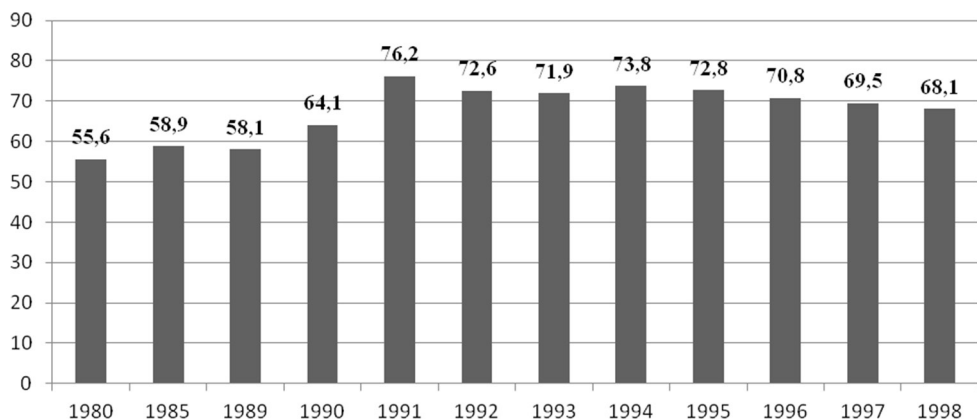
<sup>4</sup> Ibidem, s.167.

Rys. 1. Przyrost liczby emerytów w Polsce w latach 1950–2000 (w tys.)



Źródło: W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 160–161.

Rys. 2. Relacja wysokości przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia w Polsce w latach 1980–1998 (%)



Źródło: W. Muszalski, op.cit., s. 162.

W latach 1991–1998 trwała w Polsce dyskusja nad zasadnością i celowością reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego. Uczestnicy debat przedstawiali

różne rozwiązania i propozycje zmian systemu emerytalnego, które ostatecznie przybrały formę trzech wariantów<sup>5</sup>:

- wariant I: zwiększenie finansowania (subsydiowania) emerytur z podatków;
- wariant II: wprowadzenie działań racjonalizujących istniejący system emerytalny kreujących oszczędności w krótkim okresie;
- wariant III: przeprowadzenie gruntownej reformy systemu, która zmieni logikę i zasady jego funkcjonowania, zapewniając jego długookresową stabilność.

W dniu 12 marca 1997 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego przedstawił projekt pt. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego”, zawierający najważniejsze propozycje zmian w polskim systemie emerytalnym oraz stanowiący podstawę opracowania projektów sześciu ustaw<sup>6</sup>. Przygotowany dokument wskazywał na podjęcie przez rząd działań polegających na realizacji III wariantu rozwiązania problemu. „Reformę zabezpieczenia społecznego rozumiano jako działanie na rzecz poprawy długookresowych perspektyw wzrostu gospodarczego Polski dzięki:

- powiększeniu oszczędności ludności i przedsiębiorstw – a więc inwestycji i wzrostu gospodarczego – oraz poprawie funkcjonowania rynków finansowych,
- obniżaniu kosztów pracy (poprzez stopniowe zmniejszanie składki na ubezpieczenie społeczne)”<sup>7</sup>.

Główne postanowienia reformy zawarto w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, która stała się fundamentem nowego systemu. Ustawą tą wprowadzono obowiązkowy i powszechny system ubezpieczeń społecznych. Wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych powierzono w ustawie nie tylko ZUS, ale również otwartym funduszom emerytalnym, zakładom emerytalnym oraz płatnikom składek (art. 3 ust. 1). W art. 2 ust. 3 ustawy zawarto przepis mówiący o objęciu gwarancją państwa wypłaty świadczeń<sup>8</sup>, nawiązując w ten sposób do postanowień ustawy z dnia 25 listopada 1986 r.

---

<sup>5</sup> A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski M., *Kształtowanie reformy emerytalnej w Polsce: Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, materiał biblioteczny, Biblioteka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1999.

<sup>6</sup> *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 35.

<sup>7</sup> T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 166–167.

<sup>8</sup> Z uwagi na publicznoprawny charakter prawa ubezpieczeń społecznych art. 2 ust. 3 nie stanowi dla ubezpieczonych, jak wskazują B. Gudowska i J. Strusińska-Żukowska, podstawy normatywnej do wystąpienia z roszczeniem (w rozumieniu prawa cywilnego) wobec Skarbu Państwa o wypłatę należnych im świadczeń, za: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2011.

o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Nowym rozwiązaniem, wprowadzonym po raz pierwszy do regulacji prawnej z zakresu ubezpieczeń społecznych, był przepis art. 2a ustawy, stanowiący, że „ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny”. Ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono ogólną zasadę płacenia składki na ubezpieczenie emerytalne w równych częściach przez ubezpieczonego i pracodawcę. Ustawodawca ponadto nałożył na ZUS obowiązek odprowadzania 7,3% podstawy wymiaru składki na otwarty fundusz emerytalny oraz 1% podstawy wymiaru składki na Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Przeprowadzenie reformy w kształcie zaproponowanym w dokumencie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” wiązało się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa, wynikającymi m.in. z konieczności „ubruttowienia” wynagrodzeń pracowników (por. rys. 4 dla 1999 r.). Należało ponadto określić źródło dodatkowych wpływów do budżetu państwa celem pokrycia równoległego finansowania dwóch systemów: wygasającego i nowego. Koszt ten oszacowano na 53 mld zł<sup>9</sup>. Uchwalone w 1997 r. ustawy: o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych oraz o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych miały stanowić źródło pokrycia wyżej wymienionej kwoty. Jak pokazały kolejne lata, celu tego nie osiągnięto, gdyż środki z prywatyzacji pozwalały na pokrycie zaledwie niewielkiej części kosztów reformy (zob. rys. 3). Z tego powodu powstały opóźnienia w przekazywaniu dotacji z budżetu państwa do ZUS celem pokrycia wydatków na rzecz OFE, które zmusiły Zakład do zapożyczenia się na rynku finansowym. Ponadto z uwagi na niesprawny system komputerowy<sup>10</sup> ZUS nie oszacowywał należnych OFE kwot środków ze składki, co doprowadziło do powstania długu ZUS względem OFE w wysokości ok. 9 mld zł na koniec 2002 r.<sup>11</sup> W celu likwidacji tego zadłużenia w 2003 r. uchwalono ustawę ustanawiającą mechanizm spłaty zadłużenia ZUS wobec OFE przy wykorzystaniu obligacji Skarbu Państwa<sup>12</sup>.

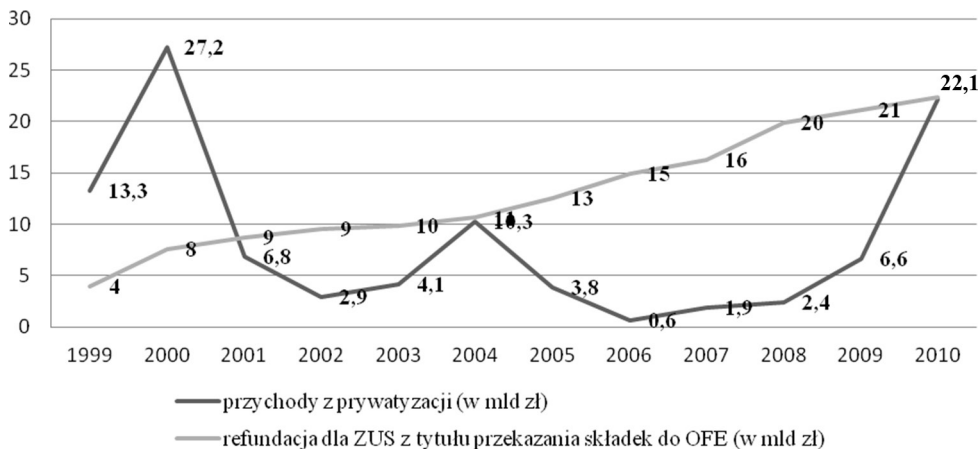
<sup>9</sup> M. Góra, M. Rutkowski, *Walka o nowoczesną reformę emerytalną. Program Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, listopad 2008 r., s. 29.

<sup>10</sup> J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 167.

<sup>11</sup> W. Muszalski, op.cit., s. 182.

<sup>12</sup> Konwersję zadłużenia FUS wobec OFE na obligacje w latach 2003–2007 oszacowano na ok. 6 mld zł. Druk sejmowy nr 3946 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie

Rys. 3. Przychody z prywatyzacji w latach 1999–2010 na tle kosztów reformy emerytalnej w tym okresie (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu pt. *Podsumowanie reformy emerytalnej* Biura Rady Gospodarczej z dnia 31 stycznia 2011 r.

## 2. Ocena reformy emerytalnej z 1999 r.

Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, jak zauważa S. Golinowska (1997), miała dwa aspekty<sup>13</sup>:

- o charakterze fiskalnym – związany z koniecznością ograniczenia wydatków na renty i emerytury ze względu na bardzo wysokie obciążenie budżetu państwa oraz powstałe dysproporcje w podziale dochodów będące zagrożeniem dla rozwoju państwa;
- o charakterze systemowym – dotyczący stworzenia rozwiązań instytucjonalnych, które pozwoliłyby zmniejszyć rolę państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości.

Zdaniem S. Golinowskiej wprowadzone reformą emerytalną zróżnicowanie mechanizmów finansowania emerytur oraz rozszerzenie odpowiedzialności za

niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf>.

<sup>13</sup> S. Golinowska, *Problem skali i formy prywatyzacyjnego wsparcia reformy emerytalno-rentowej*, „Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, Raport 24 Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1997.



ich dostarczanie na szerszy krąg podmiotów, nie tylko państwo, miało na celu zwiększenie bezpieczeństwa całego systemu emerytalnego<sup>14</sup>.

Patrząc z perspektywy czasu na sposób kształtowania nowego systemu emerytalnego, można stwierdzić, że kwestia wypłacalności systemu, a nie zapewnienie godnych warunków życia obywateli w okresie starości, stała się główną wytyczną dla reformatorów. Trójfilarowa konstrukcja systemu miała wypełniać główne założenie reformy. Jednakże wprowadzony podział, zmniejszając odpowiedzialność państwa, zmniejszył *de facto* wypłacalność całego systemu. Należy bowiem zauważyć, że system obowiązkowy stanowią jedynie dwa filary: pierwszy i drugi. Trzeci filar jest rozwiązaniem fakultatywnym. O ile źródłem zasilania w pieniądź I i II filara ma być obowiązkowa składka, o tyle w przypadku III filara jego finansowanie ma odbywać się poprzez kanał indywidualnych oszczędności obywateli, który może lub nie, w zależności od sposobu kształtowania się ich dochodów, generować środki na pokrycie wydatków emerytalnych. Jak pokazuje rys. 4, dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat maleje. Odwołując się do praw ekonomii, w szczególności do tzw. prawa Engla, można domniemywać, że z uwagi na malejące dochody skłonność Polaków do oszczędzania będzie niewielka. Ponadto w przypadku gospodarki, w której czynniki produkcji nie są w pełni wykorzystywane (np. występuje bezrobocie), a tak jest w Polsce, zbyt duże oszczędności obywateli mogą mieć negatywny wpływ na poziom dochodu narodowego państwa. Możliwość zgromadzenia dodatkowych środków pieniężnych na cele emerytalne za pomocą III filara systemu może zatem budzić pewne wątpliwości.

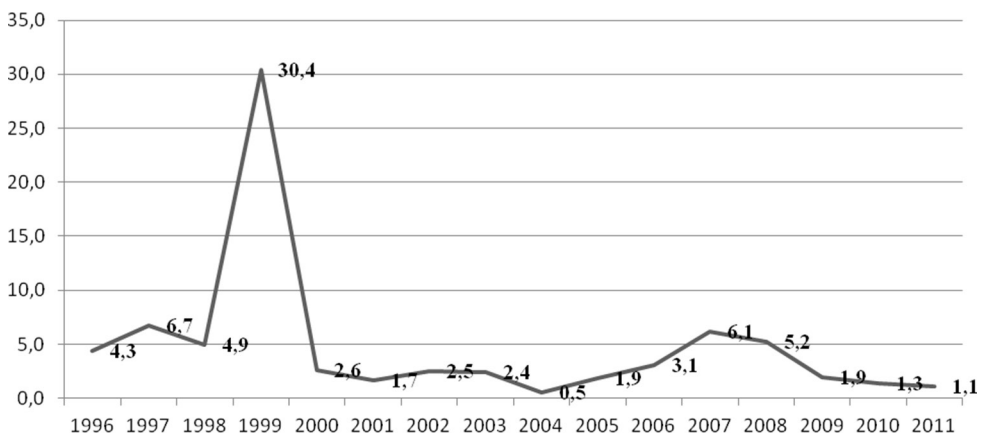
Przyjęte rozwiązanie polegające na wprowadzeniu w miejsce systemu repartycyjnego systemu mieszanego repartycyjno-kapitałowego niestety nie zostało również w odpowiednim stopniu dopasowane do innych praw ekonomii i rynku. Należy bowiem zauważyć, że wzrost świadczeń wypłacanych z systemu repartycyjnego uzależniony jest głównie od tempa wzrostu dochodu narodowego i płac, tj. im wyższe tempo wzrostu obu zmiennych ekonomicznych, tym wyższy poziom świadczenia. Natomiast w przypadku systemów kapitałowych wzrost kapitału jest odwrotnie proporcjonalny do tempa wzrostu gospodarczego, tj. im niższe tempo wzrostu, tym wyższe jest oprocentowanie papierów wartościowych, z uwagi na wyższe ryzyko. Przyjmując jednakże, iż było to świadome działanie reformatorów służące wyeliminowaniu negatywnego wpływu wahań koniunkturalnych na wysokość świadczenia (w okresie spowolnienia wzrost oprocentowania papierów wartościowych miałyby niwelować ubytek dochodów państwa), kwestią

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 36.

rzutującą na efektywność tego mechanizmu pozostała możliwość lokowania przez OFE wpływów ze składek w rządowe papiery dłużne, których wykup odbywa się za pomocą środków budżetu państwa. W ten sposób w przypadku rządowych papierów dłużnych będących w posiadaniu OFE, których okres zapadalności przypada na okresy spowolnienia gospodarczego, zysk OFE finansowany jest z malejących dochodów budżetu państwa, przyczyniając się *de facto* do wzrostu deficytu budżetowego. Dodatkowym negatywnym elementem nowego systemu jest prowizja OFE pobierana z tytułu zarządzania powierzonymi środkami publicznymi, niewspółmierna do osiągniętych zysków z pomnażania wpływów ze składek i stanowiąca dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa.

Rys. 4. Dynamika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (realnego) w polskiej gospodarce w latach 1996–2010 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W literaturze przedmiotu<sup>15</sup> znaleźć można również pogląd, iż przyjęte w Polsce w wyniku reformy emerytalnej rozwiązania kolidują z Konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz dyspozycją art. 12 Europejskiej Karty Społecznej. Zgodnie z Konwencją nr 102 MOP, którą Polska ratyfikowała w 2003 r., wysokość zabezpieczenia w okresie starości dla mężczyzny nie może być niższa niż 40% jego wynagrodzenia<sup>16</sup>. W Polsce stopa zastąpienia zarobków emeryturą wynosi w przypadku mężczyzn przeciętnie 20–30%.

<sup>15</sup> I. Iędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 212.

<sup>16</sup> Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz. U. z 2005, nr 93, poz. 775.

Od początku reformy emerytalnej, czyli od 1999 r., koszt refundacji dla FUS z budżetu państwa tytułem przekazywanych przez ZUS do OFE wpływów z 7,3% podstawy wymiaru składki oszacowano na 162 mld zł (łącznie z kosztem wyemitowanych w latach 2003–2007 obligacji). W tym czasie OFE, pomnażając otrzymane środki na rynku kapitałowym, zgromadziły kapitał o wartości 245,5 mld zł (stan na koniec 2011 r.). Polityka inwestowania stosowana przez OFE polegała głównie na zakupie skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, w które inwestowano ok. 70% aktywów zgromadzonych z wpływów ze składek. Pozostałą część ok. 30% aktywów z 40% możliwych OFE lokowały w akcje. Sposób inwestowania stosowany przez OFE przyczyniał się z jednej strony do zwiększania płynności sektora finansów publicznych w Polsce, gdyż gwarantował skup rządowych papierów dłużnych na rynku wewnętrznym (krajowym), z drugiej do zwiększania długu publicznego poprzez kształtowanie sztucznego popytu na obligacje skarbowe. W 2010 r. władze państwa zarzuciły OFE, iż nie wypełniają funkcji, do której zostały powołane, czyli dywersyfikacji ryzyka (zakup skarbowych papierów wartościowych przez OFE przyczynił się *de facto* do finansowania przez państwo, a nie rynek finansowy kapitału emerytalnego) i nie stwarzają możliwości podwyższenia przyszłych emerytur w drodze inwestowania części środków ze składki na rynku kapitałowym.

### 3. Reforma emerytalna z 2011 r.

Zgodnie z założeniami opracowanej na przełomie lat 2010/2011 nowej reformy emerytalnej od 1 maja 2011 r. składka przekazywana do filara II dzielona jest na dwie części: część przekazywaną do OFE oraz część ewidencjonowaną na subkoncie prowadzonym w ZUS w ramach indywidualnego konta ubezpieczonego. Zgodnie z koncepcją, która legła u podstaw tej reformy, struktura podziału składki w ramach filara II systemu emerytalnego będzie ulegała zmianie w czasie, tzn. składka do OFE będzie stopniowo wzrastać z poziomu 2,3% w 2011 r. do 3,5% w 2017 r.

Przeprowadzona w 2011 r. reforma emerytalna miała zgodnie z założeniami przynieść wymierne korzyści dla finansów publicznych w postaci zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zwiększenia przychodów funduszu emerytalnego funkcjonującego w ramach FUS (por. tab. 1).

Tab. 1. Prognozowane skutki reformy emerytalnej z 2011 r. (w mld zł)

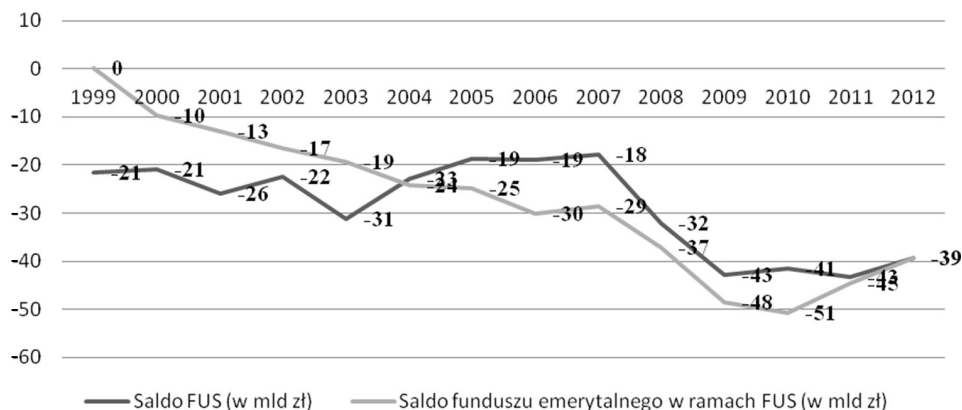
Rok	Wpływ na potrzeby pożyczkowe państwa	Wpływ na fundusz emerytalny
2011	9,7	9,4
2012	19,2	18,3
2013	16,7	18,3
2014	17,6	18,5
2015	18,5	18,8
2016	20,2	19,9
2017	20,9	19,8
2018	22,6	20,8
2019	24,1	21,7
2020	25,8	22,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie druku sejmowego nr 3946 – *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*.

Fundusz emerytalny od momentu utworzenia go w strukturze Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miał największy negatywny wpływ na saldo FUS (por. rys. 5). W 2007 r. doszło do drastycznego obniżenia salda FUS z –17 926 995 tys. zł do –32 033 361 tys. zł w 2008 r., czyli o blisko 50%. Największy spadek zanotowano w 2009 r., kiedy fundusz zamknięto z niedoborem na poziomie –42 847 896 tys. zł. Podjęcie w 2011 r. reformy polegającej na utworzeniu subkonta w ZUS i zmianie obiegu pieniądza pochodzącego ze składek pomiędzy ZUS a OFE powinno również pozytywnie wpłynąć na wynik FUS. Zgodnie z prognozą na 2012 r. deficyt na rachunku FUS ukształtuje się na poziomie zbliżonym do poziomu deficytu funduszu emerytalnego, czyli w wysokości –39 mld zł.

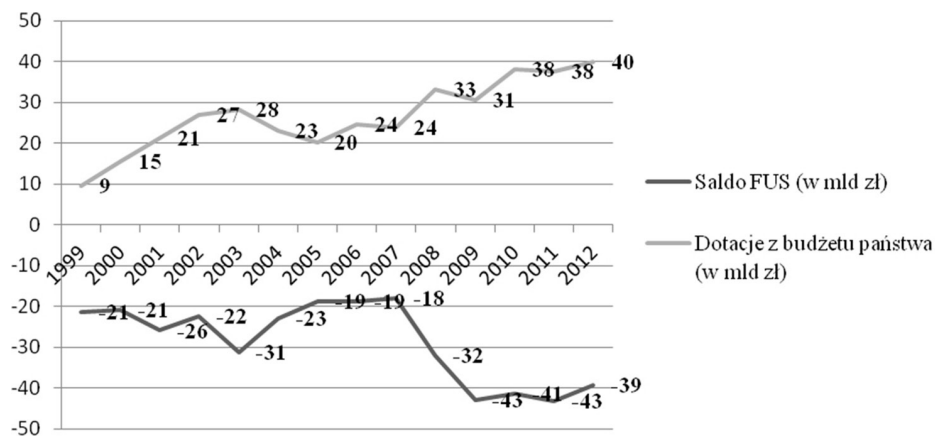
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych stanowi fundament funkcjonowania w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Dlatego też wszelkie niedobory środków wykazywane na rachunku funduszu uzupełniane są dotacją z budżetu państwa (por. rys. 6). Dotacje dla FUS stanowią, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, wydatek sztywny budżetu państwa. W sytuacji kryzysowej, kiedy zachwiana jest stabilność finansów publicznych, jak stało się w 2007 r. wskutek wystąpienia światowego kryzysu gospodarczego, wydatki sztywne pokrywane są w pierwszej kolejności z uzyskiwanych przez państwo dochodów budżetowych. Dlatego też, jak obrazuje rys. 6, pomimo kryzysu gospodarczego poziom dotacji dla FUS wzrastał w latach 2007–2011, wynosząc nominalnie od 23 892 986 tys. zł w 2007 r. do 37 513 406 tys. zł w 2011 r.

Rys. 5. Saldo FUS a saldo funduszu emerytalnego w latach 1999–2012 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa z lat 1999–2011 oraz ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.

Rys. 6. Finansowanie niedoborów FUS, dotacja z budżetu państwa w latach 1999–2012 (w mld zł)



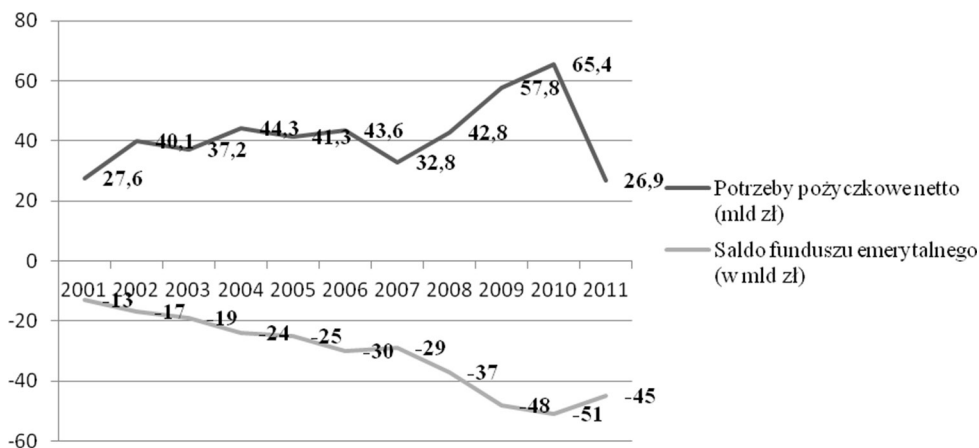
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa z lat 1999–2011 oraz ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.

Efektem dokonanych zmian w systemie emerytalnym w 2011 r. był m.in. spadek kosztów obsługi długu o 0,05% PKB<sup>17</sup>, spowodowany zmniejszeniem

<sup>17</sup> Program Konwergencji. Aktualizacja 2012, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 6–7.

transferów do OFE o 6,9 mld zł w 2011 r. w porównaniu do 2010 r., tj. z poziomu 22,3 mld zł (w 2010 r.) do 15,4 mld zł (w 2011 r.). Łączna kwota potrzeb pożyczkowych państwa w 2011 r. zmalała o 38,5 mld zł w porównaniu do 2010 r., tj. z poziomu 65,4 mld zł do 26,9 mld zł (zob. rys. 7).

Rys. 7. Skutki reformy emerytalnej z dnia 1 maja 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Dług publiczny/Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011 oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa z lat 1999–2011.

Opierając się na przeprowadzonych analizach, można sformułować wniosek, iż założenia reformy z 1 maja 2011 r. dotyczące ustabilizowania sytuacji finansów publicznych, w tym wyeliminowania niebezpieczeństwa przekroczenia przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego, zostały zrealizowane. W konsekwencji zmniejszenia ilości środków przekazywanych z budżetu państwa do OFE, traktowanych jako rozchody finansowane długiem publicznym, zmalały potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, co wpłynęło pozytywnie na obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB. Jednakże należy podkreślić, iż dokonana reforma miała jedynie wymiar wirtualny, tzn. zarówno utworzenie subkonta w ZUS, jak i zmniejszenie wpływów do OFE nie miało swojego odzwierciedlenia w realnym przepływie środków pieniężnych. Kwota dotacji przekazywanej do ZUS z budżetu państwa, stanowiąca realny pieniądz, nie uległa zmianie. W konsekwencji problem finansowania systemu emerytalnego, pomimo reformy z 2011 r., nie został w dalszym ciągu rozwiązany.

## Podsumowanie

Przekształcenie polskiego systemu emerytalnego na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. z systemu repartycyjnego w repartycyjno-kapitałowy nie tylko nie przyniosło zamierzonych efektów, ale doprowadziło wręcz do zachwiania stabilności finansów publicznych w Polsce. Przez dziesięć lat, od czasu przeprowadzenia reformy, fundusz emerytalny FUS dofinansowywany był jedynie wpływami z 11,22% składki. Rodziło to konieczność ciągłego dotowania FUS z budżetu państwa, z którego równocześnie przekazywano środki dla OFE. Filar II systemu emerytalnego stanowił dla państwa dodatkowy wydatek niekompensowany żadnymi dodatkowymi dochodami, ponadto z uwagi na inwestowanie przez OFE w rządowe papiery dłużne – rokrocznie OFE zwiększały poziom długu publicznego i kosztów obsługi długu, finansowanych deficytem budżetowym.

Reforma emerytalna z 2011 r. stanowiła krok wstecz w zakresie zaimplementowanych w 1999 r. rozwiązań systemowych. Jej bezpośrednim skutkiem jest zmniejszenie ilości środków przekazywanych z budżetu państwa do instytucji prywatnych (OFE) i ograniczenie negatywnego wpływu działalności OFE na poziom długu publicznego i deficytu budżetowego. Reforma ta nie rozwiązała jednakże wszystkich problemów wynikłych wskutek reformy emerytalnej z 1999 r. W dalszym ciągu ważnym problemem pozostaje nieefektywne funkcjonowanie filara III systemu zasilanego poprzez kanał indywidualnych oszczędności obywateli. Malejąca dynamika wzrostu wynagrodzeń w Polsce wskazuje, iż wprowadzenie zasady przymusowego oszczędzania na starość nie sprawdza się w naszym państwie.

## Literatura

Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Kształtowanie reformy emerytalnej w Polsce: Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, materiał biblioteczny, Biblioteka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1999.

*Dług publiczny/Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Druk sejmowy nr 3946 – *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf>.

Golinowska S., *Problem skali i formy prywatyzacyjnego wsparcia reformy emerytalno-rentowej*, „Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, Raport 24 Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1997.

- Góra M., Rutkowski M., *Walka o nowoczesną reformę emerytalną. Program Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, listopad 2008 r.
- Hausner J., *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz. U. z 2005, nr 93, poz. 775.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Podsumowanie reformy emerytalnej*, dokument Biura Rady Gospodarczej z dnia 31 stycznia 2011 r., Warszawa 2011.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 1999–2011.
- System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Zukowska, wyd. 1, C.H. Beck, Warszawa 2011.

## Summary

### DIRECTIONS OF CHANGES IN PENSION SYSTEM IN POLAND

The principles of functioning of pension system in Poland have evolved over time. Implemented at the beginning of XX century first Polish pension system was a funded one. After second world war Polish pension system was switched from funded system to a pay-as-you-go pension scheme, and after 1999 to a mix system (pay-as-you-go and funded pension scheme). It has been over 10 years since new pension system was introduced in Poland. It is then right time to make an assessment of the new system in the field of its efficiency and effectiveness. In this paper author makes such an assessment by figuring out strengths and weaknesses of the system. In her assessment author refers also to the reform carried out in Poland in 2011, which in author's opinion was a step in a good direction.



*Łukasz Szewczyk*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# Niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej banków centralnych na przykładzie Europejskiego Banku Centralnego i Systemu Rezerwy Federalnej

## Wprowadzenie

Globalny kryzys finansowy zmusił banki centralne do zastosowania nadzwyczajnych instrumentów polityki pieniężnej w celu łagodzenia napięć na rynkach finansowych. Ich działania skupiały się przede wszystkim na dostarczaniu płynności na rynkach międzybankowych. Jednocześnie sytuacja na rynkach w poszczególnych państwach była różna, stąd widoczne są różnice w działaniach podjętych przez banki centralne.

Przedmiotem rozważań w artykule jest prezentacja oraz analiza porównawcza instrumentów wykorzystywanych przez dwa banki centralne o dużym znaczeniu w gospodarce globalnej: EBC i Fed. Banki te bowiem w inny sposób zarządzały kryzysem finansowym. Jest to m.in. efektem innego modelu rynku finansowego w Europie i Stanach Zjednoczonych, jak również skali kryzysu finansowego w gospodarce amerykańskiej i europejskiej.

Metoda badawcza wykorzystana w artykule to przede wszystkim krytyczna analiza literatury przedmiotu, aktów prawnych i publikacji EBC i Fed. Artykuł jest rezultatem badań statutowych prowadzonych w Katedrze Bankowości i Rynków Finansowych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach.

# 1. Instrumenty wykorzystywane przez banki centralne w kryzysie finansowym

Ostatni kryzys finansowy zwrócił uwagę na fakt, że w zapewnieniu stabilności systemu finansowego niezwykle ważną rolę odgrywają banki centralne. Ich zaangażowanie powinno być jednak zgodne z kompetencjami banków centralnych w zakresie realizowanej przez nie polityki pieniężnej, a przyjęcie na siebie odpowiedzialności za stabilność finansową musi być powiązane z wyposażeniem ich w odpowiednie instrumenty.

W opracowaniu *Central bank governance and financial stability* wymienia się trzy powody, dla których banki centralne powinny odgrywać istotną rolę w polityce mającej na celu zapewnienie stabilności finansowej. Po pierwsze, niestabilność finansowa może mieć wpływ na otoczenie makroekonomiczne, co rodzi konsekwencje dla aktywności ekonomicznej, stabilności cen i mechanizmu transmisji polityki pieniężnej do sfery realnej. Po drugie, banki centralne są podstawowym źródłem płynności dla gospodarki, a dostęp do płynności ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansowej. Po trzecie, wykonywanie przez banki centralne zadań z zakresu polityki monetarnej dostarcza im wiedzy w zakresie funkcjonowania m.in. rynków finansowych i instytucji finansowych, co jest ważne w realizacji funkcji makroostrożnościowych<sup>1</sup>.

Na fakt dużego znaczenia banków centralnych w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych zwraca również uwagę A. Janc. Podkreśla on, że rola banków centralnych w sytuacjach kryzysowych została w ostatnich latach uwypuklona wieloma działaniami o charakterze interwencyjnym, zarówno w odniesieniu do banków komercyjnych, jak i w odniesieniu do rynków oraz instrumentów wykorzystywanych na tych rynkach<sup>2</sup>. Akcentuje się, że obecnie banki centralne wykorzystują jako tradycyjne instrumenty polityki pieniężnej głównie stopę procentową i manipulowanie jej poziomem. Narzędzia niekonwencjonalne (*non-standard policy measures*) są wykorzystywane przez banki centralne przede wszystkim ze względu na fakt, że konwencjonalne instrumenty polityki pieniężnej mogłyby okazać się nieskuteczne lub niewystarczające. Na taki podział instrumentów wskazują również C. Borio i P. Disyatat. Dzielą oni instrumenty

<sup>1</sup> S. Ingves, *Central bank governance and financial stability*, Bank for International Settlements, Bazylea 2011, s. 1.

<sup>2</sup> A. Janc, *Banki centralne w dobie kryzysu. Czy dysponujemy już naukową refleksją na ten temat?*, w: *Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 45–46.

banku centralnego wykorzystywane w sytuacjach kryzysowych na takie, które wyznaczają określony kurs w polityce pieniężnej (poziom stóp procentowych banku centralnego) oraz te, które wykorzystują bilans banku centralnego (operacje płynnościowe)<sup>3</sup>.

Jeden z poglądów w literaturze przedmiotu głosi, że wsparcie płynnościowe w reakcji na nadzwyczajny wzrost popytu na pieniądź rezerwowy powinno być udzielane przez bank centralny tylko całemu rynkowi za pośrednictwem operacji otwartego rynku. Wynika to z przekonania, że rynek najlepiej może dokonać alokacji płynności od tych, którzy posiadają nadwyżki płynności do tych, którzy odczuwają niedobór, jednocześnie dokonując oceny wiarygodności kredytowej podmiotów pożyczających. Operacja służyć ma łagodzeniu wahań stóp procentowych na rynku<sup>4</sup>.

Inny pogląd głosi, że realizacji funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji bank centralny powinien dokonywać w ramach operacji bilateralnych (w odniesieniu do pojedynczych banków). Taka operacja banku centralnego z bankiem komercyjnym nie musi oznaczać wzrostu podaży pieniądza w gospodarce, bo podaż ta może zostać zaabsorbowana przez operacje otwartego rynku<sup>5</sup>.

## 2. Europejski Bank Centralny wobec kryzysu finansowego

Europejski Bank Centralny w odpowiedzi na skutki kryzysu finansowego dostosował instrumenty polityki pieniężnej do nowej sytuacji na rynkach finansowych. Efektem działań płynnościowych było dostarczenie w sierpniu 2007 r. dodatkowej płynności w kwocie 95 mld euro w ramach operacji dostrajającej. Dodatkowo EBC zwiększył udział refinansowania poprzez operacje trzymiesięczne. Zwiększyła się tym samym zapadalność operacji refinansujących. Dodatkowo EBC podpisał umowy z Systemem Rezerwy Federalnej na dostarczanie finansowania w dolarach amerykańskich w ramach swapów walutowych. Przeprowadzono dwie operacje o wartości łącznej 20 mld dolarów.

Kolejny etap w działaniach EBC w kryzysie finansowym rozpoczął się wraz z upadkiem banku Lehman Brothers. Wtedy to EBC wprowadził pakiet rozwiązań,

---

<sup>3</sup> C. Borio, P. Disyatat, *Unconventional monetary policies: an appraisal*, BIS Working Paper 2009, No. 292, s. 2.

<sup>4</sup> O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Wydawnictwo Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2004, s. 10.

<sup>5</sup> Ibidem.

które obejmowały m.in. wprowadzenie procedury przetargowej opartej na stałej stopie procentowej z pełnym przydziałem środków dla operacji otwartego rynku, zawężenie korytarza wahań stopy procentowej w operacjach depozytowo-kredytowych z 200 do 100 pkt bazowych oraz rozszerzenie listy aktywów stanowiących zabezpieczenie operacji kredytowych<sup>6</sup>.

W 2008 r. kontynuowano operacje z Systemem Rezerwy Federalnej. Finansowanie w dolarach amerykańskich oferowano w cyklu dwutygodniowym o okresie zapadalności 28 dni i na kwotę 15 mld dolarów amerykańskich w każdym przetargu. Jednak wobec utrzymujących się napięć na rynkach pieniężnych na niektórych rynkach finansowania, o czym świadczył wysoki poziom stóp depozytowych w przypadku terminów dłuższych niż jednodniowe (np. tydzień) w różnych walutach, wyjątkowo wysoki kurs dolara amerykańskiego na skutek stóp procentowych stosowanych w swapach walutowych i silnego popytu na operacje Eurosystemu w dolarach amerykańskich, kwota organizowanych co dwa tygodnie przetargów uległa ostatecznie zwiększeniu do 25 mld euro<sup>7</sup>. Dodatkowo w 2008 r. EBC wraz z Narodowym Bankiem Szwajcarii utworzyły linię swapową o terminie zapadalności 7 dni i 3 miesiące. W ramach tych operacji ustalono limit, odpowiednio 20 mld euro dla operacji 7-dniowych i 5 mld euro dla operacji 3-miesięcznych. W drugiej połowie 2008 r. EBC poszerzył również listę zabezpieczeń akceptowanych przez Eurosystem o zbywalne instrumenty dłużne wyemitowane w strefie euro i denominowane w dolarach amerykańskich, funtach szterlingach i jenach japońskich. Obniżono również próg kredytowy dla aktywów kwalifikowanych.

W 2009 r. EBC podjął decyzję o wydłużeniu operacji refinansujących i w czerwcu 2009 r. wprowadził 12-miesięczne operacje refinansujące. W pierwszej z nich uczestniczyło 1121 stron, w drugiej – 589, a w trzeciej – 224. EBC obniżył także w maju 2009 r. podstawową stopę procentową do 1%.

Początek 2010 r. przyniósł stopniowe zaprzestawanie niektórych niestandardowych działań EBC. Wycofano dłuższe operacje refinansujące (6-, 12-miesięczne dłuższe operacje refinansujące oraz dodatkowe 3-miesięczne dłuższe operacje refinansujące). Dodatkowo wycofano operacje w dolarach amerykańskich i frankach szwajcarskich. Jednakże operacje w dolarach amerykańskich przywrócono w maju 2010 r.

Rok 2011 przyniósł kolejne decyzje w ramach niestandardowych działań EBC. Najważniejszą z nich była decyzja o wprowadzeniu 36-miesięcznych operacji refinansujących. Decyzję w tym zakresie motywowano koniecznością utrzymania

<sup>6</sup> *Raport roczny 2008*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2009, s. 111.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 112.

napływu kredytów do gospodarki w strefie euro. Dodatkowo w grudniu 2011 r. rada prezesów zdecydowała o obniżeniu stopy rezerwy obowiązkowej z 2 do 1%<sup>8</sup>.

Działania podejmowane przez EBC w zakresie dostarczania płynności są oceniane pozytywnie. W obliczu kryzysu finansowego bank ten wprowadził wiele możliwości finansowania na różne terminy. Stosując przetargi kwotowe z pełnym przydziałem środków, rozszerzając listę zabezpieczeń i wprowadzając dodatkowe dłuższe operacje refinansujące EBC, w istotny sposób wsparł banki w strefie euro, co umożliwiło tym samym dopływ kredytów do sfery realnej. EBC w czasie kryzysu podjął również decyzję o uruchomieniu programów skupu papierów wartościowych. Programy te zostały przedstawione w tab. 1.

Tab. 1. Programy EBC w zakresie skupu papierów wartościowych

Nazwa programu	Data wprowadzenia programu	Charakterystyka
Securities Market Programme (SMP)	maj 2010 r.	Banki centralne w strefie euro mogły nabywać papiery wartościowe na rynku pierwotnym i wtórnym z tym, że na rynku wtórnym dłużne papiery wartościowe emitowane przez rządy i inne podmioty publiczne w państwach strefy euro, a na rynku wtórnym i pierwotnym kwalifikowane, rynkowe instrumenty dłużne emitowane przez podmioty prywatne ze strefy euro.
Covered Bond Purchase Programme (CBPP) Covered Bond Purchase Programme 2 (CBPP2)	lipiec 2009 r. listopad 2011 r.	W ramach tych programów krajowe banki centralne mogą nabywać w sposób bezwarunkowy kwalifikowane zabezpieczone obligacje.
Outright Monetary Transactions (OMT)	wrzesień 2012 r.	Zakupy obligacji emitowanych przez państwa strefy euro.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Europejski Bank Centralny.

Na szczególną uwagę zasługuje ostatnio wprowadzony program OMT, w ramach którego Europejski Bank Centralny zobowiązuje się do skupu obligacji emitowanych przez rządy państw strefy euro. Program ten ma być realizowany wspólnie z funduszami pomocowymi EFSF/ESM. W ramach tego programu skupowane będą obligacje o terminie zapadalności od 1 roku do 3 lat. Państwo, które będzie zainteresowane uczestnictwem w tym programie, musi poddać się programowi reform. Rozpoczęcie skupu obligacji w ramach OMT kończy funkcjonowanie programu SMP.

<sup>8</sup> *Biuletyn miesięczny za grudzień 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2011, s. 9.

Programy wprowadzone przez EBC budzą duże kontrowersje. W szczególności program SMP oceniany jest jako mało przejrzysty. Krytycy programu zarzucali mu tworzenie niebezpiecznej spirali inflacyjnej oraz ograniczanie niezależności EBC<sup>9</sup>. K. Mitręga-Niestrój wskazuje na fakt, że EBC, kupując papiery wartościowe, stał się przedstawicielem polityki fiskalnej, co jest niezgodne z traktatem z Maastricht. Traktat mówi bowiem, że każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za stan finansów publicznych, a bank centralny w swoich działaniach ma wykazywać się niezależnością od rządu<sup>10</sup>.

### 3. System Rezerwy Federalnej a kryzys finansowy

Fed jest bankiem centralnym, który najaktywniej zareagował na kryzys finansowy. Część tych działań była zbieżna z działaniami podejmowanymi przez inne banki centralne, część miała charakter wyjątkowy. Bank ten dokonał bardzo dużego cięcia stopy procentowej i ostatecznie w grudniu poziom głównej stopy procentowej funduszy federalnych wyniósł 0–0,25%<sup>11</sup>. Podobnie jak w innych bankach centralnych, pierwszą reakcją Fed było dostarczanie płynności sektorowi bankowemu. Aby rozszerzyć możliwości pozyskania płynności w banku centralnym, Fed wydłużył także termin, na jaki mogły być udzielane kredyty w ramach okna dyskontowego. W celu ułatwienia korzystania z okna dyskontowego (obniżenia jego kosztu) Fed zredukował też różnicę między stopą stosowaną przy korzystaniu z niego a stopą funduszy federalnych (*Fed funds rate*) do 25 pkt bazowych<sup>12</sup>.

Dążąc do wsparcia wzrostu gospodarczego oraz usprawnienia funkcjonowania rynków finansowych poprzez utrzymanie rozmiaru bilansu banku centralnego na wysokim poziomie, w listopadzie 2008 r. Fed zdecydował o bezwarunkowym zakupie 100 mld USD papierów dłużnych *government-sponsored enterprise* (GSE) oraz 500 mld USD *mortgage-backed securities*. W marcu 2009 r. Fed zwiększył skalę zakupów powyższych papierów odpowiednio do 200 mld USD i 1,25 bln USD, a także zdecydował o zakupie 300 mld USD długoterminowych obligacji

<sup>9</sup> H. Bentzien, N. Lundeen, *ECB Mulls a Plan B to Bond-Buying, Governor Says*, „Deutsche Bundesbank Auszüge aus Presseartikeln” 2012, nr 3, s. 21.

<sup>10</sup> K. Mitręga-Niestrój, *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, w: *Rynki finansowe w UE, w strefie euro*, red. J. Żabińska, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 178.

<sup>11</sup> D. Tymoczko, *Reakcje wybranych banków centralnych (FED i EBC) na kryzys*, w: *Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, op.cit., s. 118.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 119.

skarbowych. Celem tych działań miało być obniżenie oprocentowania kredytów hipotecznych i papierów skarbowych<sup>13</sup>.

Tab. 2. Wybrane programy Fed w kryzysie finansowym

Data ogłoszenia	Instrument	Charakterystyka
grudzień 2007 r.	Term Auction Facility (TAF)	zapewnienie płynności w dolarach bankom zagranicznym
marzec 2008 r.	Term Securities Lending Facility (TSLF)	pożyczka skarbowych papierów wartościowych dealerom skarbowych papierów wartościowych
marzec 2008 r.	Primary Dealer Credit Facility (PDCF)	pożyczki dla dealerów skarbowych papierów wartościowych
wrzesień 2008 r.	Assted Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity (AMLF)	finansowanie zakupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami od funduszy rynku pieniężnego, instrument dla wszystkich amerykańskich instytucji depozytowych, holdingów bankowych oraz amerykańskich oddziałów banków i agencji banków zagranicznych
wrzesień 2008 r.	Money Market Investor Funding Facility (MMIFF)	zakup papierów wartościowych od funduszy rynku pieniężnego, środki przeznaczone na nabywanie denominowanych w USD certyfikatów depozytowych, dłużnych papierów bankowych ( <i>bank notes</i> ) oraz komercyjnych papierów wartościowych emitowanych przez firmy z wysokim ratingiem
październik 2008 r.	Commercial Paper Funding Facility (CPFF)	zakup papierów wartościowych od przedsiębiorstw, program mający zwiększyć dostępność kredytu dla firm i gospodarstw domowych
listopad 2008 r.	Term Asset-Backed Securities Lending-Facility (TASLF)	pożyczki dla posiadaczy ABS (Asset-Backed Securities)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. De Lucia, J.M. Lucas, *Portraits of the ECB and Federal Reserve on a background of financial crisis*, BNP Paribas, Paryż 2010, [http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByCountryEN/5570304CBE61AF01C12512577430E212/\\$File/C1006\\_A1.pdf?OpenElement](http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByCountryEN/5570304CBE61AF01C12512577430E212/$File/C1006_A1.pdf?OpenElement), 12.09.2012 r. i J. Stopyra, op.cit.

Warto także zauważyć, że Fed brał udział w programach pomocowych dla pojedynczych instytucji (m.in. wsparcie JP Morgan przy przejmowaniu Bear Sterns, wsparcie AIG, Citigroup, Bank of America). W przypadku Fed można więc zdecydowanie twierdzić, że z pewnością prowadzona była polityka kredytowa (*credit easing*)<sup>14</sup>. Działania podjęte przez Fed obejmowały m.in. następujące inicjatywy<sup>15</sup>:

<sup>13</sup> *Raport o inflacji za czerwiec 2009*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>15</sup> J. Stopyra, *Działania banków centralnych w erze turbulencji finansowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Żyrardów 2011, s. 42, [http://wsrl.pl/uploads/documents/Rocznik%20IX%20artyku%C5%82y/02\\_Stopyra.pdf](http://wsrl.pl/uploads/documents/Rocznik%20IX%20artyku%C5%82y/02_Stopyra.pdf), dostęp: 14.09.2012 r.



- pożyczka dla American International Group (AIG) w wysokości 85 mld USD w zamian za przejęcie przez rząd 79,9 proc. udziałów w spółce,
- zwiększenie limitu kwot dostępnych w programach wspomagania płynności banków oraz zgoda na przyjmowanie w zastaw pod te kwoty również akcji,
- specjalne instrumenty wprowadzone przez Fed w okresie kryzysu i obowiązujące na okres przejściowy (tab. 2).

## 4. Porównanie działań EBC i Fed podjętych w czasie globalnego kryzysu finansowego

Zarówno EBC, jak i Fed, zdecydowały o wprowadzeniu niestandardowych instrumentów, mających na celu ograniczanie skutków globalnego kryzysu finansowego. Każdy z tych banków obniżył podstawowe stopy procentowe do najniższego poziomu w historii (Fed dokonał większego cięcia, obniżając podstawową stopę procentową do poziomu 0–0,25%). Warto jednak zauważyć, że działania podjęte przez te banki się różniły. EBC skupiał się bardziej na refinansowaniu banków, podczas kiedy Fed na rynku finansowym. Instrumenty EBC przeznaczone były przede wszystkim dla banków, a Fed refinansował również inne podmioty, np. przedsiębiorstwa i fundusze rynku pieniężnego. Porównanie niestandardowych działań EBC i Fed przedstawione zostało w tab. 3.

Tab. 3. Niestandardowe instrumenty EBC i Fed

	EBC	Fed
Zapadalność	Zróznicowana (3, 6, 12, 36 miesięcy)	Transakcje bezwarunkowego zakupu
Lista zabezpieczeń	Rozszerzona	
Dodatkowe programy	CBPP, SMP, OMT	Wiele (TSLF, TASF, CPFF itd.)
Partnerzy transakcji	Banki	Banki, fundusze, przedsiębiorstwa, dealerzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Stiblar, *The Role of Central Banks in Crisis: FED vs. ECB*, University of Toronto, Toronto 2009, <http://projects.chass.utoronto.ca/link/stiblaroct2709.pdf>, dostęp: 10.09.2012 r.

Skutkiem niestandardowych działań był znaczny wzrost bazy monetarnej Fed i EBC. W okresie od września 2008 r. do maja 2009 r. bilans Fed zwiększył się z 900 mld USD do ponad 2 bln USD, a baza monetarna EBC z ok. 1,4 bln euro do 1,8 bln euro. Proste porównanie wielkości bilansu tych banków może być jednak zwodnicze. Podczas kiedy Fed prowadził politykę *quantitative easing*, EBC musiał zareagować na postępującą dezintegrację w regionie. EBC został zmuszony do



stania się bankiem centralnym dla całego rynku bankowości transgranicznej oraz do ingerowania w rynki obligacji publicznych w niektórych państwach strefy euro. Zatem jego główne podejście może być zakwalifikowane jako rozluźnienie kredytowe (*credit easing*)<sup>16</sup>. Efektem tego rozluźnienia powinno być zmniejszenie premii za ryzyko, jaką płać podmioty sfery realnej. Tak rozumiane rozluźnienie kredytowe jest połączeniem polityki kredytowej oraz *quasi*-zarządzania długiem publicznym<sup>17</sup>.

Porównując działania EBC i Fed należy zauważyć, że EBC, reagując na skutki kryzysu finansowego (poprzez wykorzystanie dłuższych operacji refinansujących i programów zakupu papierów wartościowych), starał się równocześnie ograniczać swoje ryzyko. Fed natomiast gotów był podjąć większe ryzyko kredytowe w celu udzielenia wsparcia prywatnym inwestorom.

## Podsumowanie

Przedstawione w artykule banki centralne szybko zareagowały na kryzys finansowy. W reakcji na wystąpienie kryzysu wykorzystywały zarówno politykę stopy procentowej, obniżając swoje stopy procentowe do bardzo niskich poziomów, jak również zmieniając kształt bilansu banku centralnego. Stosowały zarówno *quantitative easing*, jak i *credit easing*. Działania podjęte przez EBC i Fed miały na celu złagodzenie napięcia w gospodarkach amerykańskiej i europejskiej. Ze względu na specyfikę rynków niektóre z tych działań były zbieżne (w szczególności te podjęte w pierwszej fazie kryzysu, a polegające głównie na dostarczaniu płynności sektorowi bankowemu), niektóre różniły się znacząco. Fed wprowadził znacznie więcej programów, w ramach których kupował papiery wartościowe od różnych podmiotów. EBC w swoich działaniach skupiał się przede wszystkim na sektorze bankowym, co jest spowodowane specyfiką rynku europejskiego.

---

<sup>16</sup> D. Gross, C. Alcidi, A. Giovanni, *Central Banks in Times of Crisis. The Fed versus the ECB*, Policy Department Economic and Scientific Policies European Parliament, Brussels 2012, s. 5.

<sup>17</sup> D. Tymoczko, *Działania banków centralnych w czasie kryzysu*, w: *Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – strategie wyjścia*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE Bank Case” 2010, nr 111, s. 13.

## Literatura

- Bentzien H., Lundeen N., *ECB Mulls a Plan B to Bond-Buying, Governor Says*, „Deutsche Bundesbank Auszüge aus Presseartikeln” 2012, nr 3.
- Biuletyn miesięczny za grudzień 2011*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2011.
- Borio C., Disyatat P., *Unconventional monetary policies: an appraisal*, „BIS Working Paper” 2009, No. 292.
- De Lucia C., Lucas J.M., *Portraits of the ECB and Federal Reserve on a background of financial crisis*, BNP Paribas, Paryż 2010.
- Gross D., Alcidi C., Giovanni A., *Central Banks in Times of Crisis. The Fed versus the ECB*, Policy Department Economic and Scientific Policies European Parliament, Brussels 2012.
- Ingves S., *Central bank governance and financial stability*, Bank for International Settlements, Bazylea 2011.
- Janc A., *Banki centralne w dobie kryzysu. Czy dysponujemy już naukową refleksją na ten temat?*, w: *Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Mitrega-Niestrój K., *Siatka bezpieczeństwa finansowego w Eurosystemie – stan obecny i perspektywy*, w: *Rynki finansowe w UE, w strefie euro*, red. J. Zabińska, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Raport o inflacji za czerwiec 2009*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Raport roczny 2008*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2009.
- Stiblar F., *The Role of Central Banks in Crisis: FED vs. ECB*, University of Toronto, Toronto 2009, <http://projects.chass.utoronto.ca/link/stiblaroct2709.pdf>, dostęp: 10.09.2012 r.
- Stopyra J., *Działania banków centralnych w erze turbulencji finansowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Żyrardów 2011, [http://wsrl.pl/uploads/documents/Rocznik%20IX%20artyku%C5%82y/02\\_Stopyra.pdf](http://wsrl.pl/uploads/documents/Rocznik%20IX%20artyku%C5%82y/02_Stopyra.pdf), dostęp: 14.09.2012 r.
- Szczepańska O., Sotomska-Krzysztofik P., Pawliszyn M., *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, Wydawnictwo Narodowego Banku Polskiego, Warszawa 2004.
- Tymoczko D., *Działania banków centralnych w czasie kryzysu*, w: *Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – strategie wyjścia*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE Bank Case” 2010, nr 111.
- Tymoczko D., *Reakcje wybranych banków centralnych (FED i EBC) na kryzys*, w: *Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

## Summary

---

### **NON-STANDARD MONETARY POLICY INSTRUMENTS OF CENTRAL BANKS ON THE EXAMPLE OF EUROPEAN CENTRAL BANK AND FEDERAL RESERVE SYSTEM**

The aim of this article is presentation and comparative analysis of instruments used by two central banks of major importance in global economy, ECB and Fed. These two banks acted differently to manage the financial crisis. It's the result of a different model of the European and American financial market, as well as the scale of the crisis in the U. S. and European economy.



*Aleksandra Szunke*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# Przemiany gospodarcze w kontekście miejsca i znaczenia współczesnych banków centralnych

## Wprowadzenie

Przemiany w polityce pieniężnej współczesnych banków centralnych, jakie dokonały się na początku XXI w. w odpowiedzi na skutki globalnego kryzysu finansowego, spowodowały ewolucję miejsca i znaczenia tych instytucji. Strategicznym celem centralnych instytucji monetarnych stało się przeciwdziałanie niestabilności finansowej, a w szczególności niestabilności sektora bankowego, który determinuje warunki funkcjonowania całego systemu finansowego. Dotychczas banki centralne traktowały stabilność finansową wyłącznie jako dobro publiczne, o które dbały niezależnie od celów monetarnych. Obecnie, w obliczu rozprzestrzeniania się skutków kryzysu finansowego oraz utraty płynności sektora bankowego, stabilność stała się niejako celem nadrzędnym bankowości centralnej<sup>1</sup>. Intensyfikacja zjawisk kryzysowych spowodowała także wzrost znaczenia oraz skali zastosowania instrumentów nadzwyczajnych polityki pieniężnej. Działania te doprowadziły do zmiany podejścia do roli, jaką banki centralne mogą, a jaką powinny wypełniać. Istotną kwestią dyskusji jest, czy działania niestandardowe powinny zostać na stałe wpisane w strategię działania

---

<sup>1</sup> I. Pyka, *Nowy paradygmat bankowości centralnej*, w: *Ekonomia, Finanse. Współczesne wyzwania i kierunki rozwoju*, red. J. Harasim, T. Kraśnicka, 4. Forum Naukowe AE Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 493.

centralnych instytucji monetarnych, czy powinny być podejmowane wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych. Ponadto istotne znaczenie banki centralne zaczęły odgrywać w określaniu ram oraz realizacji celów polityki makroostrożnościowej w skali krajowej, jak i światowej. W opracowaniu wskazano współczesną rolę i miejsce banku centralnego w systemie finansowym oraz więzkę jego nowych zadań, ukierunkowanych na przeciwdziałanie niestabilności sektora bankowego. Opracowanie to wpisuje się w problematykę rozwoju sektora finansowego oraz przemiany gospodarcze w Polsce i na świecie.

## 1. Przemiany współczesnej bankowości centralnej

Załamanie systemu finansowego implikuje ewolucję zadań i uprawnień banków centralnych niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego gospodarki globalnej<sup>2</sup>. Po serii kryzysów bankowych w XIX w. uznano, iż podstawowym zadaniem banku centralnego jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynków finansowych, w szczególności w okresie niestabilności<sup>3</sup>. Po Wielkim Kryzysie lat trzydziestych XX w. (*Great Depression*) wskazano, iż to banki centralne ponoszą w głównej mierze odpowiedzialność za recesję gospodarczą, dlatego też prowadzenie polityki pieniężnej zostało przekazane organom rządowym. Dopiero w 1950 r. została przywrócona niezależność banków centralnych, które zajęły się realizacją polityki monetarnej<sup>4</sup>. Po okresie hiperinflacji w latach siedemdziesiątych (*Great Inflation*) w krajach uprzemysłowionych za prymat polityki pieniężnej uznano stabilność cen oraz niezależność banku centralnego jako instytucji warunkującej realizację tego celu. Globalny kryzys finansowy to najpoważniejsze załamanie gospodarcze od czasów Wielkiego Kryzysu. Banki centralne oraz rządy narodowe odegrały kluczową rolę w niwelowaniu skutków destabilizacji oraz przeciwdziałaniu globalnej zapaści finansowej i ekonomicznej. Jednocześnie kryzys spowodował

---

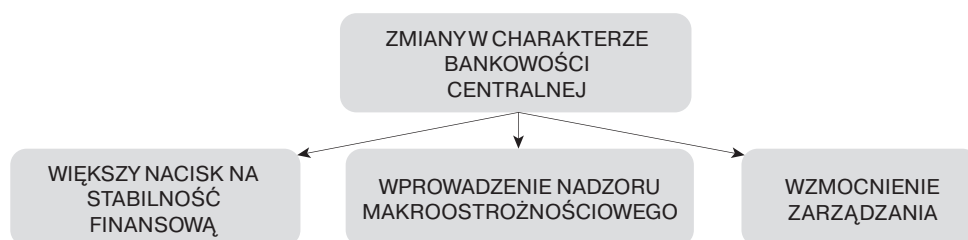
<sup>2</sup> Zob. C. Goodhart, *The evolution of central banks*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1988; M.D. Bordo, *The history of monetary policy*, w: *New Palgrave Dictionary of Economics*, II edycja, 2008; idem, *A brief history of central banks*, Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Commentary, grudzień 2007 r.

<sup>3</sup> W. Bagehot, *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Henry S. King & Co., London 1873, s. 17–20.

<sup>4</sup> M.D. Bordo, *The history of monetary policy*, op.cit. oraz idem: *A brief history of central banks*, op.cit.

istotne konsekwencje dla bankowości centralnej. Zmiany te widoczne są w trzech głównych obszarach (rys. 1).

Rys. 1. Zmiany w charakterze bankowości centralnej po globalnym kryzysie finansowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Stark, *Central banking after the financial crisis*, Goethe University, Frankfurt nad Menem, 21.02.2011 r., s. 13.

Po pierwsze, stabilność finansowa ma odgrywać większe znaczenie przy formułowaniu strategii polityki pieniężnej nie tylko w okresach niestabilności, ale także w warunkach równowagi. Banki centralne są bowiem pierwszą instytucją w łańcuchu, która odnotowuje systemowe przesłanki załamania. To właśnie banki centralne skupione są na zapobieganiu niestabilności, gdyż zagraża ona mechanizmowi transmisji monetarnej oraz powoduje znaczne koszty ekonomiczne. Współczesne banki centralne zaczęły więc pełnić nowe funkcje. Nie ograniczają się wyłącznie do triady klasycznych funkcji: banku banków, banku państwa oraz banku emisyjnego. Ich strategicznym zadaniem, poza emisją pieniądza oraz określaniem wysokości podstawowych stóp procentowych, stała się realizacja celów wychodzących poza tradycyjną strategię polityki pieniężnej. Za cel nadrzędny uznano stabilność systemu finansowego. Banki centralne zostały także zobligowane do publikowania okresowych raportów o stabilności finansowej, mających charakter informacyjny na temat obecnych warunków funkcjonowania systemu finansowego.

Nowego znaczenia nabrała również funkcja banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji (*Lender of Last Resort*, LoLR). Pierwotnie miała ona na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom niestabilności oraz spadkowi aktywności gospodarczej poprzez zwiększenie możliwości kredytowych instytucji bankowych. W okresie globalnego załamania banki centralne zobligowane zostały bowiem do natychmiastowego zasilania płynnościowego banków komercyjnych niemal bez ograniczeń w wolumenie udzielanego kapitału. Co więcej, środki te miały charakter średnio- bądź długoterminowy (w przeciwieństwie do

tradycyjnego krótkookresowego finansowania przez banki centralne), a koszt ich pozyskania był znikomy. Pożyczkodawca ostatniej instancji odgrywa znaczącą rolę dla podtrzymania istnienia zagrożonych instytucji oraz kontrolowania sytuacji na rynku międzybankowym. Ponadto banki centralne zaczęły odgrywać również nowe role, tzw. nabywców ostatniej instancji (*Buyer of Last Resort*, BoLR). Było to związane ze specjalnymi programami zakupu aktywów, realizowanymi w ramach polityki poluzowania ilościowego – *Quantitative Easing*. Banki centralne stały się więc niejako ostatecznym nabywcą aktywów (tzw. toksycznych aktywów), które dotychczas pogarszały struktury majątku banku komercyjnego. Jednocześnie zakup ten zwiększał płynność banku komercyjnego i pozwalał na bardziej korzystne lokowanie kapitału. Z drugiej jednak strony, nieściągalne bądź przeterminowane należności kredytowe spowodowały dla banków centralnych zamrożenie kapitału, którego odzyskanie nastąpi w perspektywie lat bądź będzie całkowicie niemożliwe. Takowe działania osłabiają jednak ogólny system bankowy danego kraju oraz zmniejszają możliwości dalszej interwencji instytucji monetarnej.

Po drugie, w następstwie kryzysu nastąpiło określenie nowych regulacji dotyczących ram instytucjonalnych bankowości centralnej. Bankom centralnym zostały przypisane nowe zadania w kontekście nadzoru makroostrożnościowego (*Macro-prudential Supervisory*), ukierunkowanego na identyfikację zagrożeń dla stabilności całego systemu finansowego. W Unii Europejskiej utworzono Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board*, ESRB) jako nowy organ makroostrożnościowy, który ma zadbać o przeciwdziałaniu ponownym załamaniom, poprzez wczesną identyfikację ryzyka systemowego oraz określanie efektywnych środków jego minimalizacji. Organ ten ma współpracować z Europejskim Bankiem Centralnym. Mimo to obie instytucje pozostają niezależne i mają jasno określone własne cele: EBC – stabilność cen, ESRB – ograniczanie ryzyka systemowego. Jeżeli banki centralne mają odgrywać większą rolę w polityce stabilności finansowej, potrzebują także odpowiednich narzędzi oraz umiejętności ich skutecznego zastosowania. Na obecnym poziomie nie są jeszcze określone konkretne instrumenty makroostrożnościowe poszczególnych narodowych banków centralnych. Zestawy te muszą jednak obejmować instrumenty, które będą czyniły system finansowy bardziej wytrzymałym pod względem strukturalnym i antycyklicznym. Niektóre z nich powinny mieć charakter automatycznych stabilizatorów – natychmiastowo reagujących na występujące nieprawidłowości, inne z kolei wystarczy, aby były stosowane w sposób okazjonalny – tymczasowy, doraźny. Zmiany instytucjonalne dokonały się także w zakresie wzmocnienia roli banku centralnego jako regulatora oraz nadzorcy



nad rynkiem finansowym. Od początku nowego stulecia zastępowano bowiem nadzór sektorowy – nadzorem zintegrowanym, z dominacją jednej instytucji, tzw. meganadzorczy, którego uprawnienia wydzielone zostały poza bank centralny. Kryzys ujawnił jednak, iż nadzór jednoinstytucjonalny jest nieefektywny, gdyż jeden podmiot, niezależny od banku centralnego, nie jest w stanie zapobiec przed niestabilnością. Informacja na temat warunków funkcjonowania rynku finansowego dociera bowiem w pierwszej kolejności do banku centralnego. Złym rozwiązaniem okazało się więc odsunięcie banku centralnego od władzy nadzorczej. Obecnie powraca się do nadzoru mieszanego oraz sektorowego, współpracującego z bankiem centralnym, gdzie większa specjalizacja instytucji ma w przyszłości przeciwdziałać destabilizacji. Tym samym większego znaczenia nabrała rola banku centralnego jako ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Większa współpraca instytucji monetarnych z rządami narodowymi, instytucjami systemu gwarantowania depozytów oraz nadzorcami ma zapewnić spójny system monitorowania warunków rynkowych oraz kontrolę głównych wskaźników, informujących o poziomie ryzyka rynkowego. Wszystkim instytucjom *safety net* na nowo określono role w przeciwdziałaniu niestabilności oraz zorientowano ich działania w pierwszej kolejności na realizacji celu nadrzędnego.

Trzeci obszar przemian współczesnej bankowości centralnej obejmuje zmiany w systemie zarządzania. Szersze uprawnienia w zarządzaniu stabilnością finansową obejmują istotne zmiany w strukturze i funkcjonowaniu banku centralnego. Wymaga to większej interakcji instytucji monetarnych z rządami narodowymi, a jednocześnie zapewnienia autonomii banku centralnego w osiągnięciu celu stabilności cen. Z jednej strony banki będą nadal prowadzić politykę pieniężną, a z drugiej większą uwagę będą skupiać na kooperacji z instytucjami publicznymi na rzecz stabilności całego systemu. Wyzwaniem będzie więc opracowanie właściwych mechanizmów zarządzania w bankach centralnych oraz jasnego określenia strategii ich funkcjonowania w realizacji wszystkich celów.

Kryzys ujawnił także niedoskonałości w dominującym przed załamaniem paradygmacie strategii polityki pieniężnej. Po pierwsze, w wykładni celu stabilności cen – poprzez określenie dopuszczalnego poziomu stopy inflacji, opierano się wyłącznie na horyzoncie krótkookresowym. Po drugie, banki centralne nie uwzględniały permanentnych zmian, jakie następowały w otoczeniu finansowym, a które zagrażały stabilności cen. Niedociągnięcia te nie pozwalały sprostać wyzwaniom wynikającym ze zmian w cyklu rynków finansowych, co stanowiło bardzo poważne zagrożenie dla stabilności gospodarczej oraz utrzymania ogólnego poziomu cen. Oparcie polityki pieniężnej na krótkoterminowych prognozach inflacji oraz lekceważenie zagrożeń pochodzących z rynków finansowych

doprowadziło do zbyt luźnej polityki banków centralnych począwszy od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych aż do pierwszych przesłanek globalnej niestabilności w sierpniu 2007 r.<sup>5</sup> W gospodarkach rozwiniętych polityka monetarna musi być ukierunkowana na utrzymanie stabilności cen w średnim okresie, jak również uwzględniać kierunki zmian trendów monetarnych oraz długoterminowe zagrożenia, pochodzące z destabilizacji rynków finansowych.

## 2. Współczesne instrumentarium banków centralnych

Głównym zadaniem banków centralnych jest prowadzenie polityki monetarnej oraz realizacja celów ujętych w strategii. W zależności od uwarunkowań gospodarczych cele te mogą koncentrować się na określaniu warunków wymiany – tak jak to następowało w erze dominacji złota, czy też zgodnie ze współczesną tendencją – stabilności cen<sup>6</sup>. Wraz ze zmianą strategii przemianom ulegają również stosowane narzędzia. Przemiany gospodarcze ostatniej dekady implikują więc konieczność określenia nowych instrumentów, które umożliwiłyby przeciwdziałanie negatywnym skutkom niestabilności. W reakcji na rosnącą presję inflacyjną, w następstwie ogólnoswiatowego osłabienia gospodarczego, podstawowe stopy procentowe banków centralnych zostały obniżone do historycznie niskich poziomów. Europejski Bank Centralny obniżył wysokość stopy refinansowej do 1%, tj. do poziomu, który nie był odnotowywany we współczesnej historii bankowości centralnej w żadnym z krajów strefy euro. W lipcu 2012 r., w związku z brakiem znaczącego ożywienia gospodarczego oraz kolejną rundą stymulowania gospodarki przez największe banki centralne świata, EBC podjął decyzję o dalszym obniżeniu głównej stopy – do poziomu 0,75%. O kolejnym poluzowaniu polityki monetarnej zdecydowały także Bank Anglii oraz Ludowy Bank Chin. Co więcej, EBC obniżył do zera stopę depozytową, czyli stopę oprocentowania depozytów banków komercyjnych w banku centralnym. Takiej decyzji nie podjęła nawet amerykańska Rezerwa Federalna, która bardziej agresywnie walczyła ze skutkami

<sup>5</sup> *Rescue, recovery, reform*. BIS, Rozdział I, 79. raport roczny, Bazylea 2009, s. 3–15; J. Taylor: *Housing and monetary policy. Proceedings*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007, s. 463–476; S. Eickmeier, B. Hofmann: *Monetary policy, housing booms and financial (im) balances*, ECB Working Paper 2010, No. 1187, s. 30–31.

<sup>6</sup> C. Goodhart: *The changing Role of Central Banks*, Financial Markets Group, London School of Economics, 24–25 June 2010, s. 4, <http://www.bis.org/events/conf100624/goodhartpaper.pdf>, 1.09.2012 r., s. 4.

kryzysu i spowolnieniem gospodarczym. Decyzja banku centralnego strefy euro miała na celu skłonienie banków do zwiększania akcji kredytowej ze środków dotychczas utrzymywanych na rachunkach w EBC.

Globalny kryzys finansowy spowodował także zmiany jakościowe w stosowanym dotychczas instrumentarium banków centralnych. Wiele instytucji wprowadziło niestandardowe narzędzia, wspierające funkcjonowanie rynków finansowych, poprawiające płynność sektora bankowego oraz zwiększające aktywność gospodarczą. Nadzwyczajne instrumenty polityki pieniężnej obejmowały m.in.:

- nieograniczone wsparcie kapitałowe dla banków, o okresie zapadalności do 1 roku,
- zasilanie płynnościowe w walutach obcych,
- poszerzanie listy aktywów kwalifikowanych jako zabezpieczenia,
- bezwarunkowe zakupy listów zastawnych w ramach operacji otwartego rynku,
- interwencje na rynku papierów dłużnych w ramach programu zakupu aktywów.

Banki centralne, po okresie wdrażania instrumentów nadzwyczajnych, stoją jednak przed problemem, kiedy oraz z jaką częstotliwością ograniczać te działania i powracać do tradycyjnych narzędzi. Zbyt długotrwała ingerencja banku centralnego w stymulowanie wzrostu gospodarczego może bowiem rodzić niekorzystne skutki dla rynku. Dlatego tak ważna jest prawidłowa implementacja strategii wyjścia (*exit strategies*). Z drugiej jednak strony, zbyt szybkie odwracanie pozycji banków może tworzyć nowe napięcia rynkowe, z negatywnymi skutkami dla trwającego ożywienia gospodarczego i średnioterminowych perspektyw kształtowania się cen. W Japonii w latach dziewięćdziesiątych XX w. połączenie zerowych stóp procentowych oraz programu zakupu aktywów w ramach polityki *Quantitative Easing*, które z jednej strony rozwiązywały problemy z płynnością instytucji finansowych, spowodowały negatywne efekty dla funkcji banku jako pośrednika finansowego na rynku pieniężnym oraz rynku obligacji korporacyjnych<sup>7</sup>.

### 3. Interakcje polityki pieniężnej z polityką fiskalną

Przemiany, jakie nastąpiły w bankowości centralnej na skutek globalnego kryzysu finansowego, widoczne są także w dwóch innych obszarach. Po pierwsze,

---

<sup>7</sup> N. Baba, S. Nishioka, N. Oda, M. Shirakawa, K. Ueda, H. Ugai, *Japan's deflation, problems in the financial system and monetary policy*, BIS Working Paper 2005, nr 188, s. 68–71.

zmianie uległa relacja pomiędzy polityką pieniężną a polityką fiskalną, a z drugiej strony zmiany w bilansie banku centralnego uznano za jeden z instrumentów polityki monetarnej.

W obliczu niestabilności sektora bankowego pierwszej dekady XXI w. oraz recesji wielu gospodarek na świecie nastąpiło znaczne zwiększenie wydatków rządowych. Część tych wzrostów była efektem implementacji działań, określanych przez ekonomistów jako tzw. automatyczne stabilizatory. W rezultacie następował gwałtowny wzrost deficytów budżetowych, wynikający z zastosowania bodźców fiskalnych w celu poprawy wskaźników gospodarczych. Zrodziło to znaczące implikacje także dla polityki pieniężnej. Na ogół wydatki rządowe finansowane są z bieżących podatków, z kolei deficyty – z przyszłych podatków lub poprzez dodruk pieniądza. W tym znaczeniu polityka monetarna i fiskalna są ze sobą powiązane poprzez zależności w finansowaniu budżetu państwa. Dodruk pieniądza jest najprostszym sposobem rozwiązywania problemów budżetowych. Jednakże w ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat na całym świecie uznano niezależność banków centralnych, co oznacza, że instytucje monetarne mają zdolność do autonomicznego podejmowania decyzji dotyczących polityki monetarnej oraz są wolne od ingerencji i nacisków ze strony podmiotów politycznych. Regulacje banków centralnych stworzyły ochronę przez presją ze strony rządów, dążących do utrzymania dyscypliny fiskalnej. Zasadne jest więc utrzymanie właściwych barier pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za sferę fiskalną oraz instytucją emitującą pieniądź.

W ciągu ostatnich 25 lat większość banków centralnych na świecie przyjęła strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, zgodnie z którym podstawowym celem jest stabilność cen. Co więcej, wielkość i struktura bilansów banków centralnych była ograniczona. Instytucje te mogły posiadać wyłącznie określone rodzaje aktywów, co wiązało się z ograniczoną zdolnością do prowadzenia polityki kredytowej oraz alokacji zasobów. Wraz z zastosowaniem nadzwyczajnych instrumentów polityki pieniężnej, ukierunkowanych na zwiększenie płynności sektora bankowego oraz poprawę majątku instytucji bankowych, nastąpił gwałtowny wzrost wielkości sum bilansowych banków centralnych oraz struktury ich aktywów. Powstały bowiem nowe pozycje bilansowe, wynikające z zakupu należności banków komercyjnych z tytułu udzielonych kredytów, zaklasyfikowanych jako przeterminowane bądź nieściągalne i negatywnie wpływające na jakość bilansów banków. Finalnie jednoczesna niestabilność sektora bankowego oraz utrzymująca się nierównowaga fiskalna doprowadziły do załamania struktury instytucjonalnej oraz barier pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną. Z jednej strony rządy skłaniają bowiem banki centralne do przekraczania granic ich aktywności monetarnej, a z drugiej – same banki centralne wkraczają w obszary postrzegane wcześniej jako

nieodpowiednie z punktu widzenia niezależności banku centralnego. Zacieranie się granic obarczone jest jednak znacznym ryzykiem. Nie bez powodu wcześniej powstały regulacje oddzielające ich wzajemne obszary aktywności. Ich naruszenie może więc rodzić w przyszłości znaczne koszty dla całej gospodarki globalnej.

Drugą istotną kwestią jest przemiana wielkości i struktury bilansów banków centralnych. Ograniczone dotychczas struktury aktywów poszerzone zostały o nowe pozycje. Amerykański System Rezerwy Federalnej przed okresem niestabilności posiadał głównie krótkoterminowe papiery skarbowe. W wyniku programów zakupu aktywów znaczącą pozycją stały się długoterminowe papiery rządowe oraz papiery wartościowe zabezpieczone hipoteką, tzw. MBS-y (*Mortgage Backed-Securities*). Wzrost wielkości sum bilansowych osiągnął tak znaczące rozmiary, że pomimo strategii wyjścia trudno będzie bankom centralnym powrócić do poziomów sprzed kryzysu. Z punktu widzenia stabilności niezbędne są więc regulacje, które ograniczałyby działania tych narzędzi. Brak ograniczeń może powodować bezgraniczne „pęcznienie” bilansów banków, a co za tym idzie obniżać znaczenie banków centralnych oraz skuteczność ich interwencji.

## Podsumowanie

Współczesna polityka pieniężna powinna skupiać się wokół utrzymania stabilności cen w średnim okresie oraz gwarantować niezależność banku centralnego od instytucji państwowych, aby zapewnić skuteczną realizację tego celu. Reguły te określają ramy prowadzonej polityki monetarnej niemal wszystkich gospodarek rozwiniętych. Ich zasadność została zweryfikowana i potwierdzona przez doświadczenia ostatniego kryzysu.

Jednocześnie wydarzenia na rynkach finansowych ostatniej dekady ujawniły niedociągnięcia w kształcie dotychczasowego porządku monetarnego. Krótkowzroczność instytucji centralnych doprowadziła do zbyt dużego poluzowania polityki pieniężnej w wielu gospodarkach rozwiniętych, co uznawane jest za jedną z głównych przyczyn globalnego kryzysu finansowego. Nowe uwarunkowania bankowości centralnej powinny być brane pod uwagę przy realizacji strategii wyjścia oraz wycofywaniu instrumentów niestandardowych. Zbyt długie utrzymywanie nadmiernie ekspansywnej polityki może bowiem rodzić ryzyko powstania nowej nierównowagi oraz poważnych zakłóceń finansowych. Prawidłowe relacje polityki pieniężnej z fiskalną zapewnią nie tylko niezależność banku centralnego, ale także jego wiarygodność. Instytucje monetarne powinny także powstrzymać się od finansowania deficytu budżetowego ze środków własnych banku.

## Literatura

- Baba N., Nishioka S., Oda N., Shirakawa M., Ueda K., Ugai H., *Japan's deflation, problems in the financial system and monetary policy*, BIS Working Paper 2005 nr 188.
- Bagehot W., *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Henry S. King & Co., London 1873.
- Bordo M.D., *A brief history of central banks*, Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Commentary, grudzień 2007 r.
- Bordo M.D., *The history of monetary policy*, w: *New Palgrave Dictionary of Economics*, II edycja 2007.
- Eickmeier S., Hofmann B., *Monetary policy, housing booms and financial (im) balances*, ECB Working Paper 2010, No. 1187.
- Goodhart C., *The changing Role of Central Banks*, Financial Markets Group, London School of Economics, 24–25 June 2010, <http://www.bis.org/events/conf100624/goodhartpaper.pdf>, 1.09.2012 r., s. 4.
- Goodhart C., *The evolution of central banks*, The MIT Press, Cambridge, MA 1988.
- Pyka I., *Nowy paradygmat bankowości centralnej*, w: *Ekonomia, Finanse. Współczesne wyzwania i kierunki rozwoju*, red. J. Harasim, T. Kraśnicka, 4. Forum Naukowe AE Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
- Rescue, recovery, reform*. BIS, Rozdział I, 79. raport roczny, Bazylea 2009.
- Stark J., *Central banking after the financial crisis*, Goethe University, Frankfurt nad Menem, 21.02.2011 r.
- Taylor J., *Housing and monetary policy. Proceedings*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007.

## Summary

---

### THE ECONOMIC TRANSFORMATION IN THE CONTEXT OF THE PLACE AND THE ROLE OF MODERN CENTRAL BANKS

Changes in the monetary policy of modern central banks, which took place in the early twenty-first century, caused by the effects of the global financial crisis, resulted in the evolution of the place and the role of central banks. The strategic aim of the central monetary institution is to maintain financial stability. The intensification of the crisis also led to increase the value and the scale of unconventional monetary policy instruments. The study presented the modern role and the place of the central bank in the financial system and its new functions and tasks aimed at preventing the banking sector instability.

# Regulacja w ujęciu teorii gier

## Wprowadzenie<sup>1</sup>

Teoria gier jest coraz częściej wykorzystywanym narzędziem do analizy zjawisk społeczno-gospodarczych. Ze względu na możliwość wyznaczenia równowagi w punkcie innym niż optymalny pozwala ona spojrzeć na regulację w sposób odmienny od klasycznej teorii regulacji. Wyznaczenie strategii dominującej daje ekonomistom możliwość zastanowienia się nad faktem kooperacji i sojuszy pomiędzy podmiotami konkurującymi w klasycznej teorii regulacji. Teoria gier pozwala więc kompleksowo spojrzeć na problem regulacji i wynikające z niego implikacje dla gospodarki. Jej użycie do analizy regulacji z pewnością zasługuje na szerszy opis, dlatego przedmiotowy tekst wyłącznie zarysowuje możliwe scenariusze, choć nie wyczerpuje tematu.

## 1. Teoria regulacji

Regulacja w sensie ekonomicznym jest to wszelka ingerencja państwa w obszary współżycia społecznego, które oddziałują na gospodarkę danej społeczności. Ze względu na swoją złożoność nauki ekonomiczne tłumaczą wprowadzenie regulacji na kilka sposobów.

Pierwszy sposób, dominujący do lat sześćdziesiątych, odnosi się do najbardziej typowego znaczenia określającego, że regulacja stanowi zbiór norm prawnych, których celem jest wymuszenie pewnych działań w danym obszarze,

---

<sup>1</sup> Autor jest stypendystą projektu *Potencjał naukowy wsparciem dla gospodarki Mazowsza*, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.



np. bezpieczeństwo i higiena pracy. Takie podejście do regulacji wszelkie działania motywuje interesem publicznym. Celem regulacji jest więc wzrost dobrobytu społecznego poprzez usuwanie bądź zniwelowanie zawodności rynku (negatywne efekty zewnętrzne, dobra publiczne) bądź ograniczenie negatywnych skutków funkcjonowania monopolu czy rujnującej konkurencji. Działania te, zgodnie z teorią, mają za zadanie doprowadzić do osiągnięcia optimum Pareta.

Drugie znaczenie regulacji oznacza świadomą ingerencję w celu zwiększenia użyteczności osób wprowadzających daną regulację (np. polityków, urzędników czy sędziów). Taki model regulacji został nazwany ekonomiczną teorią regulacji<sup>2</sup> i opiera się na założeniu instrumentalnego wykorzystania regulacji przez określone grupy. Regulacja staje się więc narzędziem, które ma służyć w przypadku polityków reelekcji lub przechwyceniu renty.

Trzecia definicja opiera się na przedstawianiu regulacji jako dobra publicznego. Celem regulacji w takim przypadku jest transfer dochodów, za który „pobiera się” opłatę w formie opodatkowania<sup>3</sup>. Analizowanie teorii regulacji może odbywać się więc zarówno z punktu widzenia idealistycznego wykorzystania jej przez władzę w interesie społecznym, jak również wyłącznie w interesie określonych grup nacisku.

Słabością pierwszej definicji jest idealistyczne spojrzenie na motywację polityków do stosowania instrumentu, który może być skutecznie wykorzystywany w życiu społeczno-gospodarczym do osiągania celów innych niż społeczne. Wprowadzenie dodatkowej opłaty za dobro X może producentowi tego dobra dostarczyć ogromnych zysków, a z punktu widzenia społecznego spotka się to ze zjawiskiem racjonalnej ignorancji. Oczywiście negatywne efekty uboczne procesu regulacji – takie jak poszukiwanie renty – nie mogą być argumentem obalającym teorię, jednakże wydaje się, że nie są one wyłącznie niewielkim efektem ubocznym, ale istotnym elementem, który może wręcz determinować wprowadzenie regulacji. W przypadku trzeciej definicji sprowadzenie pojęcia regulacji do dobra publicznego i transferu dochodów wydaje się ograniczać sens pojęcia, gdyż zastosowanie, np. regulacji dotyczących środowiska naturalnego, nie musi spowodować transferu dochodów. Najbardziej rozbudowana jest definicja druga,

---

<sup>2</sup> W literaturze przedmiotu spotykane są również określenia: ekonomiczny model regulacji, ekonomiczny model grup interesu oraz ekonomiczny model polityki. Szerzej zob.: B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 63.

<sup>3</sup> S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty, teoria, przykłady historyczne, przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 13–17.



która pojmuje regulację jako narzędzie realizacji celów określonych grup, przy czym celem tym jest zawsze maksymalizacja własnej użyteczności.

Teoria ta bazuje na założeniu teorii koncepcji M. Olsona dotyczącej działania grup interesu do maksymalizowania własnej użyteczności oraz przechwyceniu renty. Rozwój ekonomicznej teorii regulacji miał miejsce po przeprowadzeniu w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych badań empirycznych, które potwierdziły nieefektywność regulacji. Skłoniło to badaczy do poszukiwania czynników determinujących regulację z uwzględnieniem koncepcji Olsona<sup>4</sup>. Takie spojrzenie na regulację wydaje się nie wyczerpywać zagadnienia, ale znacząco przybliżyło do zrozumienia mechanizmów ją determinujących. Problemem tej teorii wydaje się jednak być pewne uogólnienie, które zrównuje wszystkich polityków (z wyłączeniem rewolucjonistów), urzędników i sędziów w motywach swojej działalności. Podobnie jednak jak motywacja działań społecznych jest różna, tak i działania osób publicznych również mogą być różne.

Przedmiotem uzasadniającym każdorazowo wprowadzenie regulacji jest zawsze stosunek zysków społecznych do kosztów związanych z procesem regulacji, który ma uzasadniać jej wprowadzenie. Często jednak jednoznaczne określenie zysków bądź strat netto jest niemożliwe, co znacząco utrudnia debatę publiczną nad wprowadzeniem regulacji bądź deregulacji w danym obszarze. Dodatkowo, pomimo teoretycznego uzasadnienia dla zastosowania danego rozwiązania, każdorazowe jego wprowadzenie wymaga zgody politycznej. Akceptacja ta – zgodnie z ekonomiczną teorią regulacji – może spotkać się ze zdecydowanym sprzeciwem określonych grup interesu, które mogą starać się dowieść, że wprowadzenie regulacji spowoduje np. zbyt duże straty<sup>5</sup>. Niestety, dotychczasowy dorobek naukowy w dziedzinie regulacji uniemożliwia określenie optymalnej korelacji pomiędzy stratami i zyskami, a tym samym wyznaczenie optimum Pareta<sup>6</sup>.

Jak zauważa jeden z czołowych przedstawicieli ekonomicznej teorii regulacji G.J. Stigler, celem grup działających w interesie określonych gałęzi na rzecz wprowadzenia regulacji jest uzyskanie renty poprzez transfery finansowe w postaci subsydiów, ulg podatkowych, wielkości kontyngentów lub ograniczenia możliwości wejścia do gałęzi dla nowych podmiotów. Przykładem wykorzystania regulacji do ochrony przed wejściem nowych podmiotów do gałęzi było powo-

<sup>4</sup> B. Borkowska, op.cit., s. 69–70.

<sup>5</sup> Przykład lobbowania przez grupy interesu był widoczny m.in. podczas prac nad ustawą obejmującą SKOK-i nadzorem KNF, szerzej zob.: A. Kurowska, *PiS: nowe gwarancje dla SKOK*, <http://www.rp.pl/artykul/378373.html>, dostęp: 30.11.2010 r.

<sup>6</sup> P.L. Joskow, R.C. Noll, *Regulation In Theory and Practice: An Overview*, w: *Studies In Public Regulation*, red. G. Fromm, MIT Press 1977, s. 3–9.

łanie w Stanach Zjednoczonych w okresie Wielkiego Kryzysu Federal Deposit Insurance Corporation, której działalność ograniczyła wejścia do gałęzi o 60%. Kolejnym powodem wprowadzenia regulacji może być wytworzenie potrzeb komplementarnych i ograniczenie produkcji dóbr substytucyjnych. Producent określonego dobra, np. masła, może dążyć do ograniczenia spożycia margaryny poprzez podwyższenie stawki VAT i zwiększenie produkcji chleba. Kolejny obszar regulacji wywierany przez przedstawicieli określonych gałęzi dotyczy stosowania cen minimalnych, które pomimo istnienia ograniczeń w dostępie do gałęzi będą gwarantowały producentom określone zyski<sup>7</sup>. Ostatni obszar regulacji dotyczy braku nadzoru, kontroli prowadzonej przez agencje publiczne nad działalnością danych podmiotów lub brak regulacji w tym zakresie. Należy zauważyć i podkreślić, że brak wprowadzenia nowych rozwiązań regulacyjnych może być źródłem renty dla określonych grup, których regulacja ma dotyczyć, np. wyłączenie Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (SKOK) z m.in. kontroli Komisji Nadzoru Finansowego.

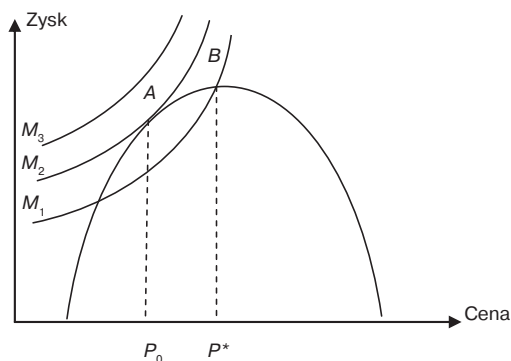
Problemem teorii Stiglera jest brak ujęcia społeczeństwa jako grupy samej w sobie. Zagadnienie to podjął S. Peltzman w artykule *Toward a more general theory of regulation* z 1976 r., w którym wykorzystuje on marginalne warunki do tłumaczenia teorii regulacji. Jeżeli jakaś grupa konsumentów – twierdzi Peltzman – będzie w stanie zaoferować głosy bądź pieniądze politykowi<sup>8</sup>, to nie będzie możliwa pełna ochrona producentów. Renta zostanie w tym wypadku podzielona pomiędzy producentów a konsumentów<sup>9</sup>. Wynika to z chęci uzyskania przez regulatora maksymalnych zysków w postaci głosów i pieniędzy, zarówno od jednej, jak i od drugiej strony. Aby to osiągnąć, regulator (przy założeniu jego pełnej wiedzy na temat kosztów produkcji i popytu na rynku) wyznaczy cenę na poziomie zrównania się nachylenia krzywej ceny ( $P$ ) z dodatnio nachyloną izokwantą głosów wyborców ( $M$ ). Na rys. 9 przedstawia to punkt  $A$ , punkt  $B$  odpowiada cenie w monopolu.

<sup>7</sup> J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, s. 5, [http://team.univ-paris1.fr/teamperso/fsteiner/econ\\_of\\_reg/stigler\\_1971.pdf](http://team.univ-paris1.fr/teamperso/fsteiner/econ_of_reg/stigler_1971.pdf), dostęp: 1.12.2010 r.

<sup>8</sup> Trzecią formą oferowaną przez grupy nacisku jest zobowiązanie się do niepodejmowania działań mających na celu wsparcie opozycji, organizowanie strajków lub publiczne manifestowanie niezadowolonia z danej polityki, szerz. zob. P. Tłaczał, *Analiza grup interesu*, w: J. Wilkin, op.cit., s. 193.

<sup>9</sup> Odmienne stanowisko do szkoły chicagowskiej prezentują ekonomiści związani ze szkołą Virginia. Twierdzą oni, że nie jest możliwe porównywanie poszczególnych przywilejów i kosztów wprowadzenia regulacji, ibidem, s. 196.

Rys. 1. Model Peltzmana



Źródło: na podstawie B. Borkowska, op.cit., s. 75.

## 2. Teoria gier

Analiza regulacji może się odbywać nie tylko za pomocą teorii regulacji, ale również innych narzędzi badawczych stosowanych we współczesnej ekonomii. Jednym z takich narzędzi jest teoria gier. Gra w tym przypadku może być rozumiana jako interakcja pomiędzy społeczeństwem, politykami i przedsiębiorcami. Zgodnie z założeniami neoklasycznej ekonomii wszyscy uczestnicy działają racjonalnie, znając wyniki wyborów zarówno swoich, jak i innych graczy. Są oni w stanie na tej podstawie określić i wdrożyć optymalne działanie dla swojej pozycji.

Możemy wyróżnić trzy podstawowe postacie gry: normalna, ekstensywna oraz funkcja charakterystyczna. Gra normalna to typowa gra prezentowana w postaci macierzy, w której uczestnicy podejmują decyzję równocześnie. Gra ekstensywna to gra sekwencyjna, przedstawiana w postaci drzewa, gdzie gałęzie stanowią poszczególne alternatywy. Funkcja charakterystyczna to forma gry, w którym przedmiotem gry są koalicje zawierane pomiędzy graczami<sup>10</sup>. Zaproponowany podział nie jest jednak jedynym. Dodatkowo gry mogą być dzielone na zakres posiadanej wiedzy, liczbę graczy, dostępnych strategii, powtarzalność itp.<sup>11</sup>

W analizie regulacji można wykorzystać wszystkie trzy zaproponowane postacie gry. Pierwszym typem gry, jaki można zastosować w analizie regulacji, jest

<sup>10</sup> Z.J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s. 30–32.

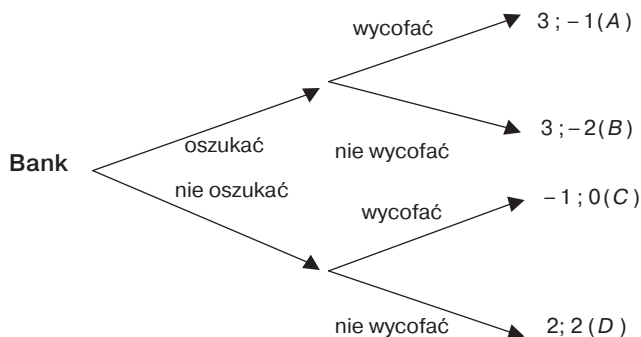
<sup>11</sup> Szerzej zob.: T. Płatkowski, *Wstęp do Teorii Gier*, <http://www.mimuw.edu.pl/~tplatek>, dostęp: 29.08.2012 r.

gra ekstensywna (sekwencyjna). Drugi gracz wykonuje swój ruch po pierwszym gracz, znając jego ruch. Na końcu gałęzi zaprezentowano wyniki poszczególnych działań – z lewej strony dla gracza nr 1, z prawej dla gracza nr 2. Dodatkowo przy wynikach umieszczono litery, które ułatwią opis gry. Ma ona charakter powtarzalny i zgodnie z zasadą racjonalności wszyscy gracze o tym wiedzą.

### 3. Analiza gry

W przedmiotowej grze założono, iż bank reprezentujący może albo oszukać klientów i ukraść im wszystkie zdeponowane środki, bądź nie oszukiwać ich i być narażonym na istnienie zawodności rynku w postaci tzw. runu na banki w przypadku powstania paniki bankowej. Klient banku może zdecydować się, czy zdeponować swoje pieniądze w banku, czy też je wycofać. Możliwe są cztery warianty: pierwszy (*A*) – bank zdecyduje się oszukać swoich klientów, na co ci odpowiedzą wycofaniem wkładów. Kradzież środków jest zazwyczaj procesem nagłym, dlatego też bank uzyska z tego procederu znaczne przychody pomniejszone o koszty kradzieży i ewentualną karę stanowiącą wypadkową wielkości kary, szybkości jej wymierzenia i prawdopodobieństwem złapania. Oczywiście klienci banku na doniesienia medialne o defraudacjach mogą zareagować stoickim spokojem, to jednak nie wpłynie na wielkość kradzieży, a wyłącznie na możliwość wycofania środków (*B*).

Rys. 2. Gra sekwencyjna



Źródło: opracowanie własne.

Bank ma również możliwość odwrotną, czyli nieoszukiwanie klientów. W takim przypadku wycofanie środków przez klienta, np. w wyniku paniki

bankowej spowodowanej defraudacjami w innych bankach, spowoduje powstanie straty banku i będzie neutralne dla klientów (*C*). Ostatnia możliwość zakłada, że zarówno klient banku nie wycofuje środków, jak i bank nie przywłaszcza sobie jego środków (*D*). W tym przypadku bank uzyskuje mniejszy wynik niż w rozwiązaniach *A* i *B*, a klient maksymalizuje swoją użyteczność.

Z punktu widzenia banku strategią dominującą będzie oszukanie klientów. W takim przypadku bez względu na działania podjęte przez klienta dokona on maksymalizacji własnej użyteczności. Z punktu widzenia klienta najważniejsze jest z kolei, aby bank nie zdecydował się na oszustwo, gdyż zawsze wtedy, kiedy bank będzie działał uczciwie, klient otrzyma większą wygraną.

Optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia społecznego jest więc osiągnięcie punktu *D*, jednakże pokusa nadużycia i ryzyko wystąpienia zawodności rynku powodują, iż bank może nie być zainteresowany wyborem uczciwej strategii. Oczywiście istnieją mechanizmy zabezpieczające przed nieuczciwymi praktykami banku, należy jednak podkreślić, iż ich skutki są ograniczone ze względu na fakt, iż wysokość kary nie jest jedynym wyznacznikiem dla złodzieja.

W przedmiotowej grze powstaje więc dylemat, w jaki sposób klient powinien zachęcić bank do uczciwego zachowania. Jednym z możliwych rozwiązań jest konwersja zysku klienta na rzecz zysku banku w przypadku osiągnięcia celu *D*. Klient godzący się na konwersję swoich zysków jest w stanie przemodelować wynik *D* na następujący: bank – 2 + 1, 1 = 3, 1 klient 2–1, 1 = 0,9; nowy wynik gry (*D*) 3,1; 0,9. W takim przypadku bank będzie zainteresowany osiągnięciem przedmiotowego punktu, gdyż pozwoli mu on zmaksymalizować korzyści, analogicznie powinien postąpić klient. Nowy punkt *D* będzie więc optymalny z punktu widzenia Pareto. Dodatkowo możliwe jest również wprowadzenie zabezpieczeń w postaci ograniczenia występowania zjawisk negatywnych (*C*) poprzez rozwiązania systemowe.

Podobna sytuacja do tej opisanej zaistniała w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w Polsce, kiedy to pojawianie się wielu podmiotów na rynku bankowym zwiększało prawdopodobieństwa oszukania klientów i tym samym sprzyjało wystąpieniu kary dla uczciwie działających banków, np. w postaci runu na banki. W tej sytuacji podjęto decyzję o ograniczeniu wejść do gałęzi, zwiększając wymogi kapitałowe oraz wprowadzono Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który zwiększył koszty funkcjonowania i jednocześnie ograniczył możliwość wystąpienia runu na banki. Koszty tego rozwiązania w postaci spadku konkurencji w gałęzi i wzrostu kosztów ponieśli klienci banków.

Dotychczas w rozważaniach nie byli brani pod uwagę politycy, należy jednak stwierdzić, iż stabilizacja systemu finansowego stanowi również cel rządu

i systemu nadzoru, gdyż stabilność ta postrzegana jest jako dobro publiczne, które powinno być dostarczane przez instytucje państwowe. Tak więc osiągnięcie punktu *D* zmaksymalizuje również użyteczność polityków.

W klasycznej teorii regulacji takie rozwiązanie byłoby rozpatrywane w kontekście teorii Peltzmana mówiącej o regulacji w interesie grupy nacisku, gdyż to ona jest największym beneficjentem regulacji. Teoria gier pozwala jednak spojrzeć na regulację kompleksowo. Zauważyć można na tym przykładzie występowanie zawodności rynku w postaci hazardu moralnego po stronie banków. Przeciwdziałanie temu zjawisku możliwe jest dzięki transferowi zysków klienta na rzecz banku. Powstaje w tym przypadku dobro publiczne, jakim jest stabilności finansowa, a osiągnięty punkt równowagi jest równowagą Nasha.

Innym przykładem wartym rozważenia jest wprowadzenie regulacji sektora bankowego w Polsce po 1989 r. Polski nadzór bankowy zaczął się kształtować wraz z przyjęciem założenia o utworzeniu dwustopniowego systemu bankowego. Nowelizacja ustawy o Narodowym Banku Polskim z 31 stycznia 1989 r. określała w rozdziale 9. *Zakres i instrumenty nadzoru*<sup>12</sup>. Art. 45 przywołanej ustawy stanowił, że „w ramach nadzoru NBP dokonuje oceny działalności banku w oparciu o zebrane dane może podejmować czynności określone w ustawie – Prawo bankowe”. Pierwotnie nadzorem nad systemem bankowym zajmował się Departament Nadzoru Bankowego, który w 1990 r. zmienił nazwę na Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

Zgodnie z teorią Beckera towarzysząca w procesie regulacji strata jednej grupy nie jest równa zyskowi drugiej. Utracona część to tzw. czysta strata, jaką ponoszą grupy w wyniku „produkcji nacisku”. Jest to koszt czasu, jaki mógłby zostać inaczej zagospodarowany – mamy tu do czynienia z tzw. utraconymi korzyściami. Na tej podstawie można domniemywać, iż brak regulacji (czyli samoregulacja rynku) jest w interesie zarówno społeczeństwa, jak i banków. W przypadku regulacji sektora bankowego sytuacja jest jednak inna. Transformacja ryzyka i łatwa możliwość destabilizacji całego systemu przez poszczególne podmioty wymusza wprowadzenie regulacji, tak więc w przypadku sektora bankowego nie samo wprowadzenie regulacji jest istotne, lecz jej zakres.

Załóżmy, że regulacja została wprowadzona w interesie polityków, a więc nie pozwala zmaksymalizować zysków przedsiębiorcy ani nie wprowadza pełnej konkurencji na rynku. Takie założenie najbardziej odwzorowuje sytuację panującą na rynku. Zgodnie z teorią Beckera wyeliminowanie, ale i również ograniczenie regulacji, spowoduje przechwylenie kosztu regulacji przez producentów i konsu-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1989 Nr 4 poz. 21.

mentów oraz podzielenie go. Będzie to więc korzystne dla obu podmiotów. Załóżmy również, co oczywiste, że regulator jest racjonalny i dąży do maksymalizowania swojej użyteczności. Wszystkie więc inicjatywy samoregulacyjne wsparte przez producenta będą karane, np. poprzez wzrost kosztów regulacji. Przedstawiona w tab. 3 macierz odwzorowuje grę pomiędzy producentem i społeczeństwem, w której uczestnicy podejmują decyzję równocześnie, a gra może być nieskończenie wiele razy odtwarzana.

Tab. 1. Macierz gry społeczeństwo – podmiot regulowany

Społeczeństwo	Podmiot regulowany	
	brak kooperacji	kooperacja
brak kooperacji	$A1, A2$	$B1, B2$
kooperacja	$C1, C2$	$D1, D2$

Źródło: opracowanie własne.

Wartość  $A2$  jest większa od wartości  $B2$ , gdyż odzwierciedla sytuację, w której producent nie poszukuje kooperacji ze społeczeństwem i tym samym nie może on osiągnąć żadnego zysku, nie ma też straty, gdyż regulator nie zmienia w stosunku do niego swojego podejścia. Wartość  $B1$  jest mniejsza od wartości  $D1$ , gdyż w sytuacji, w której doszłoby do współpracy ( $D1, D2$ ), obie strony zmaksymalizują swój zysk. Wartość  $A1$  jest równa wartości  $C1$ , gdyż społeczeństwo nie może nic osiągnąć i nic nie straci, jeżeli podejmie próbę kooperacji. Ostatnie zestawienie:  $C2$  jest mniejsze od  $D2$ , gdyż jak już wspomniano, zestawienie  $D1$  i  $D2$  odwzorowuje maksymalizację zysku obu podmiotów. Warto jednak podkreślić, że wartość  $C1$  jest większa od wartości  $B2$ , gdyż regulator nie może ukarać społeczeństwa za podjęcie inicjatywy samoregulacyjnej.

$$A2 > B2, B1 < D1, A1 = C1, C2 < D2, C1 > B2$$

Analiza gry pozwala stwierdzić, iż pomimo tego, że wzajemna kooperacja jest najlepszą możliwą sytuacją pozwalającą przechwycić rentę regulacyjną, strategia dominująca obu graczy będzie różna. W przypadku społeczeństwa powinno ono dążyć do kooperacji z producentem, gdyż zawsze osiągnie ono więcej bądź tyle samo, jak w przypadku braku takiej decyzji. W przypadku producenta nie można wyznaczyć strategii dominującej, gdyż podjęcie nieudanej próby przechwycenia regulacji spotka się z karą wymierzoną przez regulatora ( $A2 > B2$ ). Wynik gry sugeruje, iż likwidacja bądź ograniczenie regulacji zawsze należeć będzie do



społeczeństwa i banków, natomiast w interesie podmiotów regulowanych nie jest rozpoczęcie działań mających na celu ograniczenie regulacji, gdyż w przypadku niepowodzenia możliwe jest zastosowanie wobec nich kary.

Nałożenie na daną gałąź kary oraz jej wysokość będzie proporcjonalna do interesu polityków, jaki narusza dana deregulacja. Niewątpliwie jednak wykazany powyżej mechanizm sugeruje, iż deregulacja możliwa jest wyłącznie pod wpływem impulsu społecznego. Rozwój gospodarczy zależy więc od rozwoju kapitału społecznego, a także zgodnie z teorią Olsona od jego zorganizowania. Oczywiście nie oznacza to, iż niemożliwe są inicjatywy podejmowane przez podmioty regulowane – przykładem takiego działania jest np. arbitraż funkcjonujący przy Związku Banków Polskich – jednakże skala takich przedsięwzięć jest niewielka.

Opisany powyżej przykład zakłada współdziałanie na linii społeczeństwo – podmiot regulowany. Warto zastanowić się, jaka z punktu widzenia podmiotów regulowanych koalicja wydaje się lepsza. Rozważmy propozycję współpracy polityków i podmiotów regulowanych przeciwko społeczeństwu. W takiej sytuacji to politycy ponoszą większe ryzyko, gdyż mogą oni zostać ukarani przez społeczeństwo. Trudno natomiast sobie wyobrazić, aby podmioty regulowane, o ile występują solidarnie i są reprezentowane jako całość, zostały ukarane. Oznacza to, iż strategią dominującą dla podmiotów regulowanych będzie kooperacja, a politycy nie będą mieli wyznaczonej strategii dominującej.

Tab. 2. Macierz gry podmiot regulowany – politycy

Podmiot regulowany	Politycy	
	brak kooperacji	kooperacja
brak kooperacji	$A1, A2$	$B1, B2$
kooperacja	$C1, C2$	$D1, D2$

Źródło: opracowanie własne.

$$A2 > B2; D1 > B1; A1 = C1; C2 < D2; C1 < B2$$

Podsumowując obie gry, można zauważyć, iż w interesie podmiotów regulowanych jest utrzymywanie sojuszu z politykami (a tym samym regulacja rynku), gdyż pozwala to im na większą swobodę działania oraz daje możliwość wyznaczenia strategii dominującej. W takim przypadku to politycy muszą uważać, aby nie wyjść z propozycją kooperacji, która nie napotka na właściwy odzew podmiotów regulowanych, natomiast spotka się z karą społeczną w postaci utraty liczby głosów. Taka sytuacja miała miejsce, np. podczas prac nad koncepcją powoływania



członków Rady Polityki Pieniężnej, kiedy to rząd proponował wprowadzenie możliwości zgłaszania dwóch członków Rady przez Związek Banków Polskich. Ostatecznie propozycja ta nie została przyjęta.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, iż teoria gier daje większe możliwości spojrzenia na regulację niż klasyczna teoria regulacji. Zasadnicza różnica polega na możliwości budowania przedstawienia optymalnego zachowania, które nie musi być równoznaczne z maksymalizowaniem własnej użyteczności. Jak można zauważyć powyżej, pomimo tego, iż samoregulacja rynku i współdziałanie ze społeczeństwem w celu ograniczenia regulacji wydaje się najlepszą z możliwości z punktu widzenia maksymalizowania własnej użyteczności, to w przypadku podmiotów regulowanych mniejsze ryzyko daje kooperacja z politykami.

## Literatura

- Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Joskow P.L., Noll R.C., *Regulation In Theory and Practice: An Overview*, w: *Studies In Public Regulation*, red. G. Fromm, MIT Press 1977.
- Kurowska A., *PiS: nowe gwarancje dla SKOK*, <http://www.rp.pl/artukul/378373.html>, dostęp: 30.11.2010 r.,
- Pietraś Z.J., *Teoria gier jako sposób podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997.
- Płatkowski T., *Wstęp do Teorii Gier*, <http://www.mimuw.edu.pl/~tplatk>, dostęp: 29.08.2012 r.
- Stigler J., *The Theory of Economic Regulation*, [http://team.univ-paris1.fr/teamperso/fsteiner/econ\\_of\\_reg/stigler\\_1971.pdf](http://team.univ-paris1.fr/teamperso/fsteiner/econ_of_reg/stigler_1971.pdf), dostęp: 1.12.2010 r.
- Sztaba S., *Aktywne poszukiwanie renty, teoria, przykłady historyczne, przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
- Tłaczał P., *Analiza grup interesu*, w: *Teoria wyboru publicznego, Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1989 Nr 4 poz. 21.

## Summary

---

### REGULATION IN TERMS OF GAME THEORY

Regulation theory is a part of new institutionalism, and as such it emphasizes the functioning of formalized and non-formalized socio-economical structures. It attempts at explaining the reasons for introducing regulations, and at determining its main benefactors. There are three main examples of regulation: public interest regulation, lobby groups interest regulation, and politicians' and offices' interest regulation. All three aspects can be shown on the profit function introduced to the regulation theory by S. Peltzman, who sets the balance in the point of equating the usefulness of politicians with the profitability graph. However, there is a huge amount of points between introducing the public interest regulations and lobby groups interest regulations. A possible tool for determining the balance, apart from introducing the usefulness of politicians graph, can be game theory. Rational subjects operating on the market can choose a different point than the point of maximizing their usability. In such instance, the regulation would be set at the interest of all three subjects. The aim of the thesis is to attempt at introducing potential balance points using game theory, on the basis of various game models.

ROZDZIAŁ V

**PROCES  
STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI  
– WYBRANE ASPEKTY**



Andrzej Klimczuk  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# „Srebrna gospodarka” w dokumentach strategicznych państwa

## Wprowadzenie

Punktem wyjścia niniejszego opracowania jest założenie, iż proces starzenia się społeczeństw obejmuje złożone skutki, których negatywne oddziaływanie może być ograniczane i wobec których można podejmować interwencje publiczne z wykorzystaniem osiągnięć postępu naukowo-technicznego. Możliwość takie zawiera koncepcja „srebrnej gospodarki”, systemu gospodarczego zorientowanego na dostosowanie sfer wytwarzania i dystrybucji dóbr i usług do potrzeb starzejącej się populacji. Jej główny element stanowi gerontechnologia jako nowy paradygmat naukowo-badawczy i wdrożeniowy. Po przybliżeniu podstawowych pojęć podjęta zostaje analiza założeń budowy „srebrnej gospodarki” zawartych w dokumentach strategicznych projektu *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Podsumowanie będzie obejmować wnioski co do dalszych działań praktycznych i badawczych.

## 1. Starzenie się ludności wyzwaniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego

Postrzeganie procesu starzenia się ludności – czyli systematycznego wzrostu odsetka osób starych<sup>1</sup> w populacji, który wynika ze spadku liczby urodzeń

---

<sup>1</sup> Synonimami określenia „ludzie starzy” są tu zwroty „osoby starsze”, „ludzie starsi” i „seniorzy”. Za kryterium starości uznaje się za ekspertami Światowej Organizacji Zdrowia przekroczenie

i umieralności, co prowadzi do wzrostu liczby ludzi dożywających wieku podeszłego – w kategoriach zagrożenia lub wyzwania dla rozwoju wiąże się głównie ze zmianami zależności pokoleniowych. Kluczowy jest tu wskaźnik „obciążenia” ludności w wieku produkcyjnym (18–59 lat dla kobiet/64 lata dla mężczyzn; po reformie emerytalnej 18–67 lat dla obu płci), ludnością w wieku poprodukcyjnym (60+/65+; po reformie emerytalnej 67+). Jego wzrost wiąże się z negatywnymi i konfliktogennymi zmianami w relacjach społecznych dotyczącymi m.in. utraty stabilności finansów publicznych, wzrostu obciążeń osób młodych podatkami i składkami na ubezpieczenia zdrowotne oraz różnic w hierarchiach wartości i preferencjach politycznych<sup>2</sup>. Kryterium to zostało określone w połowie XX w. i współcześnie podlega krytyce z uwagi na mniejszą zasadność zastosowania w społeczeństwach postindustrialnych<sup>3</sup>.

Choć następuje odchodzenie od „demografii apokaliptycznej”<sup>4</sup>, czyli nurtu myślenia i oceniania procesu starzenia się poprzez dostrzeganie niemal wyłącznie negatywnych efektów wzrostu liczby osób starszych, to wciąż za istotne należy uznać występowanie złożonych skutków tego procesu. Występuje przynajmniej dziesięć głównych efektów starzenia się społeczeństw<sup>5</sup>:

- feminizacja populacji,
- wzrost zapotrzebowania na usługi opieki społecznej i sektora zdrowia,
- spadek dynamizmu politycznego i zmiany preferencji politycznych,
- zapotrzebowanie na edukację społeczną oraz zmiany:
- sposobu finansowania wydatków publicznych,
- struktury rodziny,
- w społecznościach lokalnych (osiedlach miejskich, wsiach),

---

60. roku życia (*Raport o rozwoju społecznym. Polska 1999. Ku godnej aktywnej starości*, red. S. Golińska, UNDP, Warszawa 1999, s. 7). W części omawianych w artykule publikacji i dokumentów starzenie się i starość odnoszą się do osób 45/50+. Ich autorzy zwracają w ten sposób uwagę na potrzebę wcześniejszego przygotowania jednostek i grup do aktywności w ostatnim etapie życia, np. *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, MPiPS, Warszawa 2008; *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, ISP, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> Zob. A. Klimczuk, *Bariery i perspektywy integracji międzypokoleniowej we współczesnej Polsce*, w: *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża, P. Szukalski, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2010, s. 92–107.

<sup>3</sup> Zob. A. Klimczuk, *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białystok*, Wiedza i Edukacja, Lublin 2012, s. 32.

<sup>4</sup> Zob. P. Szukalski, *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku*, w: *Przygotowanie do starości...*, op.cit., s. 26–34.

<sup>5</sup> A. Klimczuk, *Kapitał społeczny ludzi starych...*, op.cit., s. 32–34.

- struktury konsumpcji,
- struktury inwestycji,
- innowacyjności i produktywności pracy ludzkiej.

Szczególnie istotna jest feminizacja populacji<sup>6</sup>. Uproszczając: choć w społeczeństwie polskim kobiety wykonują mniej prestiżowe i opłacane prace, to żyją dłużej od mężczyzn, częściej dożywają starości i wcześniej mogą przechodzić na emeryturę. Są zatem bardziej narażone na ubóstwo i samotność na etapie starości. Dopiero od 2013 r. zgodnie z przyjętą w 2012 r. reformą emerytalną dochodzić będzie do stopniowego podwyższania i wyrównywania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 roku życia.

Według danych ze spisów powszechnych w Polsce w okresie od 1988 do 2011 r. liczebność osób po 60 roku życia wzrosła z 5,5 mln (15% ogółu ludności) do 7,6 (19,9%)<sup>7</sup>. Główny wzrost dotyczył miast – z 3 mln (13% ludności miast) w 1988 r. do 4,8 (20,9%) w 2011 r. Według prognozy demograficznej na lata 2008–2035 liczba osób po 60 roku życia w analizowanym okresie może wzrosnąć do 10,8 mln (30% ogółu ludności), a w miastach do 6,5 (31% ogółu ludności miast)<sup>8</sup>. Proces starzenia się społeczeństwa ma cechować tzw. podwójne starzenie się, czyli szybki wzrost w populacji seniorów udziału grup „starszych-starych” (75–89 lat) i „długowiecznych” (90+). Efektem będzie dalsze różnicowanie się kategorii społecznej ludzi starych, wraz z ich potrzebami i metodami rozwiązywania ich problemów. Przybliżona prognoza zakłada też zmniejszanie się populacji Polski z 38,1 mln osób w 2008 r. do 35,9 w 2035 r. Rezultatem tych zmian ma być stopniowa dezurbanizacja i starzenie się zasobów pracy. Istnieje potrzeba interwencji wobec „kurczących się” miast i regionów, gdyż dochodzi w nich do ograniczenia szans na wykorzystanie kreatywności, stworzenie atrakcyjnych obszarów gospodarczych i zagrożenia rozkładem struktury części usług i dostępu do nich<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Por. Ibidem, s. 34.

<sup>7</sup> *Narodowy spis powszechny 2002. Ludność – Polska. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, Komunikat GUS z 1.09.2003 r., [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_ludnosc\\_stan\\_i\\_struktura\\_demograficzno\\_spoleczna.xls](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno_spoleczna.xls), dostęp: 20.05.2012 r.; *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2012, s. 115.

<sup>8</sup> *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 156–158, 173–175, 209; *Bank Danych Lokalnych*, GUS, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl), dostęp: 20.05.2012 r.

<sup>9</sup> *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, IP/B/REGI/IC/2007–044 11/07/2008, red. I. Katsarova, Parlament Europejski, Bruksela 2008.

## 2. Srebrna gospodarka jako odpowiedź na zmiany demograficzne

Kształt europejskich polityk publicznych wobec starzenia się społeczeństw w znacznej mierze wyznaczany jest działalnością Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju<sup>10</sup>. Strategie i zalecenia tych organizacji międzynarodowych odwołują się do paradygmatu „aktywnego starzenia się”<sup>11</sup>. R. Ervik, analizując rozwijane przez te organizacje koncepcje – odpowiednio: „społeczeństwo dla ludzi w każdym wieku” i „żyć dłużej, pracować dłużej”, zwraca uwagę, iż ignorują one innowacje technologiczne i nie uwzględniają ich potencjału w rozwiązywaniu problemów starzejących się społeczeństw<sup>12</sup>. Koncepcje te przypisują duże znaczenie wskaźnikowi obciążenia osób w wieku produkcyjnym osobami w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy nie uwzględnia on technologii umożliwiających częściowe przeciwdziałanie niedoborom siły roboczej poprzez wzrost wydajności pracy oraz zastąpienie wielu czynności automatami i robotami<sup>13</sup>. Nowe technologie prowadzą jednak do zjawiska „wykluczenia cyfrowego” i „wykluczenia robotycznego”, inaczej „podziału robotycznego” (*robotics divide*)<sup>14</sup>. W pierwszym przypadku istotny jest dostęp do internetu, szerzej do technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Podział robotyczny dotyczy zaś nierównego dostępu do robotyki poszczególnych krajów, ich regionów oraz społeczności lokalnych i grup. Podział ten może wyznaczać wymiar stratyfikacji społecznej odnoszący się zasadniczo nie tyle do samej technologii, co do oferowanych przez nią ułatwień w wykonywaniu czynności życia codziennego.

Koncepcja „srebrnej gospodarki” w krajach Unii Europejskiej stanowi jedną z „konstruktywnych odpowiedzi na wyzwania demograficzne”. Odpowiedzi tych mają dostarczyć działania nakierowane na szereg celów, które należą do kompetencji wyłącznych rządów i samorządów państw członkowskich oraz mogą być

<sup>10</sup> R. Ervik, *A Missing Leg of Ageing Policy Ideas: Dependency Ratios, Technology and International Organizations*, referat ESPANet The future of the welfare state, Urbino, 17–19.09.2009 r., [www.espanet-italia.net/conference2009/paper/15%20-%20Ervik.pdf](http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper/15%20-%20Ervik.pdf), dostęp: 20.05.2012 r.

<sup>11</sup> Paradygmat aktywnego starzenia się wywodzi się głównie z prowadzonych od lat dziewięćdziesiątych XX w. prac Światowej Organizacji Zdrowia, która pod pojęciem tym określa „proces optymalizacji możliwości w zakresie zdrowia, uczestnictwa i bezpieczeństwa w celu poprawy jakości życia starzejących się ludzi”. Zob. *Active Ageing. A Policy Framework*, WHO, Geneva 2002, s. 12.

<sup>12</sup> R. Ervik, *A Missing Leg of Ageing Policy Ideas...*, op.cit., s. 20–21.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 6–7, 11–14.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 22.



realizowane w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i komercyjnymi<sup>15</sup>. Dla podkreślenia wagi tych zagadnień i stymulowania dyskusji i działań 2012 r. ustanowiono Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (*European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations*)<sup>16</sup>. Oficjalne tłumaczenie nie odpowiada oryginalnemu sformułowaniu – koncepcji „aktywnego starzenia się” całego społeczeństwa, a nie jedynie osób starszych – tym samym może zawężyć analizy i polityki publiczne.

W 2007 r. Komisja Europejska zalecała budowę „srebrnej gospodarki”, uznając ją za koncepcję odnoszącą się do „kombinacji dobrych warunków dostaw (wysoki poziom edukacji, badań i rozwoju, wrażliwe i elastyczne rynki) z rosnącą siłą nabywczą starszych konsumentów, która oferuje nowe ogromne możliwości wzrostu ekonomicznego”<sup>17</sup>. Stwierdzono, że nie istnieje jej precyzyjna definicja i statystyki odzwierciedlające jej rozwój oraz iż nie jest to jeden sektor, lecz raczej zbiór produktów i usług z wielu istniejących już sektorów. Podobnie uznają badacze zjawiska P. Enste, G. Naegele i V. Leve: „srebrna gospodarka nie powinna być traktowana jako samodzielny sektor gospodarki, lecz raczej jako przekrój rynku, w który zaangażowanych jest wiele sektorów przemysłu”<sup>18</sup>. Pojęcie to jest zamiennie stosowane ze zwrotem „srebrny rynek” ukutym na początku lat siedemdziesiątych XX w. w Japonii w kontekście wzrostu dostępności udogodnień dla seniorów<sup>19</sup>. Rynek ten obejmuje m.in. dobra, wartości i usługi dla zamożnych osób starszych; specjalne rozwiązania w handlu między podmiotami gospodarczymi, umożliwiające dostosowania do starzejących się zasobów pracy; idee „projektowania uniwersalnego” i „międzypokoleniowego”, których celem jest

<sup>15</sup> Pięć celów działań wobec zmiany demograficznej określonych przez Komisję Europejską w 2006 r. i podtrzymanych w 2009 r. to: wspieranie odnowy demograficznej przez stworzenie lepszych warunków dla rodzin; wspieranie zatrudnienia poprzez tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz przedłużenie i jakościowa poprawa okresu aktywności zawodowej; stworzenie bardziej produktywniej i konkurencyjnej Europy; zorganizowanie Europy w taki sposób, aby przyjąć imigrantów i zapewnić im integrację, oraz zapewnienie stabilnych finansów publicznych, a tym samym zagwarantowanie ochrony socjalnej i sprawiedliwości międzypokoleniowej. Zob. *Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009)*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 29.04.2009 r.

<sup>16</sup> *Krajowy Plan Działania na rzecz Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 w Polsce*, MPiPS, Warszawa 2012.

<sup>17</sup> *Europe's demographic future. Facts and figures on challenges and opportunities*, European Commission, Luxembourg 2007, s. 96.

<sup>18</sup> P. Enste, G. Naegele, V. Leve, *The Discovery and Development of the Silver Market in Germany*, w: *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, red. F. Kohlbacher, C. Herstatt, Springer, Heidelberg 2008, s. 330.

<sup>19</sup> F. Coulmas, *Looking at the Bright Side of Things*, w: *The Silver Market Phenomenon...*, op.cit., s. v – vi.

adaptacja dóbr i usług do osób o różnym wieku, kondycji fizycznej i możliwościach poznawczych, co może skutkować integracją społeczną<sup>20</sup>.

Badania i strategie rozwoju sprzyjające budowie „srebrnej gospodarki” powinny uwzględniać wiele wymiarów tej koncepcji<sup>21</sup>. Można analizować kontynentalne, krajowe i regionalne modele instytucjonalizacji „srebrnej gospodarki”, które w odmiennym stopniu uwzględniają zróżnicowanie społeczne i kulturalne społeczeństw, w tym kategorii ludzi starych oraz współdziałania podmiotów publicznych, komercyjnych i pozarządowych<sup>22</sup>. Zasadne jest uwzględnianie przy tym barier konstruowania „srebrnych gospodarek” na poziomie regionalnym, jak: brak podmiotów gospodarczych zainteresowanych koncepcją i sprzyjającego im otoczenia, ograniczanie oferty do zamożnych starszych osób, niekorzystny wzorzec konsumpcji seniorów oraz mała siła przyciągania przez regiony starszych migrantów<sup>23</sup>. Przełamywaniu części z nich może służyć transfer gerontechnologii poprzez: formułowanie i wdrażanie programów strategicznych – w tym polityki innowacji, organizacje sieciowe i klastry i ośrodki badawczo-rozwojowe – w tym instytucje typu „agelab” i „medialab”<sup>24</sup>. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, iż gerontechnologia jest nauką o technologii i starzeniu się dążącą do poprawy

---

<sup>20</sup> F. Kohlbacher, C. Herstatt, *Preface and Introduction*, w: *The Silver Market Phenomenon...*, op.cit., s. xi – xxv.

<sup>21</sup> Czternaście segmentów „srebrnego rynku” według P. Enste, G. Naegele i V. Leve to: zastosowanie technologii informacyjnych (IT) w lecznictwie zamkniętym i ambulatoryjnym; eleganckie życie, adaptacja mieszkań i usług ułatwiających życie, w coraz większym stopniu opartych na IT; promocja samodzielnego życia, również z coraz większym wykorzystaniem IT; dziedziny gerontologicznie istotne dla ekonomii zdrowia, w tym technologie medyczne i e-zdrowie, technologie wspierające słuch i wzrok, protetyka i ortopedia; edukacja i kultura jako odpowiedź na chęć zdobycia wyższych stopni edukacji i zagospodarowania czasu wolnego; IT i media w połączeniu z medycyną, promowaniem niezależności i bezpieczeństwa; robotyka usług połączona z promocją samodzielnego życia w przypadku starszych osób z ciężkimi schorzeniami zdrowotnymi; mobilność i promowanie jej elementów, np. bezpieczeństwa ruchu samochodowego; wypoczynek, podróże, kultura, komunikacja i rozrywka; *fitness* i *wellness* jako odpowiedź na zwiększanie świadomości zdrowego stylu życia; odzież i moda jako przejaw dążenia do integracji społecznej; usługi ułatwiające codzienne życie i inne prace domowe; ubezpieczenia odnoszące się głównie do form ryzyka właściwych starszemu wiekowi; usługi finansowe zwłaszcza w dziedzinie ochrony kapitału, utrzymania bogactwa i zapobiegania utracie oszczędności. Zob. P. Enste, G. Naegele, V. Leve, *The Discovery and Development of the Silver Market in Germany*, op.cit., s. 330–331.

<sup>22</sup> Por. Ibidem, s. 337–338.

<sup>23</sup> Zob. A. Klimczuk, *Strategic Responses on Population Ageing in Regional Policy*, w: *Theory of Management 4. The Selected Problems for the Development Support of Management Knowledge Base*, red. Š. Hittmár, EDIS, University of Žilina, Žilina 2011, s. 261–265.

<sup>24</sup> Zob. Idem, *Transfer technologii w kształtowaniu srebrnej gospodarki*, w: *Transfer wiedzy w ekonomii i zarządzaniu*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2011, s. 65–70.

życia codziennego ludzi starych<sup>25</sup>. Są to także zaprojektowane z jej zastosowaniem produkty, usługi i rozwiązania infrastrukturalno-organizacyjne, np. urządzenia, inteligentne domy, środki transportu.

### 3. Analiza wybranych krajowych dokumentów strategicznych

Punkt wyjścia stanowi pozbawiony bezpośrednich odniesień do pojęcia „srebrnej gospodarki” program rządowy „Solidarność pokoleń” przyjęty w 2008 r.<sup>26</sup> Jego głównym celem jest wzrost do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia ludności znajdującej się między 55 a 64 rokiem życia do poziomu 50%. Kluczowe jest tu określenie działań z zakresu polityki rynku pracy i ograniczających dezaktywizację zawodową starszych pracowników. Założono wydłużanie i wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn celem zmniejszenia transferów skierowanych do seniorów, co ma pozwolić na wzrost wsparcia dzieci i młodzieży, które są najbardziej zagrożone ubóstwem. Założono konieczność realizacji polityki aktywnego starzenia się i modelu *flexicurity* obejmującego kształcenie ustawiczne.

Dośłownych relacji z omawianą tematyką nie zawiera też „Raport o kapitale intelektualnym Polski”. Powtarzając powyższe wnioski, stwierdzono, iż głównie z uwagi na niskie zatrudnienie osób 50+ i ich wysokie poczucie alienacji, pod względem kapitału intelektualnego polscy seniorzy zajmują ostatnie miejsce spośród 16 analizowanych krajów europejskich. Zalecono: zmianę polityki państwa wobec osób 50+, stworzenie paktu na rzecz ich aktywności, działania na rzecz zmiany postaw wobec seniorów, dostosowanie oferty edukacyjnej, popularyzację zarządzania wiekiem i reformę emerytalną<sup>27</sup>.

Bezpośrednie odniesienia do „srebrnej gospodarki” zawiera opublikowany rok później raport *Polska 2030*. Uznano w nim, że gospodarka ta odnosi się do aktywnego przebiegu życia na emeryturze w odróżnieniu od tradycyjnego modelu dezaktywizacji<sup>28</sup>. „Srebrna gospodarka” ma być wspierana głównie po 2020 r., gdy bardziej potrzebne będą działania na rzecz najstarszych obywateli. Celem jest stworzenie równowagi między liczbą osób zależnych a osób aktywnych, co

<sup>25</sup> J. Graafmans, V. Taipale, *Gerontechnology. A sustainable investment in the future*, w: *Gerontechnology. A sustainable investment in the future*, red. J. Graafmans, V. Taipale, N. Charness, IOS Press, Amsterdam 1998, s. 3.

<sup>26</sup> *Program Solidarność pokoleń...*, op.cit.

<sup>27</sup> *Raport o kapitale intelektualnym Polski*, red. M. Boni, KPRM, Warszawa 2008, s. 137.

<sup>28</sup> *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, KPRM, Warszawa 2009, s. 17.

ma zneutralizować negatywne efekty zmian demograficznych. Rozwojowi tej gospodarki ma sprzyjać poprawa stanu zdrowia seniorów<sup>29</sup>. Z drugiej strony system ten poprzez wykorzystanie potencjału seniorów ma pozwolić na ograniczenie ich zagrożenia ubóstwem<sup>30</sup>.

Projekt Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK) zakłada, iż budowa „srebrnej gospodarki” wymaga stworzenia dobrych warunków do życia dla osób młodych, które będą pełnić funkcje przywódcze po 2020 r.<sup>31</sup> Podkreśla się stymulowanie otwartości drugiego powojennego wyżu demograficznego (cyfrowego) na wymianę w kontaktach z przedstawicielami poprzedniego wyżu (analogowego) i wzrost jakości kapitału społecznego w tych relacjach. Wyróżniono i założono łączenie trzech strategii dojścia do srebrnej gospodarki: dostosowanie jednostronne – projekcja potrzeb i uwzględnienie zmian demograficznych, kompleksowe – przygotowanie społeczeństwa przez całe życie do jego dłuższego trwania poprzez politykę edukacyjną, zdrowotną, dostęp do technologii, pracę wysokiej produktywności, nowe rozwiązania emerytalne, aktywne działanie prewencyjne – polityka prokreacyjna i migracyjna. Uznano też, że „srebrna gospodarka” wymaga stworzenia modelu aktywności seniorów wykorzystującego ich potencjały i zapobiegającego wykluczeniu, bezpieczeństwa systemu emerytalnego, instytucjonalnego wsparcia opieki długoterminowej<sup>32</sup>.

Projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) wiąże omawiany system z wyzwaniem poprawy spójności społecznej i wysokiej aktywności zawodowej oraz adaptacyjności zasobów prac<sup>33</sup>. Zakłada stworzenie warunków rozwoju srebrnej gospodarki oraz opracowanie i upowszechnienie jej modelu. Działania te znajdują przełożenie w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, w której została zdefiniowana jako „uwzględniająca strukturę wieku ludności, w której istotną rolę odgrywają osoby w zaawansowanym oraz starszym wieku, model gospodarki odpowiadający na potrzeby osób starszych oraz pozwalający wykorzystać potencjał osób w zaawansowanym wieku”<sup>34</sup>. W opisie „srebrnej gospodarki” jako narzędzia realizacji strategii opisano obecne i przyszłe działania, m.in. programy „Solidarność pokoleń” i „Rekreacja ruchowa osób niepełnosprawnych w starszym wieku”,

<sup>29</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 276.

<sup>31</sup> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część I, red. M. Boni, MAiC, Warszawa 9.05.2012 r., s. 20, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część II, red. M. Boni, MAiC, Warszawa 9.05.2012 r., s. 120, 290.

<sup>32</sup> Długookresowa Strategia... Część I, op.cit., s. 56; Długookresowa Strategia..., Część II, op.cit., s. 162, 170.

<sup>33</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2020. Projekt, MRR, Warszawa, listopad 2011 r., s. 95, 97.

<sup>34</sup> Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Projekt, MPiPS, Warszawa 1.08.2012 r., s. 39.

projekt programu rozwoju uczenia się przez całe życie, opracowanie długofalowej polityki senioralnej, wsparcie rozwoju ekonomii społecznej i wolontariatu seniorów<sup>35</sup>. Pozostałe z podporządkowanych DSRK i ŚSRK zintegrowanych strategii nie zawierają bezpośrednich odniesień do srebrnej gospodarki. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i projekcie Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego znajdują się jednak liczne odwołania do starzenia się społeczeństwa i seniorów, które pokrywają się z przywołanymi już diagnozami i propozycjami działań.

## Podsumowanie

W artykule przybliżono główne cechy złożonych skutków procesu starzenia się społeczeństwa, które mogą zarówno pozytywnie, jak i negatywnie oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Zwrócono uwagę na konieczność uwzględniania w interwencjach publicznych działań na rzecz utrzymania solidarności pokoleń i zapobiegania wykluczeniu robotycznemu. Przybliżono właściwości koncepcji „srebrnej gospodarki” oraz ujęcie jej modelu w rządowych dokumentach strategicznych.

Zasadna jest dalsza popularyzacja „srebrnej gospodarki” przy uwzględnieniu zróżnicowania wewnętrznego kategorii społecznej ludzi starych. Krajowy model powinien w większym stopniu uwzględniać działania z zakresu polityki innowacji. Niezbędne jest wsparcie rozwoju gerontechnologii i jej wykorzystania głównie w transporcie i komunikacji poprzez stosowne programy i instytucje naukowo-dydaktyczne. Zachodzi potrzeba rozpoznania szans i barier tworzenia związanych ze srebrną gospodarką organizacji sieciowych, klastrów i ośrodków badawczo-rozwojowych. Badania mogą dotyczyć też identyfikacji regionalnych specjalizacji i modeli instytucjonalizacji srebrnej gospodarki<sup>36</sup>. Upowszechnienie

---

<sup>35</sup> Ibidem, s. 31, 191–194. Plany szczegółowe obejmują dodatkowe działania m.in. interwencje w systemie podatkowym, turystyce, sporcie, wsparcie Uniwersytetów Trzeciego Wieku, ograniczanie wykluczenia cyfrowego, politykę równego traktowania, przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek. Zob. Krajowy Plan Działania na rzecz Europejskiego Roku..., op.cit.; Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, MPiPS, Warszawa 2012.

<sup>36</sup> Do pierwszych w Polsce prób adaptacji koncepcji srebrnej gospodarki można zaliczyć następujące strategie i badania regionalne: Wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2008; B. Plawgo, M. Klimczuk, M. Citkowski, M. Juchnicka, A. Klimczuk, *Startery podlaskiej gospodarki. Analiza gospodarczych obszarów wzrostu i innowacji województwa podlaskiego: sektor rehabilitacji geriatrycznej*, WUP, Białystok 2009; *Wyzwania Małopolski w kontekście starzenia się społeczeństwa. Podejście strategiczne*, red. S. Golinowska, „Małopolskie Studia Regionalne” 2010, nr 2–3.

wyników badań powinno łączyć się z pobudzeniem współdziałania interesariuszy tego modelu.

## Literatura

- Active Ageing. A Policy Framework*, WHO, Geneva 2002.
- Bank Danych Lokalnych*, GUS, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl), dostęp: 20.05.2012 r.
- Coulmas F., *Looking at the Bright Side of Things*, w: *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, red. F. Kohlbacher, C. Herstatt, Springer, Heidelberg 2008.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część I, MAiC, red. M. Boni, Warszawa 9.05.2012 r.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część II, MAiC, red. M. Boni, Warszawa 9.05.2012 r.
- Enste P., Naegele G., Leve V., *The Discovery and Development of the Silver Market in Germany*, w: *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, red. F. Kohlbacher, C. Herstatt, Springer, Heidelberg 2008.
- Ervik R., *A Missing Leg of Ageing Policy Ideas: Dependency Ratios, Technology and International Organizations*, referat ESPAnet, Urbino, 17–19.09.2009 r., [www.espanet-italia.net/conference2009/paper/15%20-%20Ervik.pdf](http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper/15%20-%20Ervik.pdf), dostęp: 20.05.2012 r.
- Europe's demographic future. Facts and figures on challenges and opportunities*, European Commission, Luxembourg 2007.
- Gerontechnology. A sustainable investment in the future*, red. J. Graafmans, V. Taipale, N. Charness, IOS Press, Amsterdam 1998.
- Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża, P. Szukalski, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2010.
- Klimczuk A., *Bariery i perspektywy integracji międzypokoleniowej we współczesnej Polsce*, w: *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża, P. Szukalski, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2010.
- Klimczuk A., *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białystok*, Wiedza i Edukacja, Lublin 2012.
- Klimczuk A., *Strategic Responses on Population Ageing in Regional Policy*, w: *Theory of Management 4. The Selected Problems for the Development Support of Management Knowledge Base*, red. Š. Hittmár, EDIS, University of Žilina, Žilina 2011.
- Klimczuk A., *Transfer technologii w kształtowaniu srebrnej gospodarki*, w: *Transfer wiedzy w ekonomii i zarządzaniu*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2011.



- Kohlbacher F., Herstatt C., *Preface and Introduction*, w: *The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, red. F. Kohlbacher, C. Herstatt, Springer, Heidelberg 2008.
- Krajowy Plan Działania na rzecz Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 w Polsce, MPiPS, Warszawa 2012.
- Narodowy spis powszechny 2002. Ludność – Polska. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, Komunikat GUS z 1.09.2003 r., [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_ludnosc\\_stan\\_i\\_struktura\\_demograficzno\\_spoleczna.xls](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno_spoleczna.xls), 20.05.2012 r.
- Plawgo B., Klimczuk M., Citkowski M., Juchnicka M., Klimczuk A., *Startery podlaskiej gospodarki. Analiza gospodarczych obszarów wzrostu i innowacji województwa podlaskiego: sektor rehabilitacji geriatrycznej*, WUP, Białystok 2009.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, MPiPS, Warszawa 2008.
- Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, ISP, Warszawa 2009.
- Raport o kapitale intelektualnym Polski*, red. M. Boni, KPRM, Warszawa 2008.
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, KPRM, Warszawa 2009.
- Raport o rozwoju społecznym. Polska 1999. Ku godnej aktywnej starości*, red. S. Golinowska, UNDP, Warszawa 1999.
- Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2012.
- Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, red. I. Katsarova, IP/B/REGI/IC/2007–044 11/07/2008, Parlament Europejski, Bruksela 2008.
- Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, MPiPS, Warszawa 2012.
- Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009)*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 29.04.2009 r.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Projekt, MPiPS, Warszawa 1.08.2012 r.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Projekt, MRR, Warszawa, listopad 2011 r.
- Szukalski P., *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku*, w: *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, ISP, Warszawa 2009.
- Theory of Management 4. The Selected Problems for the Development Support of Management Knowledge Base*, ed. Š. Hittmár, EDIS, University of Žilina, Žilina 2011.
- The Silver Market Phenomenon. Business Opportunities in an Era of Demographic Change*, red. F. Kohlbacher, C. Herstatt, Springer, Heidelberg 2008.
- Transfer wiedzy w ekonomii i zarządzaniu*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2011.

*Wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2008.

*Wyzwania Małopolski w kontekście starzenia się społeczeństwa. Podejście strategiczne*, red. S. Golinowska, „Małopolskie Studia Regionalne” 2010, nr 2–3.

## Summary

---

### SILVER ECONOMY IN THE STATE STRATEGIC DOCUMENTS

One of the main challenges of the contemporary socio-economic development is the process of population ageing. The complexity of the changes associated with it justifies interventions taking into account the challenge of generational solidarity maintenance and robotics divide prevention. Article introduces the concept of silver economy – an economic system based on meeting the needs of ageing populations. This paper present the assumptions of building the silver economy contained in selected documents which are a part of civilizational project “Poland 2030. The Third Wave of Modernity”.

Summary include conclusions from the strategy analysis and postulates of further research directions.



# Wykluczenie cyfrowe. Korzyści włączenia osób po 50. roku życia w świat nowoczesnych technologii

## Wprowadzenie

Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) z wykorzystaniem internetu do niedawna utożsamiane były głównie z rozrywką. Dziś znajdują coraz szersze zastosowanie w różnych dziedzinach życia – elektroniczne zakupy, finanse, edukacja *on-line* są codziennością. Analizy wskazują na pozytywny związek między wykorzystaniem ICT a wzrostem gospodarczym i poziomem życia. Zyski te szczególnie mocno uwidaczniają się w dzisiejszych praktykach gospodarczych i stanowią istotne wsparcie w procesie rozwijania przedsiębiorczości, edukacji i szukania pracy.

Ograniczenie dostępu do ICT lub brak odpowiednich kompetencji cyfrowych może stanowić ważny element pogłębiający dystans pomiędzy obywatelami. Problem ten określamy jako wykluczenie cyfrowe. W pracy analizie poddana zostanie jedna z najbardziej zagrożonych wykluczeniem grupa społeczna – osoby starsze w wieku powyżej 50 lat. Przedstawione zostaną powody wykluczenia seniorów z e-świata, opisane zostaną korzyści płynące z użytkowania komputera i internetu oraz analizie poddane zostaną programy zmierzające do włączenia ich w rzeczywistość wirtualną.

## 1. Wykluczenie cyfrowe

Wykluczenie cyfrowe (*digital divide*) to ograniczenie dostępu do ICT lub brak odpowiednich kompetencji do ich obsługi. Termin ten jest bardziej złożony niż sam brak fizycznej możliwości dostępu do internetu. Ważne są również czynniki:

- brak umiejętności korzystania z internetu,
- niska jakość dostępu do internetu,
- nieznajomość języków<sup>1</sup>.

Fenomen wykluczenia cyfrowego wynika z szybkiego rozwoju ICT oraz swoistego „nienadążania” dużych grup społecznych za cyfrową rewolucją. Jedną z najbardziej zagrożonych grup są osoby starsze. Według badań CBOS tylko 6% osób powyżej 65 lat i 23% w wieku 55–64 korzysta z internetu, podczas gdy młodzi ludzie (18–24) korzystają z internetu w zdecydowanej większości (93%)<sup>2</sup>. Znaczny jest także odsetek starszych osób, które nigdy nie miały kontaktu z internetem: jest to aż 87% osób w wieku od 65 do 74 lat, 65% osób w wieku od 55 do 64 lat, ponad 40% osób w wieku od 45 do 54 lat – i jedynie 2% osób w wieku od 16 do 24 lat<sup>3</sup>. Z niespełna 13 mln Polaków po 50 roku życia prawie 10 mln nie korzysta z sieci, co przekłada się na jakość ich życia i pracy<sup>4</sup>. Brak umiejętności korzystania z nowych technologii wywołuje wykluczenie cyfrowe, a w konsekwencji marginalizację. „Bycie internautą” staje się kluczowe wobec rosnącej roli internetu w życiu. Bez działań na rzecz e-kompetencji istnieje ryzyko wykluczenia milionów Polaków nie tylko z rynku pracy, ale także dostępu do dóbr kultury i usług.

## 1.1. Korzyści gospodarcze płynące z korzystania z internetu

Internet jest siłą napędową rozwoju gospodarczego oraz pobudzania kreatywności. Sieć ma coraz istotniejszy wkład w PKB. Według badań Boston Consulting Group<sup>5</sup> w chwili obecnej polska gospodarka internetowa jest warta 35,7 mld zł, co

---

<sup>1</sup> M.R. Gilberta, M. Masuccia, C. Homkob, A.A. Bovec, *Theorizing the digital divide: Information and communication technology use frameworks among poor women using a telemedicine system?*, „Geoforum” 2008, Vol. 39, Issue 2, s. 914.

<sup>2</sup> *Aktualne problemy i wydarzenia*, CBOS, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_079\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF), dostęp: 5.09.2012 r.

<sup>3</sup> Dane pochodzą z: D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Diagnoza społeczna 2011 – warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics” 2011, No. 5, s. 299–327; *Digital inclusion – individuals*, Eurostat, 2010, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_bdek\\_di&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bdek_di&lang=en), *Spółczesność informacyjna w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006–2010*, GUS, Warszawa 2010, <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 10.09.2012 r.

<sup>4</sup> *Korzyści ekonomiczne z integracji cyfrowej osób 45+.* Wyniki badań projektu: *Polska Cyfrowa*, Pricewaterhouse Coopers Polska, Warszawa 2011, <http://www.mwi.pl/aktualnosci/303-korzysci-ekonomiczne-z-integracji-cyfrowej-osob-45.html>, dostęp: 10.09.2012 r.

<sup>5</sup> *Polska Internetowa. Jak Internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki*, Boston Consulting Group, Warszawa 2011, <http://polskainternetowa.pl/raport/>, dostęp: 31.08.2012 r.

stanowi 2,7% PKB. BCG prognozuje, że w ciągu najbliższych kilku lat branża ICT będzie rosła dwa razy szybciej niż PKB – o około 14% rocznie – i w 2015 r. osiągnie wartość co najmniej 4,1% PKB. Internet ułatwia rozwój społeczny i wpływa na przemiany polityczne. Jego zdecentralizowany charakter umożliwi przepływ informacji i dostęp do wiedzy na niespotykaną dotąd skalę. Wydarzenia arabskiej wiosny najlepiej pokazują transformacyjne możliwości sieci.

Wobec wzrostu znaczenia internetu korzystanie z niego coraz częściej staje się niezbędnym warunkiem funkcjonowania. Osoby poza siecią mają ograniczone możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym i kulturalnym. Prowadzi to do ich stopniowego wykluczania, zarówno społecznego, jak i ekonomicznego oraz do pogłębienia istniejących podziałów<sup>6</sup>. Z przeprowadzonych badań<sup>7</sup> wynika, że jednym z czynników leżących u podstaw tego wykluczenia – obok poziomu dochodów, położenia geograficznego oraz cech kulturowych – jest wiek: osoby starsze są najrzadziej korzystającą z internetu grupą zarówno w Polsce, jak i na świecie<sup>8</sup>.

## 1.2. Powody wykluczenia cyfrowego osób po 50 roku życia

Powody większej podatności seniorów na wykluczenie możemy podzielić na:

- **Przyczyny ekonomiczne.** Wielu spośród seniorów wskazuje wysoki koszt opłat dostępu oraz cenę sprzętu komputerowego pozwalającego na korzystanie z internetu jako główny powód niekorzystania z sieci<sup>9</sup>. Obecnie spadające ceny dostępu do internetu oraz sprzętu komputerowego powodują, że problem ten w dużej mierze traci na znaczeniu.
- **Brak motywacji, stereotypy oraz bariery kompetencyjne.** Dziś za bardziej znaczące uważa się brak motywacji, przekonania oraz bariery kompetencyjne w korzystaniu z internetu<sup>10</sup>. Wiele osób starszych, które obecnie nie korzystają z internetu, nie widzi korzyści z jego istnienia. Nie wie, czemu korzystanie z sieci miałyby służyć ani w jak można wykorzystać internet do zaspokajania

<sup>6</sup> D. Batorski, J.M. Zając, *Między alienacją a adaptacją – Polacy w wieku 50+ wobec internetu*, 2010, Raport Otwarcia Koalicji „Dojrzałość w sieci”, UPC Polska, Warszawa, <http://dojrzaloscw-sieci.pl/raport-otwarcia.html>, dostęp: 2.09.2011 r.

<sup>7</sup> Przegląd badań w: M. Hołda, *Edukacja osób starszych w zakresie korzystania z internetu w: Edukacja w dwóch światach – offline i online*, red. B. Szmigielska, Kraków 2011, s. 187–201.

<sup>8</sup> Y. Raban, M. Brynin, *Older people and new technologies*, w: *Computers, phones, and the internet. Domesticating information technology*, red. R. Kraut, M. Brynin, S. Kiesler, Oxford 2006, s. 43–50.

<sup>9</sup> A. Buniewicz, *Polscy seniorzy i Internet*, 2007, [www.egospodarka.pl/2007/Polscy-seniorzy-i-Internet,1,20,2.html](http://www.egospodarka.pl/2007/Polscy-seniorzy-i-Internet,1,20,2.html), dostęp: 3.09.2012 r.

<sup>10</sup> D. Batorski, J.M. Zając, *Między...*, op cit., s. 3.

- potrzeb. Wielu seniorów wskazuje na fakt skomplikowania internetu, boją się go i nie wyrażają chęci, aby uczyć się korzystania z tego narzędzia. Osoby starsze mają niższe poczucie skuteczności w tej dziedzinie, a jednocześnie często odczuwają wstyd przed młodszym pokoleniem i przejawiają obawy przed pokazaniem, że czegoś nie umieją i nie wiedzą<sup>11</sup>.
- **Przyczyny biologiczne.** Ważne są również specyficzne cechy rozwoju okresu starości: ograniczenia wynikające z kondycji psychofizycznej polegające na osłabieniu procesów percepcji, uwagi, pamięci i uczenia oraz zdolności poznawczych. Zmiany te są w dużej mierze odpowiedzialne za niechęć seniorów wobec ICT. Takie postawy przekładają się na wzrost lęku oraz wykształcenie niskiego poczucia skuteczności w tej dziedzinie<sup>12</sup>.
  - **Niedostosowanie ICT do specyficznych potrzeb osób starszych.** Ograniczenia biologiczne są wzmacniane przez niedostosowanie ICT do specyficznych potrzeb seniorów. Ich duża część uważa, że komputery się dla nich nie nadają, są zbyt trudne do obsługi lub nieprzydatne<sup>13</sup>. Charakterystyczna dla nowoczesnych urządzeń miniaturyzacja nie pozwala im na ich swobodne używanie. Typowy dla serwisów internetowych natłok bodźców, trudne do rozróżnienia kolory czy zbyt małe litery utrudniają percepcję tekstu. Pozytywnymi zmianami w tej dziedzinie jest wprowadzenie telefonów z powiększonymi klawiszami i stron internetowych, które umożliwiają powiększenie czcionki. Trend ten wydaje się trwały, gdyż zwiększanie się liczby seniorów powoduje, że grupa ta staje się atrakcyjna pod względem biznesowym dla producentów sprzętu i aplikacji. Kolejnym ograniczeniem jest nieznanomość języka angielskiego utożsamianego z ICT. Jednakże percepcja internetu jako sfery anglojęzycznej się zmienia. Coraz większa liczba serwisów dostępnych w języku polskim, poza tym nałożony przez ustawę wymóg publikacji polskojęzycznych instrukcji obsługi jest pozytywną zmianą.
  - **Nieznanomość internetu oraz jego negatywna percepcja.** Niechęć i negatywna postawa wobec internetu wynikają także z przekonań na temat zagrożeń związanych z jego używaniem. Obejmują one: możliwość łatwego rozpowszechniania treści nieakceptowanych społecznie (agresji, pornografii, rasizmu itp.), możliwość podszywania się pod inne osoby, kradzież danych osobowych<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> M. Hołda, *Ludzie starzy w świecie wirtualnym*, w: *Całe życie w sieci*, red. B. Szmigielska, Kraków 2008, s. 281–313.

<sup>12</sup> D. Batorski, J.M. Zajac, *Między...*, op.cit., s. 5.

<sup>13</sup> A. Buniewicz, op.cit.

<sup>14</sup> B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, „Nauka” 2012, nr 2, s. 141–155.

## 2. Pozytywne aspekty korzystania z internetu przez seniorów

Literatura przedmiotu opisuje szereg zysków, które można osiągnąć, włączając seniorów w cyfrową rewolucję. Zyski te możemy podzielić na:

- **Korzyści gospodarcze.** Integracja cyfrowa seniorów generuje bezpośrednie zyski ekonomiczne i społeczne. Szczegółowa analiza wpływu integracji cyfrowej seniorów na takie parametry, jak: wielkość stopy zatrudnienia, wzrost dochodów czy oszczędności skarbu państwa, została przedstawiona w raporcie Pricewaterhouse Coopers (PwC)<sup>15</sup>. W kontekście wzrostu zatrudnienia raport wskazuje kobiety i mieszkańców wsi jako głównych odbiorców korzyści. Według PwC w przypadku włączenia w cyfrową rzeczywistość wszystkich obywateli powyżej 45 roku życia średnia stopa zatrudnienia mieszkańców wsi podniesie się o prawie 22%, a kobiet – o 20%. Jednakże największe korzyści z integracji cyfrowej powinni odnieść obywatele powyżej 65 roku życia. W przypadku tej grupy osób zatrudnienie kobiet i mężczyzn wzrośnie o 79% i 51%<sup>16</sup>. Zwiększenie stopy zatrudnienia wiąże się bezpośrednio ze zwiększeniem dobrostanu psychicznego osób, co zostanie poruszone w kolejnej części pracy.

Poza bezpośrednimi zyskami dla gospodarki zwiększenie dostępu do internetu będzie stanowić źródło oszczędności czasowych i finansowych dla obywateli. Obejmują one kontakty z instytucjami publicznymi i służbą zdrowia, zakupy w internecie oraz internetową obsługę kont bankowych. Według PwC ogólna wielkość środków finansowych, które mogą być oszczędzone dzięki przeniesieniu kontaktów fizycznych do rzeczywistości wirtualnej, wynosi ponad 1,5 mld zł. 800 mln zł z tej kwoty jest pochodną ograniczenia bezpośrednich kontaktów z urzędami i instytucjami publicznymi, a ponad 700 mln zł wynika z kontaktów ze służbą zdrowia<sup>17</sup>. Badacze wskazują, że e-usługi zdrowotne i udzielanie konsultacji medycznych *on-line* będą jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki<sup>18</sup>.

- **Osobiste korzyści dla osób starszych.** Wymierne korzyści gospodarcze nie powinny przesłaniać trudniejszych do uchwycenia, ale równie ważnych, zysków osobistych. Badania jednoznacznie mówią, że korzystanie z internetu przez osoby

<sup>15</sup> Pricewaterhouse Coopers Polska, *Korzyści...*, op.cit., s. 6.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>18</sup> L. Lagana, T. Oliver, A. Ainsworth, M. Edwards, *Enhancing computer self-efficacy and attitudes in multi-ethnic older adults: a randomised controlled study*, „Ageing and Society” 2011, No. 31, s. 911–933.

starsze wiąże się ze wzrostem satysfakcji z życia<sup>19</sup>. Efekt ten wynika z większego dostępu do informacji, możliwości utrzymywania kontaktu z bliskimi oraz resztą społeczeństwa. Zmniejsza to poczucie osamotnienia i wykluczenia społecznego. Korzystanie z internetu pozwala seniorom nie tylko na kontakt ze swoimi rówieśnikami, ale również oferuje możliwości polepszenia kontaktu z młodszymi członkami rodziny, szczególnie poprzez serwisy społecznościowe, które stanowią dodatkową płaszczyznę transferu wiedzy i umiejętności między pokoleniami<sup>20</sup>. Z badań<sup>21</sup> przeprowadzonych w Polsce wynika, że osoby starsze korzystające z internetu mają większą liczbę przyjaciół w porównaniu do seniorów nieobecnych w sieci. Osoby te prowadzą bardziej aktywne życie społeczne i kulturalne. PwC wskazuje, iż objęcie wszystkich Polaków dostępem do internetu spowodowałoby wzrost liczby osób aktywnych społecznie i zawodowo o 23,5%<sup>22</sup>. Ponad połowa internautów po 60 roku życia przyznaje, że komunikacja poprzez internet umocniła ich kontakt z osobami ze swojej branży, nawet mimo bycia na emeryturze<sup>23</sup>. Głównymi beneficjentami pozostaną osoby niepracujące, zwłaszcza kobiety powyżej 60 roku życia, a odsetek pracujących, którzy zwiększą swoją aktywność społeczną po integracji cyfrowej, oscyluje w granicach 14% i jest zdecydowanie wyższy wśród mieszkańców terenów wiejskich<sup>24</sup>.

Korzystanie z sieci poprawia samoocenę przez zwiększenie poczucia własnych kompetencji: osoba starsza umiejąca korzystać z internetu czuje się pełnowartościowym członkiem społeczeństwa cyfrowego. Dostęp do sieci ma duże znaczenie i wpływ na powstawanie sieci silnego wsparcia. Ma to szczególne znaczenie dla osób, które w podeszłym wieku cierpią na choroby przewlekłe. Część badaczy stwierdza, że istnieje wyraźny pozytywny związek między komunikacją przez internet a stanem zdrowia<sup>25</sup>. W takich przypadkach uzyskane wsparcie społeczne pozytywnie wpływa na stan psychiczny internauty seniora. Komunikacja elektroniczna może równoważyć pojawiające się problemy z pogarszającym się słuchem i wzrokiem, które poza siecią

<sup>19</sup> B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy...*, op.cit., s. 141–155.

<sup>20</sup> N. Selwyn, S. Gorard, J. Furlong, L. Madden, *Older adults' use of information and communications technology in everyday life*, „Ageing and Society” 2003, No. 23, s. 561–582.

<sup>21</sup> D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Diagnoza społeczna 2011 – warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics” 2011, nr 5, s. 299–327.

<sup>22</sup> D. Krzezińska, *Jak Internet ułatwia życie dojrzałym Polaków*, Opis badania UPC Polska i Microsoft 2012, <http://www.edunews.pl/badania-i-debaty/badania/1793-jak-internet-ulatwia-zycie-dojrzalych-polakow>, dostęp: 10.09.2012 r.

<sup>23</sup> World Internet Project. Polska 2011, Warszawa, Agora S.A. i Grupa TP, dostęp: 21.08.2012 r., [http://bi.gazeta.pl/im/6/10726/m10726616\\_WORL-INTERNET-PROJECT-POLSKA-2011-REPORT-V.pdf](http://bi.gazeta.pl/im/6/10726/m10726616_WORL-INTERNET-PROJECT-POLSKA-2011-REPORT-V.pdf)

<sup>24</sup> *Korzyści...*, op.cit., s. 12.

<sup>25</sup> L. Lagana, T. Oliver, A. Ainsworth, M. Edwards, *Enhancing...*, op.cit., s. 932.

mogą obniżać satysfakcję z interakcji społecznych<sup>26</sup>. Przytaczane przykłady przekładają się na zmniejszenie poczucia osamotnienia oraz minimalizują ryzyko depresji<sup>27</sup>.

Reasumując, korzystanie z sieci przez seniorów może przynieść znaczne korzyści, ponieważ pozwala na zaspokojenie wielu specyficznych dla tej grupy wiekowej potrzeb, pomaga także w przekraczaniu ograniczeń, których źródłem jest kondycja psychofizyczna osób starszych.

### 3. Programy zmierzające do likwidacji wykluczenia cyfrowego

Badania nad likwidacją wykluczenia cyfrowego wskazują, że duże, centralne, rządowe projekty nie są skuteczne. Mimo przeznaczenia na ten cel znacznych środków nie zaobserwowano wzrostu e-kompetencji ani zwiększenia odsetka osób starszych korzystających z sieci<sup>28</sup>. W celu opracowania odpowiednich programów należy adekwatnie zaadresować podstawowe powody, dla których seniorzy nie korzystają z ICT. W celu bardziej efektywnego zachęcenia osób starszych do korzystania z komputerów i internetu konieczne jest, aby lepiej przewycięzać stereotypy i prezentować, w jaki sposób komputery mogą być praktycznie wykorzystane w życiu starszego człowieka. Dotychczasowe badania nad sposobami korzystania z sieci przez seniorów<sup>29</sup> wskazują, że najbardziej popularne są: edytor tekstu, e-mail, internet (głównie informacje dotyczące zdrowia, hobby i zainteresowania, podróże, wakacje oraz informacje lokalne). W związku z tym, prowadząc akcje informacyjne, należy skoncentrować się na elementach najczęściej używanych przez seniorów.

Ważne jest również odpowiednie przygotowanie trenerów prowadzących szkolenia. W celu złagodzenia dysonansu poznawczego powinni być w miarę możliwości znani osobom szkolonym, a różnica wieku między trenerami a szkolonymi nie powinna być zbyt duża. Bardzo ważna jest dostępność sprzętu i urządzeń oraz zapewnienie dostępu do internetu. Część rządowych programów<sup>30</sup> przewiduje

<sup>26</sup> A. Dickinson, R.L. Hill, *Keeping in touch: talking to older people about computers and communication*, „Educational Gerontology” 2010, No. 33, s. 613–630.

<sup>27</sup> D. Batorski, *Korzystanie...*, op.cit., s. 325.

<sup>28</sup> R.K. Polat, *Digital exclusion in Turkey: A policy perspective*, „Government Information Quarterly” 2012, Vol. 29.

<sup>29</sup> B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy...*, op.cit., s. 141–155.

<sup>30</sup> A. Morris, J. Goodman, H. Brading, *Internet use and non-use: views of older users*, Cambridge 2011.



wyposażenie istniejących bibliotek lub stworzenie od postaw lokalnych, nieodpłatnych centrów z dostępem do komputera i internetu. Podczas planowania takich instytucji niezmiernie ważne jest ich dostosowanie do potrzeb osób starszych, bardziej podatnych na choroby i niepełnosprawności (wygodne podjazdy, odpowiednie oświetlenie). Przegląd programów realizowanych w różnych krajach zawiera tab. 1.

Tab. 1. Programy poświęcone rozwijaniu aktywności seniorów w sieci realizowane na świecie do 2012 r.

Państwo	Projekt	Działania
<b>Stany Zjednoczone</b>	Digital Inclusion Initiative (DII)	Wyszkolenie grupy ok. 500 trenerów w starszym wieku do przekazywania wiedzy na temat używania internetu innym seniorom. Stworzenie e-podręcznika „Generations on Line”, dostosowanego i przeznaczonego do pracy z osobami po 55. roku życia.
<b>Wielka Brytania</b>	Age Concern and Help the Aged	Badania mające na celu poznanie przyczyn wykluczenia cyfrowego w grupie osób po 55. roku życia. Stworzenie raportu „Introducing another World: older people and digital inclusion”.
	Digital Inclusion Network: Age Concern	Kompleksowa pomoc dla organizacji prowadzących projekty włączające seniorów w cyfrowy świat: szkolenia, informacje i porady, wsparcie w kwestiach finansowych.
	Silver Surfers	Promowanie wśród osób starszych korzyści z używania internetu i poczty elektronicznej.
	Mobile Internet Tester Sessions (MITS)	Organizowanie spotkań zapoznających seniorów z internetem w domach opieki, promocja kursów umiejętności obsługi komputera przy wsparciu firmy Microsoft oraz wydanie dwóch podręczników „Grasp The NETtle” i „How to be a Silver Surfer”.
	Sus-IT	Badania dotyczące różnic w korzystaniu z technologii cyfrowej przez osoby starsze. Próby określenia zakresu wiedzy i wsparcia, jakiego potrzebuje ta grupa wiekowa, aby efektywnie uczestniczyć w życiu wirtualnym.
	Digital Unite (DU)	Szkolenia dla trenerów dotyczące specyfiki przekazywania wiedzy z zakresu nowych technologii osobom starszym, organizowane w domach tych osób.
	UTOPIA	Cykl warsztatów z seniorami, podczas których przekazywano podstawową wiedzę z zakresu pisania na komputerze, obsługi poczty elektronicznej i korzystania z internetu.
	Wireless Outreach Network (WON)	Zakup laptopów z dostępem do internetu oraz bezpłatne udostępnienie ich w centrach informacyjnych oraz szpitalu w obszarze Wigan.
<b>Szwecja</b>	ACTION	Program pośredniego wsparcia osób starszych przez stworzenie platformy edukacyjnej dla ich opiekunów. Do dyspozycji opiekunów oddano zestaw materiałów multimedialnych oraz system wideokonferencyjny umożliwiający kontakt z doradcami i innymi rodzinami biorącymi udział w projekcie.



<b>Litwa</b>	E-Senior; Internet for Your Garden; First Time Online? Let's Do It!	Zaangażowanie ponad 600 bibliotek, które zachęcały seniorów do korzystania z internetu. W projekcie wzięło udział ponad 23 tys. osób.
<b>Holandia</b>	Door internetten blijf je meedoen	Kampania mająca na celu zmianę postaw osób starszych wobec internetu, wzbudzenie motywacji do samodzielnego szukania informacji na temat świata wirtualnego poprzez udział w kursach online i offline. Wskazanie miejsc i treści w sieci związanych z potrzebami seniorów oraz promowanie korzystania z internetu jako sposobu na poprawę jakości życia.
<b>Francja</b>	Internet accompagné	Wsparcie osób starszych w trakcie pierwszego uruchamiania komputera oraz instalacji połączenia z internetem. W ramach programu, w zamian za znaczne ulgi podatkowe, 26 firm oferuje swoim klientom pomoc w pierwszych krokach radzenia sobie z ich produktami.
<b>Dania</b>	Dzień surfującego seniora	Seniorów posiadających umiejętności cyfrowe zachęcano do przyrowadzenia znajomych bez takich umiejętności do biblioteki lub telecentrum, aby pokazać, jakie korzyści może im przynieść nauka wykorzystania ICT. W programie bierze udział ponad 200 bibliotek i telecentrów <sup>30</sup> .

Źródło: B. Szmigielska, A. Bąk, M. Hołda, *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, „Nauka” 2012, nr 2, s. 149.

### 3.1. Inicjatywy w Polsce

W Polsce podejmuje się szereg działań zmierzających do likwidacji wykluczenia cyfrowego. Pomocne okazały się środki z Unii Europejskiej, które umożliwiają prowadzenie szkoleń oraz treningów. Wskazać tutaj należy w szczególności Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 (PO IG), a w jego ramach: działanie 8.3. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu e-Inclusion.

Jednym z pierwszych programów realizowanych w Polsce był projekt „Dojrzałość w sieci”<sup>32</sup>. Celem kampanii było podjęcie działań na rzecz przeciwdziałania e-wykluczeniu osób starszych. Główne działania objęły: badania i debaty oraz promocję korzyści z użytkowania sieci.

Problem ten został dostrzeżony przez polski rząd. W 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury (obecnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) rozpoczęło realizację projektu „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do

<sup>31</sup> *Mapa Drogowa Integracji Cyfrowej*, Centrum Innowacji Społecznych, Warszawa 2011, <http://www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com>, dostęp: 5.09.2012 r.

<sup>32</sup> <http://www.dojrzaloscwsieci.pl>, dostęp: 5.09.2012 r.

internetu”<sup>33</sup>. Program wspiera edukację cyfrową pokolenia 50+. We współpracy ze stowarzyszeniem „Miasta w Internecie” rekrutowani są lokalni liderzy, entuzjaści edukacji cyfrowej, ludzie cieszący się zaufaniem w swoich lokalnych społecznościach (tzw. „Latarnicy Polski Cyfrowej”), których zadaniem będzie promocja i udzielanie informacji na temat korzyści płynących z użytkowania internetu. Założenia przewidują rekrutację 2600 wolontariuszy – latarników, którzy swoim zasięgiem obejmą większość gmin Polski. Inicjatywa zyskała międzynarodowy rozgłos. W maju 2012 r. podczas Szczytu Społeczeństwa Informatycznego w Genewie organizowanego przez Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) projekt został nagrodzony prestiżową nagrodą WSIS Project Prize 2012.

## Podsumowanie

Najważniejsze wnioski płynące z analizy dotychczasowych kampanii mówią, iż podstawowym problemem jest dotarcie do grup wykluczonych z atrakcyjnym dla nich przekazem oraz uświadomienie im konkretnych korzyści, jakie mogą osiągnąć. Oznacza to konieczność dostosowania projektowanych programów do specyficznych potrzeb osób starszych, zmianę postrzegania sieci oraz w efekcie zapewnienie ich udziału w cyfrowej rewolucji.

Naturalne procesy biologiczne i starzenie się kolejnych już wykształconych cyfrowo pokoleń oznacza, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż „siwe e-wykluczenie” zostanie wkrótce zlikwidowane. Zanim to jednak nastąpi, ciągle pozostaje wiele do zrobienia. Bez działań na rzecz e-kompetencji istnieje ryzyko wykluczenia milionów Polaków nie tylko z rynku pracy, ale także dostępu do dóbr kultury i usług.

## Literatura

*Aktualne problemy i wydarzenia*, CBOS, Warszawa 2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_079\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF), dostęp: 5.09.2012 r.

Batorski D., *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych*, w: *Diagnoza społeczna 2009 – warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com), dostęp: 30.08.2012 r.

<sup>33</sup> <http://latarnik.mwi.pl/>, dostęp: 5.09.2012 r.

- Batorski D., *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Diagnoza społeczna 2011 – warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics” 2011, No. 5.
- Batorski D., Zajac J.M., *Między alienacją a adaptacją – Polacy w wieku 50+ wobec internetu*, 2010, Raport Otwarcia Koalicji „Dojrz@łość w sieci”, UPC Polska, Warszawa, <http://dojrzaloscwsieci.pl/raport-otwarcia.html>, dostęp: 2.09.2011 r.
- Buniewicz A., *Polscy seniorzy i Internet*, 2007, [www.egospodarka.pl/2007](http://www.egospodarka.pl/2007), Polscy-seniorzy-i-Internet,1,20,2.html, dostęp: 31.09.2012 r.
- Dickinson A., Hill R.L., *Keeping in touch: talking to older people about computers and communication*, „Educational Gerontology” 2010, No. 33.
- Digital inclusion – individuals*, Eurostat, 2010 [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_bdek\\_di&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bdek_di&lang=en), dostęp: 10.09.2012 r.
- Ernest-Jones T., *Closing Europe’s digital divide. Raport Economist Intelligence Unit*, 2007, [http://graphics.eiu.com/upload/Intel\\_Digital\\_Divide.pdf](http://graphics.eiu.com/upload/Intel_Digital_Divide.pdf), dostęp: 20.08.2012 r.
- Gilberta M.R., Masuccia M., Homkob C., Bovec A.A., *Theorizing the digital divide: Information and communication technology use frameworks among poor women using a telemedicine system?*, „Geoforum” 2008, Vol. 39, Issue 2.
- Hołda M., *Edukacja osób starszych w zakresie korzystania z internetu*, w: *Edukacja w dwóch światach – offline i online*, red. B. Szmigielska, Kraków 2011.
- Hołda M., *Ludzie starzy w świecie wirtualnym*, w: *Całe życie w sieci*, red. B. Szmigielska, Kraków 2008.
- Huang C.-Y., Chen H.-N., *Global digital divide: A dynamic analysis based on the Bass model*, „Journal of Public Policy & Marketing” 2010, No. 29.
- Korzyści ekonomiczne z integracji cyfrowej osób 45+. Wyniki badań projektu: Polska Cyfrowa*, Pricewaterhouse Coopers Polska, Warszawa 2011, <http://www.mwi.pl/aktualnosci/303-korzysci-ekonomiczne-z-integracji-cyfrowej-osob-45.html>, dostęp: 10.09.2012 r.
- Krzysińska D., *Jak Internet ułatwia życie dojrzałym Polaków*, Opis badania UPC Polska i Microsoft 2012, <http://www.edunews.pl/badania-i-debaty/badania/1793-jak-internet-ulatwia-zycie-dojrzalych-polakow>, dostęp: 10.09.2012 r.
- Lagana L., Oliver T., Ainsworth A., Edwards M., *Enhancing computer self-efficacy and attitudes in multi-ethnic older adults: a randomised controlled study*, „Ageing and Society” 2011, No. 31.
- Mapa Drogowa Integracji Cyfrowej*, Centrum Innowacji Społecznych, Warszawa 2011, <http://www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com>, dostęp: 5.09.2012 r.
- Morris A., Goodman J., Brading H., *Internet use and non-use: views of older users*, University of Cambridge, 2011.
- Polat R.K., *Digital exclusion in Turkey: A policy perspective*, „Government Information Quarterly” 2012, Vol. 29.

- Polska Internetowa. Jak Internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki*, Boston Consulting Group, Warszawa 2011, <http://polskainternetowa.pl/raport/>, dostęp: 31.08.2012 r.
- Raban Y., Brynin M., *Older people and new technologies*, w: *Computers, phones, and the internet. Domesticating information technology*, red. R. Kraut, M. Brynin, S. Kiesler, Oxford 2006.
- Selwyn N., Gorard S., Furlong J., Madden L., *Older adults' use of information and communications technology in everyday life*, „Ageing and Society” 2003, No. 23.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006–2010*, GUS, Warszawa 2010, <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 10.09.2012 r.
- Szmigielska B., Bąk A., Hołda M., *Seniorzy jako użytkownicy Internetu*, „Nauka” 2012, nr 2.
- Tomczyk Ł., *Seniorzy w świecie nowych mediów*, „E-mentor” 2010, nr 4(36), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/36/id/776>, dostęp: 21.08.2012 r.
- World Internet Project. Polska 2011, Warszawa, Agora S.A. i Grupa TP, <http://bi.gazeta.pl/im/6/10726/m10726616>, WORLD-INTERNET-PROJECT-POLSKA-2011-REPORT-V.pdf, dostęp: 21.08.2012 r.

## Summary

---

### INTERNET AND OLDER PEOPLE. INCLUSION OF PEOPLE OVER 50 YEARS OLD TO THE DIGITAL WORLD. ANALYSIS OF BENEFITS

Information and Communications Technologies (ICT) are mostly based on the Internet and used to be mainly associated with entertainment. Today, however, they are more common in various fields of life: e-commerce, finances, on-line education have become commonplace. The analysis indicates the positive relation between the ICT usage and economic growth. Modern technologies constitute significant empowerment to the development of entrepreneurship, education and job seeking. The limitation of access to ICT or lack of adequate e-competences could be a significant factor strengthening the divisions between people. This problem is defined as digital divide. In this paper, the group most threatened with the digital divide – people aged over 50 – has been analyzed. According to the studies, this group uses the Internet most rarely. The paper explains the reasons of exclusion of the older people from the digital world, describes the benefits stemming from using the computer and Internet and analyses programs aimed at bridging the digital gap among the elderly.

Natalia Pogorzelska  
Uniwersytet Łódzki

# Różne oblicza starzenia się. Przygotowanie do starości jako miernik społecznej i cywilizacyjnej dojrzałości

## Wprowadzenie

Starzenie się populacji to proces nieuchronny i nieodwracalny, wielka zmiana demograficzna, która wymaga przebudowy dotychczasowego modelu konsumpcji, produkcji czy zmian w systemie zabezpieczenia społecznego. Proces ten jest zarazem wyzwaniem dotyczącym wykorzystania potencjału powiększającej się grupy osób w wieku emerytalnym.

## 1. Starość i starzenie się w świetle literatury

### 1.1. Starość i starzenie się w perspektywie gerontologicznej

„Starość” i „starzenie się” to pojęcia niedookreślone. M. Mitręga<sup>1</sup> podkreśla, iż zazwyczaj oba terminy są rozpatrywane łącznie, gdyż „starość rozumiana

---

<sup>1</sup> M. Mitręga, *Starzenie się społeczeństwa jako problem badań naukowych*, w: *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Procesy starzenia się społeczeństwa i jego wyzwania dla polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2002, s. 9.

jest jako stan lub okres w życiu organizmu będący częścią procesu starzenia”<sup>2</sup>. W literaturze specjalistycznej odnajdujemy następujące definicje:

- 1) „**Starzenie się** to naturalne, nieodwracalne zmiany fizjologiczne uwarunkowane genetycznie, zachodzące w osobniczym rozwoju żywych organizmów, w tym także człowieka”. **Starość** (wiek starczy) to końcowy okres starzenia się nieuchronnie kończący się śmiercią<sup>3</sup>.
- 2) E. Rosset określa starość jako: „okres życia ustroju następujący po wieku dojrzałym, charakteryzujący się obniżeniem funkcji życiowych i szeregiem morfologicznych zmian w poszczególnych układach i narządach”<sup>4</sup>. Wymiar biologicznego starzenia jest tłumaczony przez A.A. Zycha jako „naturalne, nieodwracalne, nasilające się zmiany metabolizmu oraz właściwości fizykochemicznych komórek, prowadzące do upośledzenia samoregulacji i regeneracji organizmu, a także zmian morfologicznych i czynnościowych jego tkanek i narządów”<sup>5</sup>.

Za granicę wieku podeszłego zwykło się uważać 65 rok życia, ma ona jedynie umowny charakter, ponieważ starość można mierzyć na różne sposoby, a wiek kalendarzowy nie jest równoznaczny z biologicznym. Korzystając z terminologii fachowej, można powiedzieć, że proces starzenia się „oznacza stopniowe zmniejszanie rezerwy czynnościowej narządów, zmniejsza możliwość zachowania równowagi wewnątrzustrojowej w warunkach fizjologicznego stresu”<sup>6</sup>. Czynnikiem patogennym, jakim jest stres fizjologiczny, to nic innego jak całokształt zmian, którymi organizm odpowiada na różnorakie czynniki uszkadzające.

Gerontologia zawdzięcza binarny podział hipotez dotyczących biologicznej istoty starzenia się i starości D.B. Bromley’owi. Do pierwszej grupy hipotez zaliczył on te, które uznają, iż starzenie się można określić jako stopniowo rozwijający się i zaprogramowany, kontrolowany przez geny proces zmian ilościowych. Druga grupa zakłada, iż skumulowane skutki chorób i urazów są bezpośrednią przyczyną śmierci. Powyższa hipoteza ma związek z przekonaniem o narastaniu błędów w DNA oraz niewydolności starych komórek układu, który nie jest już naprawiany. O trwaniu życia danego osobnika decyduje współdziałanie wielu genów zaangażowanych w różnorodne procesy życiowe, zachodzące w organizmie

<sup>2</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>3</sup> *Encyklopedia dla pielęgniarek*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982, s. 118.

<sup>4</sup> S. Klonowicz, *Oblicza starości*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1979, s. 10.

<sup>5</sup> A.A. Zych, *Przekraczając smugę cienia. Szkice z gerontologii i tanatologii*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2009, s. 26.

<sup>6</sup> K. Wiczorkowska-Tobis, *Wszyscy się starzejemy*, w: *Profile starości*, red. L. Leońska, Wydawnictwo Miejskie, Poznań 2000, s. 34.

od momentu poczęcia. Jednocześnie produkty genów związanych ze starzeniem się są bardzo wrażliwe na czynniki środowiskowe, co dodatkowo komplikuje wzajemne zależności efektów działania środowiska i genów<sup>7</sup>.

## 1.2. Psychologiczne i psychospołeczne teorie starzenia się i starości

Proces starzenia się dotyka nie tylko ciała, lecz może przede wszystkim wpływać na psychikę człowieka. W wymiarze psychospołecznym proces starzenia się należy rozumieć jako ciągły proces zmian, które przebiegają w czasie, obejmując poza przemianami fizjologicznymi również psychiczne i społeczne. „Odnosi się ono do samoświadomości jednostki i jej zdolności przystosowania się do stopniowego starzenia – jest to odbiór własnego procesu, na który składają się takie elementy, jak poznanie, samoocena, motywacja, odczucia”<sup>8</sup>.

Rozpatrując proces starzenia się w kategoriach wyłącznie psychologicznych, należy wyjaśnić, jaki jest cel danej grupy teorii. A. Leszczyńska-Rejchert podaje, iż psychologiczne teorie „próbują opisać i wyjaśnić proces starzenia się w aspekcie zmian zachodzących w osobowości i inteligencji, rozpatrują konsekwencje tych zmian, szukają czynników modyfikujących i optymalizujących zachowanie się człowieka w okresie starości”<sup>9</sup>.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zmiany w psychice człowieka starszego analizuje się głównie w kontekście osobowości i sprawności umysłowej, przy czym istotne jest, aby pamiętać, iż wszelkie zmiany są znacznie zróżnicowane indywidualnie. Pewne zmiany w osobowości osób starszych mają związek z adaptacją do nowych warunków związanych ze starością. Mierniki przystosowania się do starości ustalane są na podstawie poglądów Denisa B. Bromley’a, który stwierdził, iż o pomyślnej adaptacji do starości świadczą następujące czynniki: stan zdrowia, aktywność, bystrość umysłu, przyjazny stosunek do ludzi, szczerość w kontaktach z innymi, wysoki poziom moralności, zadowolenie z życia, szacunek do samego siebie, pogodzenie się ze starością i świadomością, że śmierć jest nieunikniona, osiągnięcie pełnego zadowolenia z tego, że ma się zabezpieczony byt oraz poczucie bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Z. Szarota, *Gerontologia społeczna i oświatowa – zarys problematyki*, Oficyna Wydawnicza Text, Kraków 2000, s. 37–38.

<sup>8</sup> A.A. Zych, *Przekraczając smugę...*, op.cit., s. 27.

<sup>9</sup> A. Leszczyńska-Rejchert, *Człowiek starszy i jego wspomaganie – w stronę pedagogiki starości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 48.

<sup>10</sup> D.B. Bromley, *Psychologia starzenia się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969.



### 1.3. Społeczne teorie starzenia się i starości

Z. Szasta wskazuje wśród społecznych teorii starzenia się i starości cztery najpopularniejsze: aktywności, wyłączenia/wycofania, wymiany oraz modernizacji<sup>11</sup>. Według teorii aktywności długość życia człowieka wydłuża się wraz ze stopniowym polepszaniem kondycji psychofizycznej, na co ma wpływ prowadzenie aktywnego trybu życia. Teoria ta ujmuje proces starzenia jako efekt kumulowania się napięć związanych z postrzeganiem samego siebie przez pryzmat następujących zmian w odgrywanych rolach społecznych. Im bardziej człowiek jest aktywny, tym lepiej przystosowuje się do nowych ról, które mają stanowić substytut tych, które utracił wraz z przejściem na emeryturę lub po opuszczeniu domu przez dorosłe dzieci. Decydując się na prowadzenie aktywnego trybu życia, osoby starsze mogą uchronić się przed konsekwencjami psychicznymi, które są efektem spadku satysfakcji życiowej wynikającej ze zmiany głównej roli społecznej.

Na przeciwnym biegunie kształtowała się teoria wyłączenia/wycofania. Według niej naturalnym stanem dla okresu starości jest rezygnowanie z dotychczasowych ról i sukcesywne odsuwanie się na boczny tor. Takie zachowanie seniorów determinuje otoczenie do zmniejszania oczekiwań i redukcji interakcji z nimi. Ważnym elementem tej teorii jest stwierdzenie, że w starszym wieku naturalnie zmniejszają się społeczne interakcje. Wśród przyczyn tego procesu wymieniane są m.in.: chęć jednostki do usunięcia się z życia społecznego oraz marginalizacja seniorów przez społeczność, brak koncepcji, jak dalej żyć, zmiana podstawowych ról społecznych, co ma wpływ na osłabienie istniejących więzi rodzinnych, przyjacielskich itp., choroby, a także psychiczne zmęczenie czy frustracje. Wraz ze zmniejszeniem społecznych interakcji rozluźnieniu ulegają więzi emocjonalne łączące seniorów z otoczeniem, pojawia się większe skupienie się na własnej osobie, co zdaniem zwolenników teorii, prowadzi do stopniowego przygotowania na odejście<sup>12</sup>.

Trzecia z teorii – teoria wymiany – opiera się na zasadzie wzajemności, która stanowi fundament dla społeczeństwa opartego na wymianie dóbr. Osoby starsze nie są atrakcyjnymi partnerami do wymiany, ponieważ oferują relatywnie mniej, niż potrzebują. Ważnym elementem jest pojęcie „daru”, który nie ma granicy czasowej, musi jednak zostać zwrócony.

Ostatnia teoria to teoria modernizacji. Zakłada ona, iż długowieczność jest efektem wysokiego rozwoju gospodarczego. Potwierdzeniem tej teorii jest sytu-

<sup>11</sup> Z. Szasta, *Wiejska starość. Sytuacja życiowa ludzi starszych na wsi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s.15.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 17.



acja, jaka panuje w wysoko zindustrializowanych państwach, w których średnia długość życia w ciągu ostatnich dekad wydłużyła się przeciętnie o dwadzieścia lat.

## 1.4. Demograficzne ujęcie procesu starzenia się

Demografowie, podobnie jak teoretycy innych dziedzin, podnoszą kwestię braku uniwersalnej definicji starości oraz procesu starzenia się. W przypadku demografii problem stanowi jednoznaczne określenie, czy jest wiek starości. L. Frąckiewicz stwierdza: „rozdzielić można granicę chronologiczną, czyli wiek kalendarzowy, granicę biologiczną wynikającą ze sprawności psychofizycznej, [...], granicę ekonomiczną, jako wiek zaprzestania pracy zawodowej, granicę prawną, w której uprawnienia emerytalne są uzależnione od charakteru wykonywanej pracy i związanych z nią przywilejów skracających lub wydłużających okres zatrudnienia”<sup>13</sup>.

R. Pressat określa starzenie się populacji, które jest wynikiem spadku płodności, jako przejaw postępującej ewolucji struktury populacji ludzkich. W miarę rozprzestrzeniania się tego zjawiska problematyka starzenia się zajęła główne miejsce w badaniach strukturalnych przemiany populacji, a to odnalazło odzwierciedlenie w teoriach demografii<sup>14</sup>. J.C. Chesnais na podstawie obserwacji wyłącznie zmian umieralności, które przyjmuje jako jedyną siłę sprawczą starzenia się, wyróżnia trzy stadia przemian w strukturze populacji (w warunkach *ceteris paribus*):

- I. Następuje odmłodzenie struktury, które jest efektem zmniejszenia umieralności dzieci i młodzieży (obejmuje okres od rozpoczęcia spadku umieralności do pojawienia się spadku płodności).
- II. Poprzez obniżenie się umieralności w późnych latach życia postępuje starzenie się populacji.
- III. Stadium to występuje w społeczeństwach wysoko rozwiniętych, gdzie wraz z postępem w rozwoju medycyny umieralność ludzi starych będzie się zmniejszać. To zjawisko występuje w fazie nowoczesnej równowagi osiągniętej przy niskiej płodności i umieralności<sup>15</sup>.

W demografii, poza teoriami próbującymi wskazać przyczyny starzenia się populacji, funkcjonuje kilka sposobów na mierzenie liczebności starszej generacji w ogólnej strukturze ludności. Podstawowym miernikiem jest typ piramidy

<sup>13</sup> L. Frąckiewicz, *Społeczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności...*, w: *Polska a Europa...*, op.cit., s. 12.

<sup>14</sup> J. Kurkiewicz, *Ludzie starsi w rodzinie i społeczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007, s. 9.

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

wieku, w której według modelu Sundbärga wyróżnia się trzy zasadnicze typy struktury wieku ludności:

- progresywna struktura wieku; w tym przypadku mamy do czynienia ze społeczeństwem młodym, o dużej i rosnącej w czasie liczbie urodzeń;
- zastojowa struktura wieku; w tym przypadku proces starzenia się jest zdeterminowany powiększaniem liczby generacji w podeszłym wieku, co prowadzi do starzenia się ludności od wierzchołka piramidy wieku;
- regresywna struktura wieku, mamy tu do czynienia z procesem starzenia już od podstawy piramidy wieku, nawet jeżeli średnia długość życia nie ulega zmianie<sup>16</sup>. Obok piramid wieku funkcjonuje wyliczanie wskaźników procesu starzenia się ludności, można tu wskazać dwie zasadnicze tendencje badawcze:
  - ocena zmian w strukturze wieku ludności związanych ze zmianami liczby i udziału ludności starszej w całej badanej populacji;
  - ocena zmian w strukturze subpopulacji osób starszych<sup>17</sup>.

## 2. Wszechstronna aktywność jako czynnik pozytywnie warunkujący przygotowanie do starości

Starzenie się społeczeństw jako zjawisko demograficzne pociąga za sobą określone kwestie w aspekcie indywidualnym i społecznym. Na płaszczyźnie indywidualnej ludzie ci borykają się z koniecznością ciągłych przystosowań do szybko następujących zmian ekonomicznych, społecznych, a także z problemami samotności i osamotnienia, których nie potrafią rozwiązać bez pomocy. Na płaszczyźnie społecznej zmianie ulega socjalne położenie człowieka starego, związane z przemianami jego roli zawodowej, społecznej, rodzinnej<sup>18</sup>.

### 2.1. Zarządzanie wiekiem szansą na utrzymanie aktywności ekonomicznej pracowników 45+

W rozumieniu zarządzania zasobami ludzkimi, inaczej niż w przypadku demografii, próg wieku, kiedy pracownik dołącza do grona starszych, to 45 rok życia. Dlatego

<sup>16</sup> J. Kurkiewicz, *Ludzie starsi...*, op.cit., s. 11.

<sup>17</sup> E. Frątczak, *Proces starzenia się ludności Polski*, „Studia Demograficzne” 2002, nr 2/142, s. 4.

<sup>18</sup> A. Chabior, *Sytuacja rodzinna seniorów na przykładzie badań prowadzonych w województwie świętokrzyskim*, w: *Przestrzeń życiowa i społeczna ludzi starszych*, red. M. Dzięgielewska, Biblioteka Edukacji Dorosłych, Łódź 2000, s. 261.

w ramach zarządzania zasobami ludzkimi dochodzi do głosu nowa jego gałąź, jaką jest **zarządzanie wiekiem**. Według danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w „Małym Roczniku Statystycznym Polski 2012”, wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 45–54 wyniósł 73,6%, a w grupie 55 i więcej jedynie 21,3%<sup>19</sup>. Z racji postępującego starzenia się polskiego społeczeństwa, a także planowanej reformy emerytalnej, która ma zrównać wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn oraz wydłużyć go do 67 lat, pracodawcy staną przed wyzwaniem, jakim jest stworzenie sprzyjających warunków pracy dla coraz starszych pracowników.

Organizacje, które nie boją się wyzwań, budując własną politykę personalną, wprowadzają **zarządzanie wiekiem**, przez które rozumie się „zespół różnorodnych działań, skierowanych wobec starszych pracowników, mających na celu poprawę ich środowiska pracy oraz zdolności do jej wykonywania, podejmowanych przez wiele podmiotów, np. rząd, partnerów społecznych itp., na szczeblu krajowym, lokalnym oraz zakładu pracy”<sup>20</sup>. Strategia zarządzania wiekiem ma na celu promocję zdolności do pracy starzejących się pracowników z uwzględnieniem wszystkich grup wiekowych pracowników, wkraczając w niemal wszystkie funkcje i procesy zarządzania zasobami ludzkimi. Dodatkowym atutem tej strategii jest: po pierwsze, przełamywanie stereotypów, jakimi przy doborze pracowników kierują się pracodawcy, po drugie, strategia ta prowadzi do podniesienia samooceny pracobiorców z grupy wiekowej 45+.

Zadaniem procesów personalnych jest nie tylko pozyskanie, ocena i planowanie rozwoju pracowników, ale przede wszystkim dostosowanie posiadanych przez nich kompetencji do potrzeb firmy oraz wykorzystanie ich zgodnie z tymi potrzebami. Systemy zarządzania kompetencjami wprowadzają nowatorski sposób postrzegania ludzi jako zasobu, dzięki któremu firma może osiągnąć rzeczywistą przewagę konkurencyjną<sup>21</sup>. Poprzez zarządzanie kompetencjami indywidualnymi pracowników oraz kompetencjami organizacyjnymi uzyskać można spójność wszystkich obszarów zarządzania zasobami ludzkimi wraz ze strategią, kulturą organizacyjną oraz strukturą firmy<sup>22</sup>. Terminu „kompetencja” używa się dla oznaczenia zintegrowanego wykorzystania zdolności, cech osobowości, nabytej wiedzy i umiejętności, a także typowych zachowań i standardowych procedur w celu doprowadzenia do

<sup>19</sup> „Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012”, GUS, Warszawa 2012, s. 140.

<sup>20</sup> B. Urbaniak, *Starsi pracownicy na rynku pracy*, w: *Pracownicy po 45. roku życia wobec barier na rynku pracy*, red. E. Kryńska, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2007, s. 9.

<sup>21</sup> M. Sikor-Rzadcowska, *Kompetencje – pożyteczna moda*, „Personel i Zarządzanie” 2006, nr 2, s. 21.

<sup>22</sup> I. Kołodziejczyk-Olczak, *Kompetencje jobcoachów w ocenie własnej oraz beneficjentów projektu „Sojusz dla pracy*, w: *Pracownicy po 45 roku życia...*”, op.cit., s. 52.

pomyślnego wykonania założonej misji w ramach przedsiębiorstwa, które obarczyło nią pracownika w aspekcie swoich strategii i swojej kultury<sup>23</sup>.

Zarządzanie wiekiem oraz zarządzanie kompetencjami stanowią spójną całość w odniesieniu do pracowników 45+, którzy wymagają szczególnej uwagi oraz umiejętnego wykorzystania zdobytych przez nich w trakcie przepracowanych lat doświadczeń i zdolności.

## 2.2. Uzyskiwanie nowych wartości w życiu osób starszych poprzez aktywność kulturalno-oświatową

W starszym wieku istnieje szansa wykorzystania swego ukształtowanego edukacyjnego potencjału – rozszerzają się horyzonty, pogłębia spojrzenie na świat, pojawiają się szanse reinterpretacji własnego życia. Możliwość wykorzystania indywidualnego potencjału edukacyjnego wykorzystuje całościowa koncepcja kształtowania ustawicznego, która leży u podstaw bezustannego rozwoju naukowego, społecznego i ekonomicznego. Za najpełniejszą, jeśli chodzi o zakres pojęciowy, uznawana jest definicja przyjęta przez UNESCO, w której za istotę kształcenia ustawicznego uznaje się proces uczenia obejmujący całe życie człowieka i służy jego rozwojowi. „[...] głównym zadaniem edukacji ustawicznej jest w tym ujęciu wychowywanie nowego typu człowieka, charakteryzującego się twórczym i dynamicznym stosunkiem do życia i kultury; człowieka, który potrafi doskonalić siebie, zmieniać warunki życia i ulepszać je dla dobra społeczeństwa”<sup>24</sup>.

W odniesieniu do osób starszych założenia kształcenia ustawicznego realizują Uniwersytety Trzeciego Wieku. UTW stanowi rodzaj wspólnoty edukacyjnej organizowanej przez osoby i dla osób, które pragną być aktywne na emeryturze. Ta forma kształcenia ludzi starzejących się i starych odgrywa ważną rolę w profilaktyce i rehabilitacji gerontologicznej, gdyż głównym celem „uniwersytetu czasu wolnego” jest podtrzymywanie na duchu, dawanie wartościowego i szlachetnego zajęcia oraz poprawa warunków życia osób starszych przez aktywizację psychiczną, intelektualną i fizyczną, włączenie osób starszych do systemu edukacji permanentnej, jak również nauczanie „sztuki życia” w trzecim wieku przez wdrażanie profilaktyki gerontologicznej<sup>25</sup>. Ideą przewodnią UTW jest wspomaganie rozwoju człowieka starszego przez stwarzanie sytuacji sprzyjających rozwojowi oraz stymulowanie tego rozwoju

<sup>23</sup> C. Levy-Leboyer, *Kierowanie kompetencjami. Bilanse doświadczeń zawodowych*, Poltext, Warszawa 1997, s. 19.

<sup>24</sup> J. Pólturzycki, *Aktualne niepokoje w sprawie edukacji ustawicznej*, „Rocznik Andragogiczny” 2003.

<sup>25</sup> A.A. Zych, *Leksykon gerontologii*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007, s. 195–196.

przez doprowadzenie do osobistej aktywności słuchaczy. Mówiąc językiem andragogicznym, mamy tu na myśli: samokształcenie, autoedukację, realizację własnych projektów edukacyjnych<sup>26</sup>. O walorach rozwojowych UTW mówi jednoznacznie raport międzynarodowego seminarium, przygotowanego przez UNESCO, według którego kształcenie osób starszych w Uniwersytetach powoduje rozwój osobowości, uzyskiwanie i umacnianie więzi społecznych, rozwój osiągniętej wiedzy i zainteresowań, przekazywanie społeczeństwu osobistych doświadczeń oraz dalszy i aktywny udział w życiu społecznym<sup>27</sup>. Poprzez edukację, aktywizację społeczną, zaspokajanie potrzeb poznawczych i międzyludzkich UTW przygotowują człowieka w podeszłym wieku do szybko zmieniających się realiów otaczającego go świata. Poprzez spotkania z innymi studentami seniorami oraz rozwijanie swoich pasji i zainteresowań osoby korzystające z ofert UTW odmładzają się i czują się docenione<sup>28</sup>.

Jedną z cech konstytutywnych aktywności kulturalno-oświatowej jest jej „wolnoczasowość”. *A priori* więc należy zakładać, że może ona być postrzegana przez ludzi starszych jako ten rodzaj działalności, który wypełni lukę powstałą po zaprzestaniu pracy zawodowej. Przyjmując także, że aktywność kulturalno-oświatowa jest procesem pewnych zachowań i budowaniem nowych doświadczeń, kształtowaniem cech osobowości człowieka, zakładać można, że jej realizacja pozwoli ludziom starszym na odszukanie trwałych wartości i wzorów godnego postępowania. Będąc procesem komunikacji interpersonalnej, stanie się swoistą terapią różnych dolegliwości i stresów, jednym ze sposobów na dobrą starość. Przyjmując, że ludzie po przejściu na emeryturę mogą swój wolny czas wypełnić aktywnością kulturalno-oświatową, i że ta aktywność może mieć różne stopnie intensywności, postawiono hipotezę ogólną: aktywność kulturalno-oświatowa podnosi poziom i pozytywnie warunkuje adaptację do starości<sup>29</sup>.

### 2.3. Integracja międzypokoleniowa w rodzinie i społeczeństwie – znaczenie dla osób starszych

W przypadku integracji międzypokoleniowej w społeczeństwie pomiędzy jednostkami nie połączonymi więzami rodzinnymi narastająca potrzeba ich

<sup>26</sup> W. Wnuk, *Kompensacja czy kontynuacja rozwoju poznawczego słuchaczy UTW*, w: *Przestrzeń życiowa i społeczna ludzi starszych*, red. M. Dziegielewska, Łódź 2000, s. 213.

<sup>27</sup> H. Demel, H. Szwarz, *Zdrowie a edukacja*, „Oświata Dorosłych” 1988, nr 5.

<sup>28</sup> I. Wieczorek, *Rola Uniwersytetu Trzeciego Wieku w edukacji ustawicznej osób starszych*, w: *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Wydawnictwo Zakładu Demografii i Gerontologii Społecznej UŁ, Łódź 2008, s. 104.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 106.

budowania uwarunkowana jest dwiema przyczynami<sup>30</sup>. Pierwsza z nich wynika ze zmian demograficznych, ponieważ ludzie starzy pozostają współcześnie w o wiele dłuższym kontakcie z pokoleniem ludzi młodych, aniżeli miało to miejsce w przeszłości. Jeśli zaś chodzi o drugą przyczynę, dla której należy rozwijać dialog między generacjami, związana ona jest z uproszczonym wizerunkiem starości oraz negatywnej stereotypizacji osób starszych.

Za główny cel integracji międzypokoleniowej między członkami społeczeństwa uważane jest zapewnienie ciągłości kulturowej, którą można osiągnąć przez przedstawianie młodemu pokoleniu ogólnohumanistycznych wartości i wynikających z nich norm postępowania kształtujących życie społeczne. Odrębnym celem jest wspomaganie przez ludzi starych procesu kształtowania się tożsamości młodych ludzi<sup>31</sup>.

Integracje międzypokoleniowe mają charakter dwustronny – starsi oferują młodym doświadczenie oraz mądrość, jednocześnie uzyskując pomoc młodych, którzy dzięki jej udzielaniu mogą poczuć się potrzebni i spełnieni. K. Appelt uważa, iż relacja między najstarszymi a młodszymi daje szansę na zachowanie dynamicznej równowagi między zmiennością, z którą zwykle lepiej radzą sobie młodzi, a stałością i ciągłością, której źródłem są starsi<sup>32</sup>.

## Podsumowanie

Konieczne jest przewartościowanie stosunku społeczeństwa do seniorów. Należy zapobiegać wycofywaniu się starszych ludzi na margines życia społecznego, dzięki czemu nasze życie nie będzie uboższe o sumę doświadczeń i emocji, które możemy przejąć. Jak stwierdził L. Dyczewski: „(...) starość ma swoje wartości niezmiernie cenne dla samej jednostki. Wydłużające się życie człowieka trzeba nimi w sposób świadomy wypełnić”<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> B. Bugajska, *Integracja pokoleniowa. Projekty realizowane w Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Szczecinie*, w: *Starzenie się a satysfakcja z życia*, red. S. Steuden, M. Marczuk, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 251.

<sup>31</sup> B. Bugajska, op.cit., s. 251.

<sup>32</sup> K. Appelt, *Współcześni dziadkowie i ich znaczenie dla rozwoju wnuków*, w: *Szansa rozwoju w okresie późnej dorosłości*, red. A. Brzezińska, K. Ober-Łopatka i in., Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2007 s. 94.

<sup>33</sup> L. Dyczewski, *Ludzie starzy i starość w społeczeństwie i kulturze*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1994, s. 11.

## Literatura

- Appelt K., *Współcześni dziadkowie i ich znaczenie dla rozwoju wnuków*, w: red. A. Brzezińska, K. Ober-Łopatka i in., *Szanse rozwoju w okresie późnej dorosłości*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2007.
- Bromley D.B., *Psychologia starzenia się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969.
- Bugajska B., *Integracja pokoleniowa. Projekty realizowane w Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Szczecinie*, w: red. S. Steuden, M. Marczyk, *Starzenie się a satysfakcja z życia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Demel H., Szwarc H., *Zdrowie a edukacja*, „Oświata Dorosłych” 1988, nr 5.
- Dyczewski L., *Ludzie starzy i starość w społeczeństwie i kulturze*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1994.
- Encyklopedia dla pielęgniarek*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.
- Frąckiewicz L., *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności...*, w: red. idem, *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Procesy starzenia się społeczeństwa i jego wyzwania dla polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice, 2002,
- Frątczak E., *Proces starzenia się ludności Polski*, „Studia Demograficzne” 2002, nr 2/142.
- Klonowicz S., *Oblicza starości*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1979.
- Kołodziejczyk-Olczak I., *Kompetencje jobcoachów w ocenie własnej oraz beneficjentów projektu „Sojusz dla pracy*, w: Kryńska E., *Pracownicy po 45. roku życia wobec barier na rynku pracy*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2007.
- Kurkiewicz J., *Ludzie starsi w rodzinie i społeczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007
- Leszczyńska-Rejchert A., *Człowiek starszy i jego wspomaganie – w stronę pedagogiki starości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.
- Levy-Leboyer C., *Kierowanie kompetencjami. Bilanse doświadczeń zawodowych*, Poltext, Warszawa 1997.
- „Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012”, GUS, Warszawa 2012.
- Mitrega M., *Starzenie się społeczeństwa jako problem badań naukowych*, w: red. L. Frąckiewicz, *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Procesy starzenia się społeczeństwa i jego wyzwania dla polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2002.
- Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2002.
- Pomysłne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Wydawnictwo Zakładu Demografii i Gerontologii Społecznej UŁ, Łódź 2008.



- Przestrzeń życiowa i społeczna ludzi starszych*, red. M. Dziegielewska, Biblioteka Edukacji Dorosłych, Łódź 2000.
- Pólturzycki J., *Aktualne niepokoje w sprawie edukacji ustawicznej*, „Rocznik Andragoniczny” 2003.
- Kryńska E., *Pracownicy po 45. roku życia wobec barier na rynku pracy*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2007.
- Profile starości*, red. L. Leońska, Wydawnictwo Miejskie, Poznań 2000.
- Sikor-Rządcowska M., *Kompetencje – pożyteczna moda*, „Personel i Zarządzanie” 2006, nr 2.
- Starzenie się a satysfakcja z życia*, red. S. Steuden, M. Marczuk, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Szanse rozwoju w okresie późnej dorosłości*, red. A. Brzezińska, K. Ober-Łopatka i in., Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2007.
- Szarota Z., *Gerontologia społeczna i oświatowa – zarys problematyki*, Oficyna Wydawnicza Text, Kraków 2000.
- Szasta Z., *Wiejska starość. Sytuacja życiowa ludzi starszych na wsi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
- Urbanik B., *Starsi pracownicy na rynku pracy*, w: red. E. Kryńska, *Pracownicy po 45. roku życia wobec barier na rynku pracy*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2007.
- Wieczorek I., *Rola Uniwersytetu Trzeciego Wieku w edukacji ustawicznej osób starszych*, w: red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, *Pomysłne starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo Zakładu Demografii i Gerontologii Społecznej UŁ, Łódź 2008.
- Wieczorkowska-Tobis K., *Wszyscy się starzejemy*, w: *Profile starości*, red. L. Leońska, Wydawnictwo Miejskie, Poznań 2000.
- Wnuk W., *Kompensacja czy kontynuacja rozwoju poznawczego słuchaczy UTW*, w: red. M. Dziegielewska, *Przestrzeń życiowa i społeczna ludzi starszych*, Łódź 2000.
- Zych A.A., *Leksykon gerontologii*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007.
- Zych A.A., *Przekraczając smugę cienia. Szkice z gerontologii i tanatologii*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2009.



## Summary

---

### **THE DIFFERENT FACES OF AGING. PREPARING FOR OLD AGE AS A MEASURE OF SOCIAL AND CIVILIZATIONAL MATURITY**

Increasing number of senior citizens requires vivid cooperation between scientists and politicians, which will bring suitable strategies fulfilling needs and expectations of all age groups. A change in social consciousness is required, so that tolerant society, able to face the needs of all citizens will arise.

While ageing of populations is considered throughout biological, psychological, social and demographic criteria, when they are joined and adjust to overall situation of Polish nation, the ability to create institutions and social environment that are age – friendly is possible.



# Wykluczenie finansowe osób starszych w Polsce

## Wprowadzenie

Stopniowo poprawiająca się kondycja ekonomiczna gospodarstw domowych w ostatnich latach, zwłaszcza w Polsce i nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE), nie rozkłada się równomiernie wśród wszystkich grup społecznych. O ile niektóre z nich szybciej podnoszą standard życia, o tyle następuje proces marginalizacji innych grup o niższym potencjale ekonomicznym, co nasila się zwłaszcza w okresie kryzysów gospodarczych. Zjawisko wykluczenia stanowi trend ogólnoświatowy, obecny również w wielu wysoko rozwiniętych krajach jako efekt coraz bardziej wykształconego społeczeństwa, dostosowanego do gospodarki opartej na wiedzy, które jednak pozostawia poza nawiasem wiele osób, nie będących w stanie nadążyć za tymi zmianami. Wśród wykluczeń o charakterze ekonomicznym na szczególną uwagę zasługuje wykluczenie finansowe, które dotyka osoby starsze.

Seniorzy<sup>1</sup> z ekonomicznego punktu widzenia posiadają specyficzne cechy, które są istotne dla dalszych rozważań. Zgodnie z „hipotezą cyklu życia” F. Modiglianiego i A. Ando osoby w wieku poprodukcyjnym, które nie osiągnęły dochodów z pracy, z reguły są zmuszone do ograniczania wydatków. Z drugiej jednak strony, konsumenci ci powinni zgromadzić odpowiedni majątek i aktywa finansowe, aby dostatnio żyć w okresie poprodukcyjnym i móc finansować wszystkie swoje

---

<sup>1</sup> Seniorzy w rozumieniu autora tej pracy to osoby, które z uwagi na wiek znajdują się już w okresie poprodukcyjnym.

potrzeby. Należy dodać, iż osoby starsze postrzegane są przez firmy finansowe za bardziej rzetelne w zaciąganiu i spłacaniu zobowiązań oraz wiarygodne, jako osoby posiadające stałe i stabilne dochody<sup>2</sup>.

## 1. Wykluczenie finansowe seniorów jako problem o charakterze globalnym

Wykluczenie finansowe jest pojęciem stosunkowo nowym w nauce. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych zeszłego wieku zauważono, iż instytucje finansowe odmawiają świadczenia usług dla pewnych kategorii mniej majątnych klientów w niektórych krajach (A. Leyshon i N. Thirft)<sup>3</sup>. Badania podjęte przez kolejnych naukowców (C. Kempson i E. Whyley)<sup>4</sup> doprowadziły do ujawnienia wielu ujemnych skutków wykluczenia finansowego i rozmaitych zagrożeń z nim związanych, które mogą dotknąć zwłaszcza osoby ubogie. Stopniowo wykluczenia tego typu stały się zjawiskiem globalnym oraz nieodłączną cechą współczesnych rynków finansowych i to niezależnie od poziomu rozwoju gospodarki kraju.

W świetle nowszych badań wykluczenie finansowe definiuje się jako sytuację braku lub ograniczeń w dostępie do usług finansowych, które dla danej osoby mają podstawowe znaczenie lub jako proces prowadzący stopniowo do izolacji z systemu finansowego<sup>5</sup>. Zakres pojęciowy podstawowych usług finansowych może przy tym rozmaicie kształtować się w zależności od potrzeb danej grupy. W obrębie seniorów będzie to nie tylko wykluczenie płatnicze, kredytowe, oszczędnościowe i inwestycyjne, ale także dodatkowe dwa obszary, tj. wykluczenie emerytalno-rentowe, które polega na otrzymywaniu zbyt niskich świadczeń w stosunku do podstawowych potrzeb, jak również wykluczenie z systemu tzw. hipoteki odwróconej ze względu na zbyt niską wartość nieruchomości.

---

<sup>2</sup> *Wykluczenie finansowe seniorów. Raport*, Związek Doradztwa Finansowego, [http://www.finance.egospodarka.pl/77187\\_Wykluczenie-finansowe-seniorow,1,48,1.html](http://www.finance.egospodarka.pl/77187_Wykluczenie-finansowe-seniorow,1,48,1.html), dostęp: 15.04.2012 r.

<sup>3</sup> A. Leyshona, N. Thirft, *Money Space: geographies of monetary transformation*, TJ Press, Cornwall 1996, s. 228, 236, 237.

<sup>4</sup> E. Whyley, J. McCornick, C. Kempson, *Paying for peace of mind*, Police Study Institute, London 1998, s. 7–8.

<sup>5</sup> J. Buko, *Przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu jako element wspierania polityki społecznej*, w: Zeszyt 20, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 268–278.

Tab. 1. Główne obszary wykluczenia finansowego seniorów

Rodzaj wykluczenia	Główne skutki wykluczenia
usługi bankowe	pozostawanie poza systemem bankowym, co powoduje m.in. brak lub poważne ograniczenia w dostępie do usług finansowych, w tym możliwości bezpiecznego gromadzenia pieniędzy i dokonywania transferów płatniczych
kredyty	brak zdolności kredytowej, na ogół z uwagi na wiek oraz zbyt niskie dochody i niemożność zaciągania kredytów
ubezpieczenia	niemożność ubezpieczenia z reguły z powodu wieku oraz stanu zdrowia
oszczędnościowe/inwestycyjne	brak odpowiedniej nadwyżki finansowej na lokowanie środków finansowych w oszczędności lub inwestycje
świadczenia rentowo-emerytalne	dochody z rozmaitych transferów świadczeń socjalnych są zbyt niskie w relacji do podstawowych potrzeb
odwrócona hipoteka	posiadana nieruchomość nie może stać się przedmiotem transakcji hipoteki odwróconej, a seniorzy zostają pozbawieni dochodów z tego tytułu

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Sfery wykluczenia społecznego osób starszych jako efekty wykluczenia finansowego i ubóstwa

Wykluczenie społeczne osób starszych	
Sfera ekonomiczna: – obniżenie standardu życia – nierówny dostęp do usług (np. finansowych, medycznych)	Sfera socjokulturowa: – brak lub ograniczenia w integracji społecznej w ramach formalnych i nieformalnych struktur społecznych – niedostateczne utożsamianie się z normami społecznymi i wartościami danej społeczności

Źródło: opracowane na podstawie badań G. Johoel-Gijsbergs, C. Voorman<sup>6</sup>.

Zjawisko wykluczenia finansowego jest o tyle niepokojące, iż z reguły prowadzi do wykluczenia społecznego i ubóstwa. Bez dostępu do usług finansowych konsument stopniowo napotyka na coraz większe problemy społeczno-ekonomiczne, polegające na pozbawianiu go możliwości uczestnictwa w rynku czy systemie finansowym. Proces izolacji seniorów następuje stopniowo, a w konsekwencji może prowadzić do łagodniejszych skutków, jak utrudnienia w nabywaniu dóbr konsumpcyjnych na kredyt, aż do dalej idących, włącznie z bankrutem wskutek całkowitej utraty płynności finansowej. Należy dodać, że wykluczenie społeczne

<sup>6</sup> G. Johoel-Gijsbergs, C. Voorman, *Social exlucions of the elderly. A comperatibe study of UE Members States*, ENEPRI, Bruksela 2008, s. 8–9.

emerytów rzutuje nie tylko na sferę ekonomiczną, ale także socjokulturową, izolując te osoby od rozmaitych form integracji społecznej i prowadząc do rozkładu więzi kulturowych łączących seniora ze społecznością.

Również czynniki długookresowe o charakterze makroekonomicznym związane ze spowolnieniem gospodarczym czy procesem starzenia się społeczeństw mogą pogłębiać problemy wykluczeń i ubóstwa. Stąd też Komisja Europejska ogłosiła rok 2010 Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniami Społecznymi, zaś spójność społeczna jest jednym z celów strategii lizbońskiej, mającym na celu pełną inkluzję społeczną osób ubogich.

## 2. Wykluczenie i samowykluczenie finansowe seniorów w Polsce

Zasadnicze czynniki wykluczające finansowo seniorów wiążą się z polityką banków, która w dostatecznym stopniu nie rozpoznaje ani ekonomicznego potencjału tej grupy konsumenckiej, ani jej potrzeb oraz specyfiki. Wprawdzie instytucje finansowe coraz częściej kierują specjalną ofertę dla seniorów (np. informacje na stronach internetowych są prezentowane na specjalnych, przyjaznych stronach, z większą czcionką i programem umożliwiających ich odczytywanie), lecz oferta na rynku jest wciąż zbyt uboga, aby zachęcić emerytów do korzystania z usług bankowych. Banki nie prowadzą także specjalnego doradztwa finansowego z użyciem terminologii zrozumiałej dla seniorów, przez co kierują oferty sformułowane w języku trudnym dla nich do zrozumienia. Banki także wprowadzają sztywne limity wieku, uniemożliwiające osobom starszym korzystanie z kredytów<sup>7</sup>.

Czynnikiem wykluczającym mogą być także zbyt niskie dochody w stosunku do kosztów niektórych usług bankowych. Niemniej elementarne usługi takie jak np. konto bankowe o podstawowych parametrach są oferowane przez niektóre banki i SKOK-i nawet nieodpłatnie, choć generalnie zasób oferty usług finansowych dla emerytów jest wciąż zbyt ubogi.

Płytka świadomość ekonomiczna<sup>8</sup> seniorów prowadzi do specyficznego zjawiska samowykluczenia finansowego polegającego na tym, iż konsumenci posiadający

<sup>7</sup> *Wykluczenie finansowe seniorów. Raport*, op.cit.

<sup>8</sup> Świadomość ekonomiczna w obszarze zachowań finansowych jest złożonym pojęciem, na które składają się zarówno uwarunkowania ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne (np. genetyczne, psychologiczne, socjologiczne). Istotnym czynnikiem ją kształtującym jest wiedza uzyskana zarówno podczas formalnej, jak i nieformalnej edukacji, zob. B. Świecka, *Bankructwa gospodarstw domowych*, Difin, Warszawa 2009, s. 92–106.

potencjalne możliwości korzystania z usług finansowych nie są zainteresowani uczestnictwem w tym systemie. Wykluczenie w tym przypadku jest następstwem dobrowolnej decyzji konsumentów, a nie dyskryminacyjnych praktyk banków. Samowykluczenie ma charakter subiektywnej decyzji o wyłączeniu się z systemu finansowego, bez ekonomicznej analizy efektywności korzystania z tego typu usług. Wydaje się, że istotną rolę w samowykluczeniu seniorów odgrywają także czynniki kulturowe związane z negatywnymi doświadczeniami z przeszłości, w tym brak atrakcyjnych produktów finansowych w okresie PRL, towarzysząca przemianom ustrojowym hiperinflacja czy niepokojące informacje o bankructwach instytucji finansowych.

Tab. 3. Płytką świadomość ekonomiczna wynikająca z wykluczenia finansowego emerytów jako pochodna uwarunkowań behawioralno-edukacyjnych i ekonomicznych

Czynniki behawioralne i edukacyjne	Czynniki ekonomiczne
negatywne doświadczenia z okresu PRL oraz pierwszych lat transformacji ustrojowej	zbyt niskie dochody w stosunku do potrzeb i obniżenie standardu życia
płytką świadomość ekonomiczna	
samowykluczenie i brak wiedzy związanej z korzyściami płynącymi z korzystania z systemu finansowego	ubóstwo i izolacja społeczno-ekonomiczna

Źródło: opracowanie własne.

### 3. Spirala długów jako specyficzna przyczyna wykluczenia finansowego seniorów w Polsce

Osoby starsze mają zazwyczaj mniejsze dochody w stosunku do okresu aktywności zawodowej, a równocześnie ich potrzeby – i to o charakterze podstawowym – mogą się zwiększać głównie z uwagi na koszty leczenia. Zmusza to konsumentów do sięgania najpierw do wewnętrznych, a następnie zewnętrznych źródeł finansowania. Te wewnętrzne źródła finansowania są związane z możliwością uzyskania dodatkowego dochodu z wykorzystaniem posiadanego majątku oraz własnych zdolności produkcyjnych.

Metodę pozwalającą na uzyskanie stałego dodatkowego dochodu stanowi instytucja hipoteki odwróconej, która polega na sprzedaży nieruchomości do specjalnego funduszu w zamian za dożywotnie, miesięczne dodatkowe świadczenia pieniężne. Chociaż narzędzie to dla wielu seniorów będzie stanowić właściwie jedyną sposobność na stałe i regularne zwiększenie dochodów, ale jego efektyw-

ność może być ograniczona do właścicieli wartościowych nieruchomości. Stąd też mieszkańcy mniejszych miejscowości i wsi potrzebujący wsparcia materialnego mogą być pozbawieni korzyści płynących z tego instrumentu finansowego, gdyż tego typu fundusze nie będą zainteresowane wykupem ich nieruchomości. Co więcej, chociaż trwają prace nad ustawową regulacją tych funduszy, brak nadzoru finansowego i regulacji prawnych powoduje, iż oferowane świadczenia mogą być zaniżane.

Jeżeli gospodarstwo domowe nie ma możliwości zwiększenia swoich dochodów, zostaje zmuszone do sięgnięcia do kredytów oferowanych przez zewnętrzne instytucje finansowe, co rodzi ryzyko popadnięcia w tzw. spirale zadłużenia. Kredyty w dłuższej perspektywie zwiększają zadłużenie o konieczność spłaty ich rat dla gospodarstw domowych seniorów, których budżety na ogół są już znacząco obciążone.

Generalnie rzecz ujmując, zagrożone niewypłacalnością gospodarstwo domowe może zareagować na częściową utratę płynności finansowej, zwiększając dochody albo ograniczając wydatki. Jednak każda z tych operacji może być awykonalna dla starszych. Progresa dochodów poprzez podjęcie pracy najemnej przez seniorów może być ograniczona stopniem sprawności psychofizycznej i stanem zdrowia. Redukcja wydatków będzie w praktyce jeszcze trudniejsza do zrealizowania w sytuacji konieczności finansowania potrzeb kluczowych dla gospodarstwa domowego, np. leczenia ratującego zdrowie lub życie czy nakładów na remont nieruchomości w złym stanie technicznym zagrażającym domownikom. Wprawdzie niektóre gospodarstwa domowe mogą zmniejszać wydatki poprzez konsumpcję naturalną (np. uzyskiwanie żywności własnej produkcji), lecz będzie to ograniczone do gospodarstw domowych posiadających takie możliwości produkcyjne, czyli przede wszystkim gospodarstw wiejskich.

Częściowa utrata płynności finansowej<sup>9</sup>, która polega na nieregulowaniu części zobowiązań (np. czynszu), może spowodować odmowę dalszego kredytowania przez banki, analizujące kondycję ekonomiczną gospodarstw domowych na podstawie danych z biur informacji gospodarczej. Sytuacja ta zmusi zadłużonych konsumentów do poszukiwania alternatywnego finansowania w instytucjach pozabankowych, udzielających ryzykownych, wysoko oprocentowanych pożyczek, których spłata będzie jeszcze trudniejsza i może doprowadzić do całkowitej utraty płynności finansowej. Z kolei wszczęcie procedur sądowych mających na celu przymusowe

---

<sup>9</sup> Liczba osób powyżej 65 roku życia, które zaprzestały spłaty zobowiązań według Krajowego Rejestru Długów, waha się od 2,30 do 3,22% w zależności od województwa (*Kompleksowy Raport o Długach*, Krajowy Rejestr Długów, Wrocław 2011, s. 8–11).



odzyskanie utraconych kredytów spowoduje dalsze znaczące narastanie kosztów utrzymania gospodarstwa domowego. W takiej sytuacji jedyną szansą wydaje się nowo wprowadzona instytucja upadłości konsumenckiej<sup>10</sup> i sądowe obniżenie spłat do wielkości możliwych do udźwignięcia przez seniorów, ale dotyczy to wyłącznie tych, których zadłużenie powstało z przyczyn od nich niezależnych.

Tab. 4. Spirala niewypłacalności gospodarstw domowych prowadzonych przez seniorów

<b>Zbyt niskie dochody gospodarstw domowych w stosunku do ich potrzeb</b>	
niemożność zwiększenia dochodów	niemożność redukcji wydatków
zadłużenie w instytucjach bankowych (całkowita płynność finansowa)	
zadłużenie w instytucjach pozabankowych z uwagi na odmowę dalszego kredytowania przez banki (częściowa płynność finansowa)	
całkowita niewypłacalność	

Źródło: opracowanie własne.

## 4. Wykluczenie finansowe seniorów w świetle badań Narodowego Banku Polskiego

W odniesieniu do osób starszych w Polsce, wedle badań Narodowego Banku Polskiego (NBP) z 2010 r., jedynie 51% emerytów/rencistów ma własne konto bankowe, 16% posiada wspólne konto bankowe, zaś 33% nie dysponuje w ogóle kontem bankowym. Aż 92% emerytów i rencistów opłaca rachunki gotówkowo, a jedynie 8% bezgotówkowo<sup>11</sup>, co oznacza, iż nawet osoby z tej grupy posiadające rachunek bankowy nie wykorzystują go do podstawowych operacji finansowych, czyli transferu środków pieniężnych. Warto zauważyć, że znacząca większość osób powyżej 50 roku życia nie używa internetu<sup>12</sup>, co automatycznie wyklucza je z e-bankingu, chociaż usługi te mogą czasami nawet do zera obniżyć koszty transakcyjne opłat za rachunki.

<sup>10</sup> Upadłość konsumencka została wprowadzona Ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr.234 Poz. 1572).

<sup>11</sup> T. Koźłinski, *Wykluczenie płatnicze w Polsce i innych krajach UE*, NBP, Warszawa 2010, <http://www.nbp.pl>, dostęp: 15.04.201 r.

<sup>12</sup> Wedle badań GUS 89,40% osób powyżej 50 roku życia nie korzysta z internetu (*Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2007–2011*, GUS w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 109).

Tab. 5. Posiadanie i wykorzystywanie konta bankowego przez emerytów i rencistów

Konto indywidualne	51%	92% nie używa konta bankowego do dokonywania opłat za energię elektryczną	8% używa konta bankowego do dokonywania opłat za energię elektryczną
Konto bankowe wspólne z partnerem	16%		
Brak konta bankowego	33%		

Źródło: opracowanie na podstawie badań T. Kozłińskiego, NBP, Warszawa.

Bliższe i dokładniejsze poznanie przyczyn związanych z wykluczeniem finansowym wymaga pogłębionych badań jakościowych<sup>13</sup>, które mogą ujawnić szczegółowe preferencje konsumenckie. W świetle tych badań renciści i emeryci nie korzystają z usług bankowych z rozmaitych przyczyn, wśród których możemy wyróżnić:

- brak zaufania („Bank dba tylko o własne interesy”, „Bank może łatwo splajtować”, „Banki to takie trochę kasyno...”),
- niebezpieczeństwo korzystania z bankomatów („Bankomaty są niebezpieczne”),
- kult gotówki („Lubię gotówkę”, „Lubię patrzeć na te pieniądze, pogłaskać je...”),
- kontrola wydatków konsumpcyjnych („Widać od razu, ile mi ubyło”),
- ryzyko związane z transakcjami on-line („Jeżeli robisz przelew na pocztę, to masz dokument z pieczętką, że przelałeś. A przez internet to nie. Nie wiadomo, czy się dobre konto wpisało”).

Tab. 6. Przyczyny wykluczenia finansowego seniorów

brak zaufania do instytucji finansowych	całkowite pozostawanie poza systemem finansowym	wykluczenie finansowe
nieumiejętność właściwego zarządzania finansami (brak wiedzy i doświadczenia)	całkowite pozostawanie poza systemem finansowym	wykluczenie finansowe
lęk przed niebezpieczeństwem niektórych transakcji bankowych	niewykorzystywanie konta bankowego do operacji finansowych	częściowe wykluczenie finansowe
nieumiejętność korzystania z internetu	niekorzystanie z e-bankingu	częściowe wykluczenie finansowe

Źródło: opracowanie własne.

<sup>13</sup> D. Maison, *Diagnoza postaw i zachowań związanych z wykluczeniem finansowym w Polsce – potencjał zmian*, NBP, Warszawa 2010, <http://www.nbp.pl>, dostęp: 15.04.2012 r.

Dokładniejsze rozpoznanie przyczyn wykluczenia finansowego seniorów prowadzi do wniosku, iż ich izolacja i pozostawanie poza systemem finansowym jest pochodną nie tylko trudnej sytuacji materialnej, ale także płytkiej świadomości ekonomicznej, a czasami nawet braku elementarnej wiedzy na ten temat. Dodatkowym uwarunkowaniem wykluczającym osoby starsze wydaje się swoista kultura ekonomiczna, która przedkłada gotówkę jako wygodniejszą, praktyczniejszą i łatwiejszą do zarządzania od środków zgromadzonych na koncie bankowych.

## Podsumowanie

Wykluczenie finansowe seniorów w Polsce jest zjawiskiem złożonym, stanowiąc część globalnego procesu pogłębiającej się izolacji seniorów jako jednostek słabszych, nie nadążających za dynamicznymi przemianami społeczno-ekonomicznymi. Specyficzne uwarunkowania kulturowe, związane z ujemnymi doświadczeniami osób starszych wyniesionymi zarówno z epoki gospodarki socjalistycznej, jak i także późniejszego okresu transformacji ustrojowej, mogą wzmocniać mechanizmy wykluczeniowe. Ponadto instytucje finansowe nie są w stanie efektywnie włączać emerytów do systemu finansowego poprzez zaoferowanie im odpowiedniego wachlarza usług, które mogłyby poprawić ich kondycję ekonomiczną. Dodatkowe problemy mogą wynikać z trendów makroekonomicznych, w tym spowolnienia gospodarczego oraz procesu starzenia się społeczeństw, co utrudni finansową, ekonomiczną i społeczną inkluzję osób starszych.

## Literatura

- Buko J., *Przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu jako element wspierania polityki społecznej*, w: Zeszyt 20, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Johoel-Gijsbergs G., Voorman C., *Social exlucions of the elderly. A comperatibe study of UE Members States*, ENEPRI, Bruksela 2008.
- Kompleksowy Raport o Długach*, Krajowy Rejestr Długów, Wrocław 2011.
- Koźlinski T., *Wykluczenie płatnicze w Polsce i innych krajach UE*, NBP, Warszawa 2010, <http://www.nbp.pl>, dostęp: 15.04.2012 r.
- Leyshona A., Thirft N., *Money Space: geographies of monetary transformation*, TJ Press, Cornwall 1996.

- Maison D., *Diagnoza postaw i zachowań związanych z wykluczeniem finansowym w Polsce – potencjał zmian*, NBP, Warszawa 2010, <http://www.nbp.pl>, dostęp: 15.04.2012 r.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2007–2011*, GUS w Szczecinie, Warszawa 2012.
- Świecka B., *Bankructwa gospodarstw domowych*, Difin, Warszawa 2009.
- Wykluczenie finansowe seniorów. Raport*, Związek Doradztwa Finansowego, <http://www.finance.egospodarka.pl/77187>, *Wykluczenie-finansowe-seniorow,1,48,1.html*, dostęp: 15.04.2012 r.

## Summary

---

### FINANCIAL EXCLUSION OF THE ELDERLY IN POLAND

One of the group of people at risk of financial exclusion in Poland are seniors. For this group of people, the process of exclusions and consequences of exclusions are connected with complicated social, economic and cultural background. Isolation of the elderly and being outside the financial system may results in social exclusion and poverty. The situation is connected with the ineffective policies of financial institutions, as well as specific cultural factors discouraging seniors to use financial services.

# Innowacyjne formy (re)integracji społecznej osób starych

## Wprowadzenie

Celem opracowania jest ocena zapotrzebowania na działania integracyjne obejmujące osoby starsze oraz zaproponowanie na jej podstawie możliwych do wdrożenia innowacyjnych sposobów (re)integracji społecznej seniorów.

W pracy opisane zostaną przesłanki (re)integracji społecznej starszych osób. Następnie dokonana zostanie analiza rodzaju i poziomu ich udziału w życiu społecznym. Przedstawione zostaną rodzaje aktywności (re)integracyjnej podejmowanej przez starszą generację w Polsce. W kolejnej części artykułu określone zostaną najistotniejsze braki w (re)integracji społecznej. Wskazane także zostaną najważniejsze przyczyny takiego stanu. Następnie zaproponowane zostaną działania, które – poprzez modyfikację istniejących lub wprowadzenie nowych inicjatyw – mogą przyczynić się do wzrostu (re)integracji społecznej seniorów.

## 1. (Re)integracja społeczna – definicja

Integracja społeczna jest to „proces scalania lub zespalania się zachodzący w społeczeństwie, narodzie czy też w innej społeczności, wyrażający się częstością kontaktów, ich intensywnością oraz wspólnotą ideową”<sup>1</sup>. Dodanie przedrostka „(re)” w słowie „integracja” ma na celu podkreślenie, iż opisuje ono pewien specyficzny rodzaj integracji. Wykorzystując definicję funkcjonującą w polskim

---

<sup>1</sup> A.A. Zych, *Leksykon gerontologii*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007, s. 75.

ustawodawstwie, można określić „(re)integrację społeczną” jako działanie mające na celu odbudowę i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i odgrywania ról społecznych<sup>2</sup>, przy czym pojęcie to odnosi się zarówno do integracji wewnątrz grupy seniorów, jak i integracji międzypokoleniowej. „(Re)integracja społeczna” jest zatem podkategorią „integracji społecznej” i oznacza proces obejmujący osoby, które w przeszłości uczestniczyły w życiu społecznym, lecz które uległy izolacji lub alienacji. W przypadku osób starszych mało prawdopodobne jest jednak, aby senior był wykluczony ze społeczeństwa przez całe swoje życie. Można zatem przyjąć, że pojęcia „(re)integracja społeczna” i „integracja społeczna” odnoszą się do tej samej grupy osób starszych. Z tego powodu w dalszej części pracy pojęcia te będą stosowane zamiennie.

## 2. Przesłanki integracji społecznej seniorów

W 2010 r. odsetek osób w wieku co najmniej 65 lat wyniósł w Polsce 13,5%, a osób w wieku co najmniej 80 lat 3,4% ogółu społeczeństwa. Zgodnie z prognozą na 2040 rok szacuje się wzrost tych wskaźników odpowiednio do 25,3% oraz 9,2%. Spodziewana jest także zmiana wewnętrznej struktury wiekowej grupy osób starszych. O ile w 2010 r. udział osób co najmniej 80-letnich w grupie ludzi w wieku co najmniej 65 lat wyniósł w Polsce 24,9%, o tyle w 2040 r. przewiduje się zwiększenie tego odsetka do 36,2%<sup>3</sup>. Konsekwencje zmiany struktury wiekowej generują wiele problemów społecznych, takich jak odsunięcie ludzi starszych od udziału w życiu społecznym czy ograniczenie ich kontaktów z innymi osobami. Są to zagadnienia, które społeczeństwo – szanujące swoich obywateli i dbające o ich potrzeby – nie może ignorować.

Za ważną przesłankę integracji społecznej seniorów można uznać wzrost wewnętrznego zróżnicowania grupy osób starych. Rosnąca wewnętrzna dyferencjacja pokolenia seniorów uzasadnia wyodrębnienie dwóch kategorii seniorów: samodzielnych i mobilnych „młodych starych” oraz coraz bardziej zależnych od otoczenia „starych starych”<sup>4</sup>. Tym samym konieczny staje się rozwój form integracji społecznej skierowanych do sprawnych i aktywnych starszych osób.

<sup>2</sup> Na podstawie art.2 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tekst jednolity Dz.U. 2011 nr 43 poz. 225.

<sup>3</sup> *The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, European Economy 2/2012, s. 438, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf), dostęp: 24.07.2012 r.

<sup>4</sup> P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Monografie i Opracowania nr 510, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 111.

Istotną przesłanką rozwoju przeciwdziałania wycofaniu się społecznemu osób starych jest ryzyko wystąpienia zjawiska osamotnienia. W trakcie badania PolSenior (przeprowadzonego w latach 2007–2011) 30,9% osób (w wieku co najmniej 55 lat) określiło ten problem jako bardzo ważny<sup>5</sup>. Podobne wyniki uzyskano w trakcie badania zrealizowanego w 2009 r.<sup>6</sup> – 26% osób w wieku co najmniej 65 lat wskazało na osamotnienie jako najważniejszy problem starości<sup>7</sup>. Niewiele mniejszy odsetek – 22,5%<sup>8</sup> – uzyskano w badaniu przeprowadzonym w 2008 r. wśród słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Bydgoszczy (osoby w wieku co najmniej 55 lat)<sup>9</sup> – a zatem grupy osób, którzy w stosunku do całej populacji seniorów charakteryzują się z reguły wyższym poziomem aktywności w życiu społecznym.

Argumentem za (re)integracją społeczną jest także fakt, iż „konsekwencje wykluczenia społecznego i zawodowego osób w wieku pięćdziesięciu i więcej lat będzie ponosić także społeczeństwo jako całość. Potencjał, wiedza pragmatyczna, wartości i umiejętności seniorów nie będą wykorzystywane przez rodziny, społeczności lokalne, pracodawców i całe społeczeństwo. Zostanie przerwany naturalny transfer międzypokoleniowy, szczególnie w sferze tradycji, norm, wartości społecznych, narodowych czy kulturowych”<sup>10</sup>.

### 3. Aktywność seniorów w Polsce

Aktywność, umożliwiając zaspokojenie potrzeb biopsychospołecznych, pozwala na odczuwanie satysfakcji oraz jest niezbędna do odgrywania ról społecznych czy też funkcjonowania w grupie i społeczeństwie<sup>11</sup>. Z tego powodu odgrywa ona istotną rolę w starszym wieku<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> M. Halicka, J. Halicki, *Opinie polskich seniorów na temat starości i przygotowania się do niej*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. PolSenior, s. 18.

<sup>6</sup> Badanie przeprowadzone w 2009 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie liczącej 1000 osób w wieku 65 i więcej lat.

<sup>7</sup> P. Kubicki, M. Olcoń-Kubicka, *Osamotnienie osób starszych w Polsce – skala, przejawy oraz sposoby przeciwdziałania zjawisku*, „Studia Humanistyczne AGH” 2010, t. 8, s. 133.

<sup>8</sup> H. Zielińska-Więczkowska, K. Kędzióra-Kornatowska, *Jakość starzenia się i starości w subiektywnej ocenie słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku*, „Gerontologia Polska” 2009, nr 3, s. 140.

<sup>9</sup> Badanie przeprowadzone w 2008 r. na grupie statystycznie niereprezentatywnej: 80 osób.

<sup>10</sup> T. Schimanek, *Starzenie się społeczeństwa wyzwaniami XXI wieku*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25, s. 11.

<sup>11</sup> M. Kaczmarczyk, E. Trafiałek, *Aktywizacja osób w starszym wieku jako szansa na pomyślne starzenie*, „Gerontologia Polska” 2007, nr 4, s. 116.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 116.

M. Halicka i J. Halicki w ramach zrealizowanego w latach 1999–2001 przez Polskie Towarzystwo Gerontologiczne (PTG) badania „Warunki życia i potrzeby ludzi starych w Polsce” zaproponowali następującą typologię form aktywności seniorów w czasie wolnym:

- aktywność rekreacyjno-hobbystyczna,
- aktywność receptywna,
- aktywność zorientowana publicznie,
- aktywność integracyjna,
- inne rodzaje aktywności<sup>13</sup>.

Wyniki badania PTG wskazywały na dominację wśród seniorów aktywności receptywnej – rozumianej jako oglądanie telewizji, słuchanie radia, czytanie książek i gazet, wykonywanej głównie w domu – oraz integracyjnej – polegającej np. na spotkaniach, działaniach naukowo-szkoleniowych, pracy charytatywnej<sup>14</sup>. Wnioski z przeprowadzonego ponad 11 lat temu badania PTG są wciąż aktualne. Jak wynika z raportu Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) sporządzonego na podstawie badania z 2007 r.<sup>15</sup>, 64% osób w wieku co najmniej 60 lat w ogóle nie jest zainteresowana, a tym samym nie zajmuje się, aktywnością pozadomową umożliwiającą otwarcie się na świat i innych ludzi. Z tego samego badania wynika, że 26% seniorów nie podejmuje takiej aktywności pomimo zadeklarowanego zainteresowania aktywnymi formami spędzania wolnego czasu. Z kolei całkowity brak zainteresowania zajęciami względnie pasywnymi (takimi jak czytanie książki czy słuchanie radia) przejawia jedynie 7% osób starych. Należy zauważyć także, że żaden z respondentów nie zadeklarował braku zainteresowania formami pasywnymi (np. oglądaniem telewizji, odpoczynkiem). Ponadto aktywny udział w życiu społecznym osób starszych utrudnia wysoka bierność zawodowa seniorów (jedynie 10% osób w wieku co najmniej 60 lat pracuje zarobkowo) oraz niski udział w różnego rodzaju organizacjach (w 2007 r. jedynie 7% osób w wieku co najmniej 60 lat było aktywnymi członkami organizacji społecznej, samorządowej lub politycznej). Należy przy tym podkreślić, iż członkami tych organizacji są częściej pracujący seniorzy<sup>16</sup>, a zatem osoby przejawiające już aktywny udział w życiu społecznym.

---

<sup>13</sup> Za: M. Halicka, E. Kramkowska, *Aktywność osób starszych i przykłady samoorganizowania się seniorów w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25, s. 38.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>15</sup> Badanie było przeprowadzane od września do listopada 2007 r. na losowo-adresowej reprezentatywnej próbie 38 866 dorosłych mieszkańców Polski, zob. *Obraz typowego Polaka w starszym wieku*, Komunikat z badań, CBOS, oprac. K. Wądołowska, Warszawa 2010, s. 1, [http://cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2010/K\\_002\\_10.PDF](http://cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2010/K_002_10.PDF), dostęp: 1.09.2012 r.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 7–12.



Seniorzy w Polsce nie podejmują ponadto systematycznych ćwiczeń fizycznych. Zgodnie z wynikami zrealizowanego w latach 2007–2011 badania PolSenior<sup>17</sup> w regularnej aktywności fizycznej nie uczestniczy 49,9% osób<sup>18</sup>.

Z przedstawionych wyników badań wynika, że wśród seniorów przeważają postawy bierne, które prowadzą do wzrostu izolacji i alienacji starszej generacji. Potrzeby osób starszych nie są artykułowane, a tym samym nie są uświadamiane społeczeństwu, które nie podejmuje działań w celu ich zaspokojenia. Z tego powodu kluczowe jest wprowadzanie inicjatyw na rzecz integracji społecznej osób starych. Jedynie w ten sposób możliwe będzie poprawienie sytuacji społecznej seniorów w Polsce.

## 4. Formy (re)integracji społecznej dostępne w Polsce

Przykłady dostępnych w Polsce sposobów integracji społecznej zostały zaprezentowane w tab. 1.

Tab. 1. Przykłady istniejących w Polsce ofert integracji społecznej seniorów w podziale na obszary życia społecznego

Państwo	Rodzina
<ul style="list-style-type: none"> <li>– praca charytatywna</li> <li>– miejskie rady seniorów</li> <li>– Centrum Inicjatyw Senioralnych (CIS) w Poznaniu</li> <li>– targi „Aktywni 50+”</li> <li>– projekt „RECO”</li> <li>– Punkt Informacji 50+ (w Poznaniu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– spotkania z rodziną (regularne)</li> <li>– opieka nad wnukami</li> <li>– pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego udzielana przez seniorów swoim dzieciom</li> </ul>
Grupa osób starszych	Organizacje pozarządowe
<ul style="list-style-type: none"> <li>– klub seniora</li> <li>– klub gospodyń wiejskich</li> <li>– grupy samopomocowe</li> <li>– związki emerytów i rencistów</li> <li>– kluby środowiskowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uniwersytety trzeciego wieku</li> <li>– praca charytatywna</li> <li>– konkurs „Seniorzy w akcji”</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Halicka, E. Kramkowska, *Aktywność osób starszych i przykłady samoorganizowania się seniorów w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25, s. 38–41, M. Rosochacka-Gmitrzak, *W stronę Hyde Parku i zarządzania starości, czyli o aktywności polskich seniorów*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25, s. 44–49 oraz Centrum Informacji Senioralnych w Poznaniu, <http://www.centrumis.pl>, dostęp: 9.09.2012 r.

<sup>17</sup> Badanie zrealizowano na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie 5695 osób w wieku co najmniej 55 lat.

<sup>18</sup> R. Rowiński, A. Dąbrowski, *Rekreacja fizyczna a sprawność funkcjonalna i jakość życia osób starszych*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne*, op.cit., s. 46.

Należy zaznaczyć, że dostępność wymienionych w tab. 1 form aktywności jest zróżnicowana geograficznie. Wiele inicjatyw skierowanych do seniorów obejmuje głównie obszary miejskie. Ponadto występuje nierównomierny rozwój form integracji społecznej skierowanej do seniorów – niektóre rodzaje usług są świadczone rzadko lub nie są w ogóle dostępne pomimo zgłaszanego przez osoby starsze zapotrzebowania na różne typy aktywności<sup>19</sup>.

W świetle zaprezentowanych powyżej danych możliwe jest stworzenie listy najistotniejszych braków w integracji seniorów:

- brak zróżnicowanej oferty usług,
- brak lub niedorozwój oferty integracji społecznej w niektórych regionach Polski,
- jednorodność wiekowa w grupach, w których następuje integracja społeczna seniorów,
- brak aktywnego udziału sektora III w tworzeniu form integracji skierowanych do starszego pokolenia<sup>20</sup>.

Przyczyny wymienionych braków charakteryzują się niejednokrotnie wysoką złożonością oraz przejawiają tendencję do współwystępowania. Z tego powodu eliminowanie ich może okazać się niezwykle trudne. W tab. 2 przedstawiono najważniejsze przyczyny tych braków.

Tab. 2. Najistotniejsze przyczyny braków w integracji społecznej

Obiektywne	Subiektywne
<ul style="list-style-type: none"> <li>– bariera ekonomiczna</li> <li>– bariera zdrowotna (faktyczny stan zdrowia);</li> <li>– niska świadomość społeczna potrzeb seniorów i specyfiki starości</li> <li>– słaba organizacja (lub brak) informacji skierowanej do seniorów o przeprowadzanych akcjach, imprezach itp.</li> <li>– niedostosowana infrastruktura miejska do potrzeb seniorów</li> <li>– niska wartość realnych dochodów starszego pokolenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stereotypy i uprzedzenia wobec osób starszych (przy czym przejawiają je zarówno osoby młode, jak i sami seniorzy)</li> <li>– bariera zdrowotna (subiektywne postrzeganie stanu swojego zdrowia)</li> <li>– niski poziom zainteresowania seniorów lokalną społecznością</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>19</sup> *Instytucje wobec potrzeb osób starszych*, zespół Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2010, s. 124, 129, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2011/07/Instytucje-wobec-potrzeb-osob-starszych-raport-IRSS.pdf>, dostęp: 24/07/2012 r.

<sup>20</sup> M. Dudkiewicz, P. Sobiesiak-Penszko, *Starość w trzecim sektorze. Aktywnie czy opiekuńczo?*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25, s. 29.

## 5. Propozycje innowacyjnych form integracji społecznej

Jednym z największych wyzwań społecznych we współczesnej Polsce jest problem integracji społecznej seniorów, będący konsekwencją relatywnie nowego zjawiska starzenia się ludności – zjawiska, do którego społeczeństwo w Polsce nie poczyniło jak dotąd odpowiednich przygotowań. Zaprezentowane wyniki ogólnopolskich badań przedstawiają niepokojący obraz sytuacji społecznej osób starych w Polsce, na którą składa się m.in. powszechne zjawisko izolacji i alienacji, znaczna bierność seniorów (nie zawsze wynikająca z chęci wycofania się z życia społecznego), brak przedsięwzięć społecznych nakierowanych na zrozumienie, zaspokojenie oraz upowszechnienie wiedzy na temat potrzeb seniorów. Oznacza to, że funkcjonujące dotychczas metody integracji społecznej okazały się zawodne lub przyniosły zbyt niskie rezultaty. Z tego powodu kwestia (re)integracji osób starych wymaga podjęcia natychmiastowych działań skierowanych na zwiększenie efektywności funkcjonujących już w Polsce form integracji społecznej oraz wprowadzenia nowych rozwiązań umożliwiających niwelowanie braków dotychczasowej (re)integracji seniorów. Część z tych działań, opisanych w dalszej części pracy, można określić mianem innowacji społecznych.

Innowacje społeczne są to nowe praktyki – przyjęte i zastosowane przez daną grupę społeczną – mające na celu sprostanie wyzwaniom społecznym, które pojawiły się w tej grupie<sup>21</sup>. Można także uznać, że są to nowe idee (produkty, usługi i modele) zaspokajające potrzeby społeczne (bardziej efektywnie od alternatywnych metod) oraz jednocześnie tworzące nowe relacje społeczne lub sposoby społecznej współpracy<sup>22</sup>.

Można zatem uznać, że istotą innowacji społecznych jest wprowadzenie nowych działań, produktów czy usług dających pozytywne efekty, bardziej wydajnych od już funkcjonujących rozwiązań. Istotne jest również to, że powinny być one możliwe do wprowadzenia i przyswojenia przez daną społeczność. Na podstawie tych kryteriów poniżej przedstawione zostały propozycje przedsięwzięć, które mogą zostać zrealizowane w Polsce i które mogą doprowadzić do znacznego zwiększenia partycypacji seniorów w życiu społecznym. Co więcej, są to działania pozwalające

<sup>21</sup> J. Hochgerner, *Social Innovation: The Concept and its Potential*, Policy Stakeholders' Conference, Kiev, April 25–26, 2012, [https://www.zsi.at/attach/Hochgerner\\_Kiev\\_25-04-2012.pdf](https://www.zsi.at/attach/Hochgerner_Kiev_25-04-2012.pdf), dostęp: 16.09.2012 r.

<sup>22</sup> Za: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm), dostęp: 16.09.2012 r.

na upowszechnienie wiedzy na temat starości w społeczeństwie oraz zwalczanie funkcjonujących wciąż w Polsce stereotypów. Dzięki nim młodsze generacje mogłyby wyzbyć się krzywdzących uprzedzeń i fałszywego obrazu osoby starej jako człowieka niedołązonego i wycofanego z życia społecznego.

Do działań tych zaliczono:

- **Godziny, Dni oraz Abonament Seniora.** Jedną z przyczyn ograniczonej integracji społecznej seniorów są względy ekonomiczne. Jak wynika z badania PolSenior, w trakcie którego respondenci dokonywali oceny możliwości gospodarowania dochodami gospodarstwa domowego, jedynie 17,2% osób wskazała odpowiedź „wystarcza na wszystko bez specjalnego oszczędzania”, natomiast 51% odpowiedziało „żyję (żywemy) oszczędnie i wystarcza na wszystko”, pozostałe osoby oceniły swoją sytuację mniej korzystnie<sup>23</sup>. Należy zaznaczyć, że – jak zauważa P. Błędowski – zaprezentowany powyżej „pozornie optymistyczny obraz może być zniekształcony, gdyż osoby starsze często dostosowują zakres i rozmiary swoich potrzeb do realnych możliwości ich zaspokajania. Oznacza to, że w istocie najważniejsze potrzeby pozostają wprawdzie zrealizowane, ale subiektywnie traktowane określenie „wystarcza na wszystko” jest zawężone do wszystkiego, co jest naprawdę niezbędne”<sup>24</sup>.

Ze względu na powyższe dane godną uwagi inicjatywą jest propagowanie i wspieranie wśród firm, kawiarni, ośrodków kultury i rozrywki (filharmonii, teatrów, oper, kin itp.) wprowadzania Dni lub Godzin Seniora. Projekt polega na oferowaniu seniorom zniżek na bilety wstępu czy usługi w wybranych terminach. Idea ta jest już obecna w niektórych miejscach Polski. Przykładami takiej akcji może być warszawska Kinoteka Seniora (tańsze bilety na seanse w określonych godzinach; podobną akcją są tańsze bilety dla seniora w kinach Helios) czy też Karta Seniora w sklepach Carrefour (uprawniająca do zniżki w wybrany dzień tygodnia). Jest to jednak inicjatywa nowa w Polsce, wciąż bardzo rzadko spotykana.

Pochodną powyższej idei jest propozycja wprowadzenia Abonamentu Seniora, który uprawniałby do wstępu za niewielką opłatą do kilku wybranych muzeów, galerii, płatnych parków itp. w zdefiniowanym okresie (np. w ciągu miesiąca).

- **Uniwersyteckie koła naukowe.** Cenną inicjatywą jest tworzenie niejednorodnych wiekowo grup, których członkami byłyby osoby starsze. Takie zróżnicowanie niesie ze sobą wiele korzyści, np. transfer wiedzy i doświadczenia

---

<sup>23</sup> P. Błędowski, *Sytuacja ekonomiczna i potrzeby opiekuńcze osób starszych w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne...*, op.cit., s. 32.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 32.

między generacjami, ułatwia zwalczanie uprzedzeń i stereotypów wobec osób starych, pomaga w propagowaniu wiedzy na temat starości i idei aktywnego przygotowywania się do niej przez całe życie.

Możliwą do realizacji propozycją jest powoływanie kół naukowych na uniwersytetach trzeciego wieku, które skupiałyby nie tylko seniorów, ale także studentów z zaprzyjaźnionych uczelni. Ewentualnie koła naukowe osób starszych mogłyby współpracować ze studenckimi kołami naukowymi nad konkretnymi projektami.

- **Program polityki społecznej nastawionej na zwiększenie aktywności fizycznej seniorów.** Brak ogólnopolskiej polityki społecznej na rzecz aktywności fizycznej powoduje, że „zajęcia zorganizowanej aktywności fizycznej dla osób starszych realizowane są przez różne instytucje samorządowe i organizacje pozarządowe incydentalnie, w sposób nieskoordynowany, najczęściej w dużych aglomeracjach miejskich”<sup>25</sup>.

Pożądane byłoby skonstruowanie spójnej polityki społecznej, która umożliwiłaby prowadzenie skoordynowanej, a zatem bardziej efektywnej organizacji zajęć fizycznych dla seniorów. Powinna to być jednocześnie polityka, która doprowadziłaby do kształcenia specjalistów z zakresu treningu fizycznego osób starszych. Efekty takiej polityki byłyby podwójne. Po pierwsze, umożliwiłyby seniorom częstsze kontakty społeczne. Po drugie, poprawiając ogólny stan zdrowia starszych osób, zwiększyłyby ich możliwości w uczestniczeniu w innych formach (re)integracji społecznej.

- **Senior jako mentor.** Przejście na emeryturę jest momentem tak znaczącym w życiu jednostki, że – jak napisał P. Townsend – jest ono dla wielu ludzi z klasy pracującej klęską społeczną<sup>26</sup>. Ciekawym rozwiązaniem, nawiązującym do koncepcji „stopniowego skracania czasu pracy aż do jej całkowitego zaprzestania”<sup>27</sup>, jest utworzenie w firmie stanowiska „mentora” obejmowanego przez byłych pracowników-seniorów. Funkcja ta polega na dzieleniu się wiedzą i doświadczeniem przez seniora z młodymi pracownikami firmy oraz umożliwia stopniowe ograniczanie kontaktów społecznych w dawnym miejscu pracy przy jednoczesnej możliwości budowania nowej sieci znajomych spoza firmy.
- **Globalna Sieć Miast Przyjaznych Starszemu Wiekowi (*Global Network of Age-friendly Cities*).** Program powstał na bazie projektu zainicjowanego przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) w 2002 r. Celem programu jest ułatwienie wymiany doświadczenia i dzielenia się wiedzą między miastami

---

<sup>25</sup> R. Rowiński, A. Dąbrowski, *Rekreacja...*, op.cit., s. 45.

<sup>26</sup> Za P. Błędowski, *Lokalna...*, op.cit., s. 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 107.

oraz społecznościami na temat sposobów podnoszenia jakości życia starszych osób, także poprzez zwiększenie ich społecznej partycypacji<sup>28</sup>.

Wartością dodaną wnoszoną przez projekt do miast członkowskich jest nadanie wysokiego znaczenia promocji włączania seniorów do aktywnego udziału w życiu społecznym miasta oraz propagowanie szacunku i zrozumienia wobec potrzeb osób starszych. Uzyskanie członkostwa w organizacji wymaga od władz miasta przeprowadzenia 5-letniego programu, na który – poza fazą planowania – składa się implementacja oraz ocena przeprowadzonych inicjatyw na rzecz aktywizacji społecznej seniorów<sup>29</sup>. Ponadto miasto może pozostać członkiem sieci jedynie wtedy, gdy warunki życia jego starszych mieszkańców podlegają stałej poprawie<sup>30</sup>.

## Podsumowanie

Pomimo postępującego już od kilkadziesiąt lat starzenia się społeczeństwa w Polsce działania podejmowane na rzecz (re)integracji społecznej osób starych są mało powszechne i, jeżeli w ogóle są podejmowane, przynoszą zbyt mało znaczące wyniki. Ponadto do zdecydowanej większości seniorów nie docierają żadne inicjatywy na rzecz zwiększenia ich partycypacji w życiu społecznym. Świadczy o tym bardzo niska aktywność seniorów w Polsce.

Z tego powodu ważne jest propagowanie oraz wprowadzanie w życie działań mających na celu m.in. zwiększanie udziału osób starych w życiu społecznym, znoszenie stereotypów i uprzedzeń wobec nich oraz propagowanie idei aktywnej starości, także wśród młodszych generacji. Zaproponowane w pracy rozwiązania są jedynie wybranymi przedsięwzięciami, które można i warto wprowadzić w Polsce. Dzięki nim możliwe stałoby się odejście od przyjętego szablónowego postrzegania osób starych, zgodnie z którym są to osoby „żyjące” w przeszłości i niezainteresowane samorozwojem oraz światem zewnętrznym. Zniesienie takiej percepcji starszej generacji przyniosłoby korzyści nie tylko osobom starym mogącym swobodniej realizować swoje potrzeby aktywności społecznej, lecz także osobom młodszym mogącym dostrzec w seniorach cenne źródło wiedzy i doświadczenia, ciekawych znajomych czy wreszcie wzór obierany z myślą o przygotowaniu się do własnej starości.

<sup>28</sup> WHO Global Network of Age-friendly Cities and Communities, [http://www.who.int/ageing/projects/age\\_friendly\\_cities\\_network/en/index.html](http://www.who.int/ageing/projects/age_friendly_cities_network/en/index.html), dostęp: 11.09.2012 r.

<sup>29</sup> Brochure about WHO Global Network Of Age-Friendly Cities, <http://www.who.int/ageing/Brochure-EnglishAFC9.pdf>, dostęp: 23.07.2012 r.

<sup>30</sup> WHO Global Network..., op.cit.

## Literatura

- Błędowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Monografie i Opracowania nr 510, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
- Błędowski P., *Sytuacja ekonomiczna i potrzeby opiekuńcze osób starszych w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. *PolSenior*.
- Brochure about WHO Global Network Of Age-Friendly Cities, <http://www.who.int/ageing/Brochure-EnglishAFC9.pdf>.
- Dudkiewicz M., Sobiesiak-Penszko P., *Starość w trzecim sektorze. Aktywnie czy opiekuńczo?*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25.
- Halicka M., Halicki J., *Opinie polskich seniorów na temat starości i przygotowania się do niej*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. *PolSenior*.
- Halicka M., Kramkowska E., *Aktywność osób starszych i przykłady samoorganizowania się seniorów w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25.
- Hochgerner J., *Social Innovation: The Concept and its Potential*, [https://www.zsi.at/attach/Hochgerner\\_Kiev\\_25-04-2012.pdf](https://www.zsi.at/attach/Hochgerner_Kiev_25-04-2012.pdf).
- [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm).
- Kaczmarczyk M., Trafiałek E., *Aktywizacja osób w starszym wieku jako szansa na pomyślne starzenie*, „Gerontologia Polska” 2007, nr 4.
- Kubicki P., Olcoń-Kubicka M., *Osamotnienie osób starszych w Polsce – skala, przejawy oraz sposoby przeciwdziałania zjawisku*, „Studia Humanistyczne AGH” 2010, t. 8.
- Obraz typowego Polaka w starszym wieku*, oprac. Wądołowska K., Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2010.
- Raport: Instytucje wobec potrzeb osób starszych*, zespół Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2010, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2011/07/Instytucje-wobec-potrzeb-osob-starszych-raport-IRSS.pdf>.
- Rosochacka-Gmitrzak M., *W stronę Hyde Parku i zarządzania starością, czyli o aktywności polskich seniorów*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25.
- Rowiński R., Dąbrowski A., *Rekreacja fizyczna a sprawność funkcjonalna i jakość życia osób starszych*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. *PolSenior*.
- Schimanek T., *Starzenie się społeczeństwa wyzwaniem XXI wieku*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 25.
- The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*, *European Economy 2/2012*, [http://ec.europa.eu/economy\\_financ](http://ec.europa.eu/economy_financ)
- WHO Global Network of Age-friendly Cities and Communities*, [http://www.who.int/ageing/projects/age\\_friendly\\_cities\\_network/en/index.html](http://www.who.int/ageing/projects/age_friendly_cities_network/en/index.html).



e/publications/european\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\_en.pdf.

Zielińska-Więczkowska H., Kędziora-Kornatowska K., *Jakość starzenia się i starości w subiektywnej ocenie słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku*, „Gerontologia Polska” 2009, nr 3.

Zych A.A., *Leksykon gerontologii*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2007.

## Summary

---

### **INNOVATIVE FORMS OF SOCIAL (RE)INTEGRATION OF OLDER PEOPLE**

This paper explores the need for integration activities of older adults as well as recommends possible innovative social (re)integration actions towards older generation. Rationale of social integration and Poland-wide researches' findings on older people's activities were presented. Next, social (re)integration in Poland was described. Based on it, the deficiencies in this integration of older people in Poland as well as reasons of them were listed. The paper proposes innovative actions that modify existing solutions or develop new ways of social (re)integration of older people in Poland. The findings emphasize the importance of acknowledging the urgent need for innovative social activation methods aimed at older generation.



Agnieszka Wicher-Baluta  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Partycypacja społeczna a kapitał społeczny w odniesieniu do *silver generation* w wybranych państwach Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Aktualność zagadnień gerontologicznych nie wymaga szerszych uzasadnień. Obecnie w krajach europejskich dostrzega się znaczenie zjawiska starzenia się społeczeństw i idących za tym konsekwencji. Populacja ludzi na świecie starzeje się, co oznacza, że zwiększa się odsetek ludzi w starszym wieku w stosunku do ogólnej liczby ludności. Z raportu demograficznego ogłoszonego przez Unię Europejską w kwietniu 2011 r. wynika, że odsetek Europejczyków w wieku powyżej 65 lat zwiększył się z 13,7% w 1990 do 17,4% w 2010 r. Liczne prognozy demograficzne wskazują na to, że w ciągu najbliższych 50 lat liczba mieszkańców Unii Europejskiej, którzy ukończyli 65 rok życia, wzrośnie niemal dwukrotnie – z 87 ml w 2010 r. do 148 mln w 2060 r.<sup>1</sup>

Europa na tle świata charakteryzuje się największym udziałem osób po 60 roku życia w populacji. Do 2050 r. udział ten osiągnie 37%<sup>2</sup>. Rosnący trend starzenia się dotyczyć będzie w szczególności grupy osób powyżej 80 lat, których będzie czterokrotnie więcej<sup>3</sup>. Grupa ta jest nazywana w literaturze „starszymi ludźmi

---

<sup>1</sup> *Third Demography Report: population is becoming older and more diverse*, zob. <http://europa.eu>, a także *European Commission: Active Ageing and Solidarity between Generations. Eurostat Publications*, zob. <http://ec.europa.eu>.

<sup>2</sup> *European Commission: DG Health and Consumers*, zob. [http://ec.europa.eu/health/major\\_chronic/diseases/ageing\\_related\\_diseases/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/major_chronic/diseases/ageing_related_diseases/index_en.htm)

<sup>3</sup> *Third Demography Report...*, op.cit.

starymi”, a proces ten bywa określany mianem „starzenia się ludzi starych”<sup>4</sup>. Szacuje się, że nie tylko w Europie, ale także na całym świecie do 2050 r. liczba osób starszych przekroczy liczbę osób młodych.

Polska także starzeje się w szybkim tempie. Bank Światowy na podstawie badań United Nations 2005 prognozuje znaczny wzrost liczby osób starszych również w naszym kraju – z 13% do 21%<sup>5</sup>.

Ten rosnący trend starzenia się społeczeństw jest spowodowany przede wszystkim dwoma czynnikami:

- spadkiem liczby ludności, która wynika z obniżenia się współczynnika dzietności. Warto przytoczyć, że w 2003 r. wynosił on zaledwie 1,22 i był najniższy od 50 lat<sup>6</sup>. Przewidywania dotyczące poziomu dzietności do 2060 r. zakładają utrzymanie się tego współczynnika na poziomie poniżej 1,5<sup>7</sup>,
- trend starzenia się społeczeństwa spowodowany tym, że żyjemy coraz dłużej, co niewątpliwie uznać należy za zjawisko pozytywne. Długość trwania życia mężczyzn wydłuża się – z 70,4 lat w 2004 r. do 77,6 lat w 2035 r., a kobiet – z 78,8 lat do 83,3 lat<sup>8</sup>.

Te dwa czynniki są tak wyraźne, że niemal z pewnością możemy stwierdzić, iż będą podobnie się kształtować w następnych latach. Proces ten nazywany jest niekiedy „srebrnym tsunami” – tak nadchodzącą generację określili holenderski dziennik „Financieel Dagbald”<sup>9</sup>, z kolei gerontolodzy mówią o *silver generation* – „siwiejącej populacji”<sup>10</sup>. W ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat zestarzeją się populacje wszystkich państw rozwiniętych<sup>11</sup>, co w literaturze nazwano „początkiem siwienia świata”<sup>12</sup>.

Zauważyć należy, że definicja starości nie jest jednoznaczna. Zmiany w jej definiowaniu ulegały transformacjom na przestrzeni wieków w zależności od kultury, jak i od czasu, w jakim jest rozpatrywana. Dziś za granicę starości ONZ uznaje wiek 85 lat. Jednak jeszcze w pierwszej połowie XX w. za osobę starą

<sup>4</sup> A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 185.

<sup>5</sup> *The World Bank: The Demographics Transition in Easter Europe and the Soviet Union*, zob. [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Recources/publicatrions/454763-1181939083693/chaw\\_045-072\\_ch01.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Recources/publicatrions/454763-1181939083693/chaw_045-072_ch01.pdf)

<sup>6</sup> *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 r.*, GUS, Warszawa 2007, s. 14.

<sup>7</sup> *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*. *Aneks statystyczny o Polsce*, Komisja Europejska 2009, s. 397.

<sup>8</sup> Prognoza ludności na lata 2008–2035 (tab. 14), GUS, Warszawa 2009, s. 78.

<sup>9</sup> Zob. także <http://main.uab.edu/Sites/MediaRelations/articles/82818/>

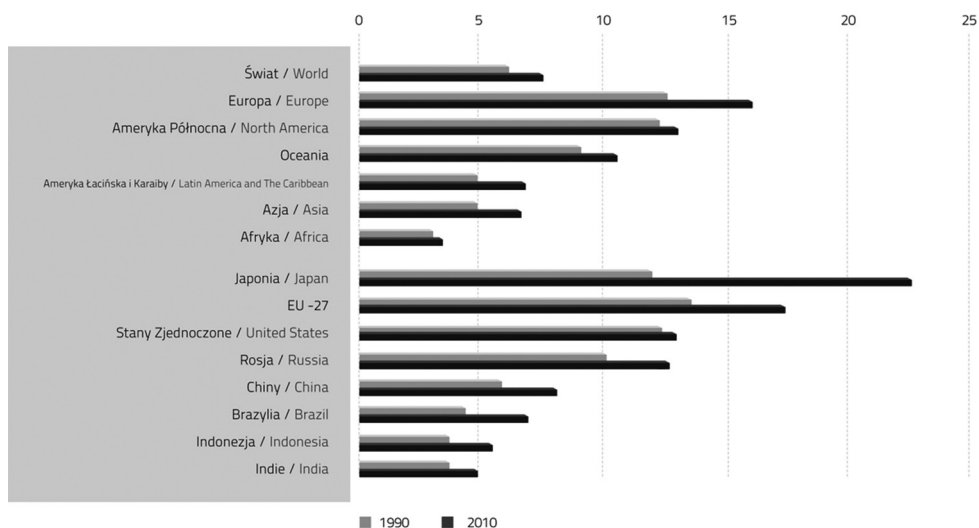
<sup>10</sup> P. Peterson, *Gray Dawn. How the Coming Age Wave will Transform America – and the World*, Random House, New York 1999, s. 35.

<sup>11</sup> A. Giddens, op.cit., s. 185.

<sup>12</sup> P. Peterson, op.cit., s. 35.

uchodziła osoba 60-letnia. Dla przykładu w 1850 r. 65 rok życia zdołało przekroczyć zaledwie 5% ludności<sup>13</sup>. Dziś ten odsetek wynosi 15% i stale rośnie. Z kolei w wiekach średnich już 40-latkowie uznawani byli za ludzi starych. Pokazuje to, że definicja starości jest płynna, a jej definiowanie nie należy do prostych zadań. To, czym jest starość, okazuje się kwestią umowną, która zmienia się w sposób dynamiczny. Badania na temat starości dotyczą bowiem nie tylko strony fizycznej, ale związane są także z czynnikami kulturowymi.

Rys. 1. Względny wzrost liczby osób starszych powyżej 65 roku życia (% udział w całej populacji)



Źródło: *Active ageing and solidarity between generations. A statistical portrait of the European Union 2012.*

Źródło: Innowacje & Design\_pl, 3/2012

## 1. Transformacja struktury społecznej

Zmiany demograficzne, jakie mają miejsce w strukturze społecznej, uznać można za kluczowe dla całego społeczeństwa<sup>14</sup>. Zmiana proporcji między grupami wiekowymi zmienia nie tylko strukturę społecznych relacji, ale wywołuje

<sup>13</sup> A. Giddens, op.cit., s. 185.

<sup>14</sup> P. Błędowski, *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce*, w: *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, red. K. Głąbicka, WSP, TWWP, Warszawa 1999, s. 138–162 oraz idem, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Monografie i Opracowania nr 510, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 263; idem, *Środowisko lokalne wobec problemu*

skutki natury ekonomicznej dotyczące m.in. funkcjonowania społeczeństw w zakresie opieki zdrowotnej i socjalnej, zapewnienia świadczeń emerytalnych, natury kulturowej – dotyczące zmiany roli poszczególnych grup wiekowych i ich społecznego statusu, i wreszcie natury społecznej – gdzie wydłużanie się życia ludzi prowadziło do pojawienia się w strukturze społecznej znacznego odsetka osób, które nie są samodzielne ze względu np. na różne schorzenia, utrudniające sprawne funkcjonowanie poznawcze i behawioralne<sup>15</sup>.

Sytuacja ta kreuje nowe wyzwania dla rządów państw i społeczeństw. Powstają problemy i zjawiska, które dotychczas były nieznane. Aby zrozumieć dlaczego, wystarczy zwrócić uwagę na współczynnik zależności międzypokoleniowej – stosunek między liczbą małych dzieci i emerytów a ludźmi w wieku produkcyjnym. Innymi słowy, przyrost ludzi starszych oznacza wzrost zapotrzebowania na pomoc społeczną, opiekę zdrowotną i mieszkaniową. Co więcej, wzrost długości życia oznacza konieczność wypłacania emerytur przez czas dłuższy niż obecnie<sup>16</sup>.

Mimo że otwierają się nowe możliwości i proces wydłużania się życia człowieka należy postrzegać jednoznacznie pozytywnie, to jednak trzeba pamiętać, że niosą one ze sobą wyzwania, których podjęcie się może być zadaniem trudnym. Potrzebne są systemowe działania dotyczące zarówno sfery ekonomicznej, społecznej, politycznej jak i zdrowotnej. Wśród problemów, z jakimi osoby starsze spotykają się w codziennym funkcjonowaniu, są i te związane z aktywnością i możliwością pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Zasadnicze pytanie, jakie powstaje w tym kontekście, to jak zwiększyć aktywność osób starszych, by zapobiegać ich marginalizacji. Liczne badania mówią bowiem o tym, że najbardziej pożądaną formą realizacji ludzi starszych jest właśnie aktywne spędzanie czasu wolnego<sup>17</sup>.

Do tej pory obowiązujący model społeczny tworzyło społeczeństwo, które w sensie hierarchicznej struktury wyrazić można za pomocą trójkąta. Na podstawie kategorii wiekowej na szczycie struktury znajduje się mniejszość, a u jej podstaw – większość. W tradycyjnej piramidzie pokoleń dziadkowie są umiejscowieni na szczycie tego trójkąta, a dzieci na samym dole (rys. 2).

---

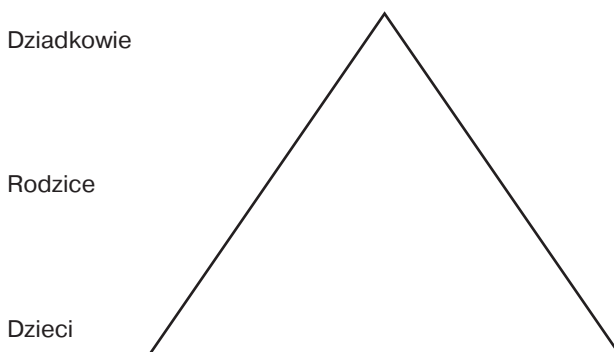
ubóstwa, w: *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 157–172.

<sup>15</sup> H. Mamzer, *Seniorzy w kulturach świata*, 2012, maszynopis.

<sup>16</sup> A. Giddens, op.cit., s. 186.

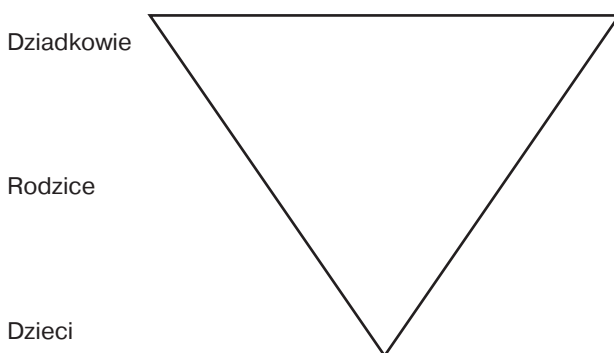
<sup>17</sup> D. Skowrońska, *Edukacja i samorealizacja w procesie przygotowania do starości i wizji starości osób w wieku średnim*, sprawozdanie z badań, w: *Edukacja wobec starości, tradycja i współczesność*, red. A. Stopińska-Pajak, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 71.

Rys. 2. Tradycyjna piramida pokoleń



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Hipotetyczna postmodernistyczna piramida pokoleń



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z trendem starzenia się społeczeństw tradycyjna piramida pokoleń uległa zmianie. Ukształtowany dawniej podział w społeczeństwach ponowoczesnych przestaje przystawać do rzeczywistości. Zgodnie z licznymi prognozami przytoczonymi w niniejszym artykule zaryzykować można stwierdzenie, iż postmodernistyczna piramida pokoleń za kilkadziesiąt lat przypominać będzie figurę odwróconego trójkąta (rys. 3). Tym samym o dynamice i kierunku rozwoju społecznego decydować będą dwa zasadnicze współczynniki: dzietności oraz wydłużania się ludzkiego życia.

Kryterium miejsca zajmowanego w strukturze społecznej implikuje wiele konsekwencji. Podział społeczeństwa na bardziej upodmiotowioną „górze” i „dół”

– bardziej uprzedmiotowiony, jest pewną prawidłowością w odniesieniu do całej historycznej przeszłości<sup>18</sup>. Zgodnie z licznymi badaniami grupa społeczna, jaką stanowią osoby starsze, jest grupą marginalizowaną ze względu na dochód, szacunek, poczucie uczestniczenia w życiu społecznym, niezależność czy poczucie bezpieczeństwa. Tendencje związane z procesem „siwienia świata” pozwalają na stwierdzenie, iż grupa ta, stając się w miarę upływu czasu dominującą grupą społeczną, dążyć będzie do upodmiotowienia, czyli wywierać będzie szeroki wpływ na system polityczny, ekonomiczny czy świadomościowy.

Tym samym potrzebny jest taki model społeczny, który to upodmiotowienie będzie preferował, który będzie otwarty i włączający wszystkich obywateli w proces społeczny. Analizując kwestie starzenia się społeczeństwa, nie można pominąć bowiem tych związanych z włączaniem osób starszych w zaangażowanie społeczne. Jeśli bowiem chcemy społeczeństwa, które promuje aktywne uczestnictwo wszystkich generacji ludzi, należy pamiętać, że warunkiem istnienia takiego społeczeństwa jest wysoki poziom kapitału społecznego, który to zaangażowanie umożliwia<sup>19</sup>. Celem artykułu jest określenie, czy i w jaki sposób kapitał społeczny może hipotetycznie przyczynić się do zwiększenia aktywności i niezależności seniorów w wybranych krajach Unii Europejskiej.

## 2. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny ma już sporą tradycję w naukach społecznych i wiele definicji, które do dzisiaj budzą kontrowersje w kwestiach metodologicznych wśród badaczy nauk społecznych<sup>20</sup>. Wynikają one ze złożonej natury koncepcji, która swym zasięgiem obejmuje wiele aspektów życia społecznego oraz posiada wiele wymiarów. R. Putnam definiuje kapitał społeczny jako „cechy organizacji społecznej takie, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Z. Blok, *Teorie struktur i zmian społecznych. Podobieństwa i różnice*, Teoria Polityki, z. 1, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1999, s. 7–9.

<sup>19</sup> R. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 258; J.S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, No. 94, s. 100–101.

<sup>20</sup> Por. T. Schuller, S. Baron, J. Field, *Social capital: a review and critique*, w: *Social Capital. Critical perspectives*, red. S. Baron, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 1–38; M. Woolcock, D. Narayan, *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, „The World Bank Research Observer”, WBE, Washington 2000, nr 15, s. 2; J.S. Coleman, op.cit., s. 100–101.

<sup>21</sup> J.S. Coleman, op.cit., s. 259.

Różnorodne ujęcia zagadnienia kapitału społecznego wskazują na pewne cechy wspólne kapitału społecznego, a są to zasoby zaufania, wspólne normy odnoszące się do współpracy oraz sieć relacji. Istotnymi elementami kapitału społecznego są: 1) uogólnione zaufanie, 2) normy i konwencje społeczne propagujące odwzajemnianie przysług i solidarność w działaniu dla zbiorowości oraz 3) sieć powiązań pomiędzy jednostkami umożliwiająca przeprowadzenie działań zbiorowych. Wśród głównych podejść do definiowania kapitału społecznego można wyróżnić te, które zaprezentował J. van Deth<sup>22</sup>. Rozpatruje on problem kapitału społecznego od strony empirycznych implikacji tego pojęcia oraz analizuje możliwości jego operacjonalizacji. Wśród dwóch zasadniczych podejść wskazał on na dwa zasadnicze: podejście strukturalne, gdzie głównym składnikiem kapitału społecznego są sieci relacji<sup>23</sup> oraz podejście kulturowe, w którym priorytet przyznaje się zaufaniu oraz normom wzajemności<sup>24</sup>. Przyjęcie jednego z tych podejść implikuje odpowiedź na pytanie dotyczące tego, czy kapitał społeczny wpływa na uczestnictwo w życiu społecznym, czy też odwrotnie: rozpowszechnienie norm wzajemności i zaufania jest przyczyną bardziej intensywnego angażowania się w życie publiczne. W niniejszym artykule przyjęto kulturową definicję kapitału społecznego, która umożliwia potraktowanie tego terminu jako cechę pewnej specyficznej zbiorowości, polegającej na rozpowszechnieniu w jej ramach określonego rodzaju norm – norm zaufania i wzajemności. Kapitał społeczny ma charakter ponadjednostkowy, jest bardziej właściwością grupy aniżeli jednostki. Trudno wskazać jego indywidualnego nosiciela, gdyż istnieje „gdzieś między ludźmi”, a jego zrozumienie wymaga holistycznego spojrzenia na grupę.

Wskaźnik kapitału społecznego przyjęty w niniejszym opracowaniu to wskaźnik zaufania społecznego. Wskaźnik dotyczący zaufania nazywa się „instrumentem Putnama” i jest on zasadniczym składnikiem w koncepcji kapitału społecznego. Miara ta stanowi odsetek respondentów, którzy twierdząco odpowiadają na pierwszej opcję pytania: „Ogólnie rzecz biorąc, czy uważa Pan/Pani, że większości ludzi można ufać, czy też sądzi Pan/Pani, że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?”. Pytanie to odnosi się do zaufania do osób obcych, czyli tego

<sup>22</sup> J. van Deth, *Measuring social capital*, w: D. Castiglione, J. W. van Deth, G. Wolleb, *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, New York 2008, s. 155.

<sup>23</sup> Por. A. Wicher-Baluta, *Znaczenie kapitału społecznego opartego na analizie sieciowej w metodach zatrudniania pracowników*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 222–224.

<sup>24</sup> J. van Deth, *Measuring social capital: orthodoxies and continuing controversies*, „International Journal of Social Research Methodology” 2003, No. 1, s. 79–92.



o charakterze ogólnym. Zaufanie społeczne odgrywa zasadniczą rolę dla kategorii kapitału społecznego. P. Sztompka wskazuje, że tendencja do obdarzania zaufaniem innych bądź tendencja odmawiania zaufania może przybrać charakter społeczny. Ufność lub podejrzliwość w stosunkach społecznych stają się główną cechą kultury zaufania lub kultury nieufności. Kultura zaufania prowadzi do otwartych, innowacyjnych działań, podnosi poziom mobilizacji, optymizmu, aktywności, wolności społeczeństwa, wzmacnia więzi społeczne i scala wspólnoty. W tym kontekście kapitał społeczny można potraktować jako kapitał zaufania. Zaufanie w tym ujęciu uchodzi za wysoce pożądane, ponieważ ułatwia drogę do wymagających współpracy relacji społecznych, tym bardziej w odniesieniu do osób starszych<sup>25</sup>.

Zaufanie wedle R. Putnama jest podstawowym składnikiem kapitału społecznego. Jego zdaniem ułatwia ono współpracę oraz wspomaga współdziałanie. Wywołuje także nie zawsze uświadamianą tendencję do zrzeszania się w najróżniejszych celach. Zaufanie jest szerokim syndromem postaw ukazującym pozytywne lub negatywne nastawienie jednostki do świata, w którym funkcjonuje. Postawa ta dotyczy w szczególności uczestnictwa w życiu społecznym i dlatego jest istotna w kontekście problemów podejmowanych z punktu widzenia ludzi starszych.

W pewnym sensie kulturowe ujęcie kapitału społecznego postrzeganego w szczególności przez pryzmat zaufania może nieco zmniejszać jego rzeczywisty obraz kapitału społecznego. Pozwala ono jednak na ograniczenie kapitału społecznego do określonego katalogu zjawisk i potraktowanie zaufania jako jego elementarnego komponentu. Wówczas część składowa kapitału społecznego, jakim jest zaufanie społeczne, może stanowić wskaźnik jego poziomu. Ma to niewątpliwie znaczenie praktyczne, umożliwia bowiem empiryczne ujęcie kapitału społecznego w postaci zasobu dającego się zmierzyć i porównać. Pominięcie aspektów strukturalnych oznacza pominięcie aspektu aktywności członków analizowanej zbiorowości. W tym artykule celowo zastosowano ten zabieg metodologiczny w celu oddzielenia wskaźników związanych z partycypacją, co umożliwiło analizę korelacji pomiędzy kapitałem społecznym a aktywnością osób starszych.

Odnosząc się do idei Putnama, można śmiało powiedzieć, że wraz z rosnącym zaufaniem społecznym wzrasta kapitał społeczny. Zaufanie jest bowiem niezbędne do tego, aby funkcjonować w społeczeństwie i państwie.

---

<sup>25</sup> R. Hardin, *Cooperation*, w idem: *Trust and Trustworthiness*, Russell Sage Foundation, New York 2002, s. 173.



Tab. 1. Poziom zaufania społecznego w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz w Polsce\*

UE, kraje „piętnastki”	Ogółem odsetek dla kraju	Wiek 65 lat i więcej
Austria	5,9	6
Belgia	5,7	5,9
Dania	6,9	6,8
Finlandia	7,1	7,4
Francja	5,8	6,3
Grecja	4,7	4,8
Hiszpania	5,9	6,2
Holandia	6,1	6,2
Irlandia	5,9	6,1
Luksemburg	5,4	6,2
Niemcy	5,6	5,4
Portugalia	5	5,3
Szwecja	6,3	6,2
Wielka Brytania	5,8	6,5
Włochy	5,7	5,7
<b>Polska</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>

\* Pytanie mierzące zaufanie do ludzi brzmiało: „Czy uważa Pan/Pani, że większości ludzi można ufać, czy też, że w kontaktach z ludźmi nigdy za wiele ostrożności?”. Skala od 1 („ostrożności nigdy nie za wiele”) do 10 („większości ludzi można ufać”).

Źródło: na podstawie badań ESS, *Sondaże socjologiczne. Jakość życia w krajach europejskich* (tab. 61), red. A. Ostrowska, Warszawa 2005, s. 69.

Warto zwrócić uwagę, że zróżnicowanie tego wskaźnika w porównaniu do państw krajów „piętnastki” Unii Europejskiej nie jest w Polsce wysokie. Jego wartość w 2004 r. wyniosła 4,7. Wartość ta jest identyczna dla seniorów, a więc osób po 65 roku życia. Polskie społeczeństwo na tle tych wyników można określić mianem społeczeństwa „niskiego zaufania”, a kraje „piętnastki” – społeczeństwami „wysokiego zaufania”.

Ukazany rezultat można uznać za zgodny z oczekiwaniami. Najwyższą wartość wskaźnika poziomu kapitału społecznego uzyskano w przypadku państw skandynawskich oraz Holandii. Są to państwa o ustabilizowanych demokracjach, gdzie kultura zaufania i kapitał społeczny są wytworami tradycji oraz przyjętych zwyczajów. Wysoki wskaźnik charakteryzuje również Austrię, Belgię, Irlandię, Francję i Wielką Brytanię. Pewnym zaskoczeniem jest wysoki wskaźnik w Hiszpanii oraz niski w Niemczech. Wynikać to może z faktu ograniczonego katalogu

wskaźników kapitału społecznego przyjętego w badaniu. W dolnej części rankingu znalazły się kraje Europy Południowej: Grecja i Portugalia. Zaznaczyć należy, że uzyskane wyniki badań nie różnią się zasadniczo od wartości kapitału społecznego uzyskanych w badaniu World Value Survey wykorzystujących teoretycznie o wiele bardziej wyrafinowane mierniki kapitału społecznego<sup>26</sup>.

### 3. Korelacja pomiędzy kapitałem społecznym a partycypacją społeczną

Idąc tropem rozumowania R. Putnama, można stwierdzić, że dzięki gęstym sieciom relacji międzyludzkich, lepszemu przepływowi informacji oraz ogólnemu zaufaniu i uogólnionej gotowości do współpracy w społecznościach o wysokim poziomie kapitału społecznego, łatwiej jest angażować ludzi starszych w życie ich społeczności, wyrażające się np. poprzez opiekowanie się innymi (z reguły rodzicami, małżonkami lub wnukami) czy pracę w charakterze wolontariuszy. Zatem zależność pomiędzy kapitałem społecznym a partycypacją społeczną w kontekście starzejącego się społeczeństwa można uznać za kluczową.

Partycypacja społeczna oznacza uczestnictwo, aktywny sposób na branie udziału w wydarzeniach, uczestnictwo w działaniach<sup>27</sup>. Partycypacja według M. Webera jest specyficzną formą społecznego działania, oznacza ludzkie działanie, z którym wiąże się pewien subiektywny sens<sup>28</sup>. Inni z kolei badacze, B. Lemon, V. Bengtson i J. Peterson, jako partycypację rozumieją „aktywności, jakie podejmowane są samemu bądź z innymi w formalnej lub nieformalnej grupie lub organizacji”<sup>29</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, partycypacja społeczna to innymi słowy – aktywne działanie.

Związek pomiędzy różnymi formami partycypacji społecznej a partycypacją polityczną badał w latach pięćdziesiątych P.F. Lazarsfeld<sup>30</sup>. Badacze tacy jak Brady, Verba, Schlozman także podkreślali znaczenie partycypacji społecznej dla

<sup>26</sup> World Value Survey, <http://www.worldvaluesurvey.org>

<sup>27</sup> S. Verba, N.H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, University of Chicago, Harper and Row, Publishers, New York, Evanston, San Francisco, London 1972, s. 2.

<sup>28</sup> M. Weber, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley 1978, s. 1.

<sup>29</sup> B.W. Lemon, V.L. Bengtson, J.A. Peterson, *An exploration of activity theory of aging: Activity types and life satisfaction among in-movers to retirement community*, „Journal of Gerontology” 1972, Vol. 27, No. 4, s. 511–523.

<sup>30</sup> P.F. Lazarsfeld, B.R. Berelson, H. Gaudet, *The People's Choice*, Columbia University Press, New York 1944.

partycypacji politycznej<sup>31</sup>. Niemniej wątek dotyczący związku pomiędzy partycypacją społeczną a kapitałem społecznym został podjęty przez R. Putnama. Zaufanie postrzegane jako główny element koncepcji kapitału społecznego wpływa jego zdaniem na poziom partycypacji społecznej<sup>32</sup>. Można na tej podstawie stwierdzić, że partycypacja społeczna i kapitał społeczny wpływają na siebie obustronnie. Innymi słowy, im wyższy poziom kapitału społecznego utożsamiany w tym artykule z poziomem zaufania społecznego, tym częściej seniorzy będą udzielać się społecznie, spotykać się z przyjaciółmi, mówiąc krótko – aktywnie działać.

Tab. 2. Wskaźnik partycypacji społecznej – częstotliwość spotkań z innymi\*

UE, kraje „piętnastki”	Ogółem odsetek dla kraju	Wiek 65 lat i więcej
Austria	67	53,3
Belgia	67,7	60,5
Dania	78,4	69,8
Finlandia	68,8	65,3
Francja	67,1	57
Grecja	43,2	31,6
Hiszpania	71,9	61,9
Holandia	70,9	60,1
Irlandia	75,2	71,8
Luksemburg	65,9	57,8
Niemcy	59,9	45,9
Portugalia	73,8	63,5
Szwecja	69,1	60,7
Wielka Brytania	70,8	73,9
Włochy	62,7	57,2
<b>Polska</b>	<b>44,9</b>	<b>31</b>

\* Pytanie mierzące wskaźnik partycypacji społecznej brzmiało „Proszę powiedzieć, jak często spotyka się Pan/Pani w celach towarzyskich z przyjaciółmi, znajomymi, krewnymi lub kolegami z pracy”. Skala od 01 do 07, gdzie 01 oznacza „nigdy”, 05 „raz w tygodniu”, 06 „kilka razy w tygodniu”, zaś 07 „codziennie”. W tabeli przedstawiono łączny odsetek odpowiedzi 05, 06, 07.

Źródło: na podstawie badań ESS 2002, *Sondaże socjologiczne...*, op.cit. (tab. 39), s. 45.

<sup>31</sup> S. Verba, K.L. Schlozman, H. Brady, *Voice and equality, Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1995, s. 97.

<sup>32</sup> R. Putnam, *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Simon&Schuster Paperbacks, s. 51–82.

Problematyka partycypacji społecznej uwidacznia się nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale jest szczególnie widoczna w analizach empirycznych. W tab. 3 przedstawiono średnią arytmetyczną skali dotyczącej przyjętego na potrzeby tej analizy wskaźnika partycypacji społecznej. Jako jej miary przyjęto odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące częstotliwości spotkań w celach towarzyskich z przyjaciółmi i znajomymi przynajmniej raz w tygodniu lub częściej. Z kolei drugi wskaźnik partycypacji społecznej odnosi się do podejmowanej przez seniorów nieodpłatnej pracy, a więc wolontariatu w postaci pomagania innym.

Tab. 3. Wskaźnik partycypacji społecznej – pomaganie innym ludziom\*

UE, kraje „piętnastki”	Ogółem odsetek dla kraju	Wiek 65 lat i więcej
Austria	35,1	31,2
Belgia	25,8	17,6
Dania	19,4	13,5
Finlandia	12,1	13,1
Francja	13,1	8,8
Grecja	10,8	9,4
Hiszpania	13,4	12,4
Holandia	31	22,6
Irlandia	19,9	14,7
Luksemburg	19,5	14,8
Niemcy	30,9	24
Portugalia	10,2	11,4
Szwecja	22	15,6
Wielka Brytania	22,6	20,6
Włochy	17,7	14,3
<b>Polska</b>	<b>11,2</b>	<b>5,7</b>

\* Pytanie mierzące wskaźnik partycypacji społecznej brzmiało „Nie licząc tego, co robi Pan/Pani dla swojej rodziny, w swojej pracy lub w ramach różnych organizacji lub stowarzyszeń, jak często udziela Pan/Pani pomocy innym ludziom – o ile w ogóle Pan/Pani im pomaga? Skala od 01 do 07. W tabeli przedstawiono łączny odsetek odpowiedzi 01 i 02, gdzie 01 oznacza „codziennie”, zaś 02 „kilka razy w tygodniu”.

Źródło: na podstawie badań ESS 2002, *Sondaże socjologiczne...*, op.cit. (tab. 40), s. 46.

Jak widać w powyższym badaniu, w grupie państw najbardziej uczestniczących w życiu społecznym znajdują się – Dania, Irlandia, Portugalia, Hiszpania, Holandia, Wielka Brytania i Szwecja. Są to jednocześnie kraje, z wyjątkiem Por-

tugalii, o wysokim wskaźniku kapitału społecznego. Jeśli chodzi o partycypację seniorów, jest ona najwyższa w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Danii i Finlandii. Jak widać, czynnik związany z partycypacją społeczną pozytywnie koreluje z poziomem kapitału społecznego. W krajach o ustabilizowanych demokracjach, gdzie poziom kapitału społecznego jest wysoki, seniorzy częściej uczestniczą w życiu społecznym. Polska znajduje się na samym dole rankingu. Wynik ten jest zgodny z oczekiwaniami i założeniami przyjętymi w niniejszym referacie.

Drugi wskaźnik partycypacji społecznej uzyskano z miernika dotyczącego osób pomagających innym ludziom kilka razy w tygodniu lub częściej. W górnej części rankingu są kraje: Austria, Holandia, Niemcy, Belgia, Wielka Brytania i Szwecja. Jeśli chodzi o aktywność osób po 65 roku życia, są to: Austria, Holandia, Wielka Brytania, Belgia, czyli kraje o wysokim poziomie kapitału społecznego. Wynik Polski negatywnie odbiega od poziomu tego wskaźnika w innych krajach i wynosi dla ogółu populacji – 11,2 i 5,7 dla seniorów.

## Podsumowanie

Uzyskane w wyniku badań wtórnych dane potwierdzają przyjętą w artykule hipotezę, że w państwach „starej” Europy (UE-15), cechujących się silnymi tradycjami demokratycznymi (Szwecja, Niemcy, Holandia, Finlandia, Belgia, Wielka Brytania) i wysokim poziomem kapitału społecznego, chęć uczestniczenia w życiu społecznym osób starszych jest relatywnie wyższa, aniżeli w innych krajach, np. Europy Południowej. Na tym tle Polska wypada niezwykle słabo. Warto zwrócić uwagę, że zróżnicowanie wskaźnika zaufania społecznego odzwierciedlającego poziom kapitału społecznego w porównaniu do państw Unii Europejskiej nie jest w Polsce wysokie. Jego wartość w analizowanych badaniach wyniosła 4,7. To geograficzne rozłożenie wskaźnika zaufania społecznego pozwala zauważyć, że wysokie jego wartości występują w krajach „piętnastki” charakteryzujących się dużą aktywnością starszego pokolenia. Niski poziom zaufania społecznego cechuje społeczność zamieszkujące kraje Europy Południowej oraz m.in. Polskę. Średni wskaźnik zaufania społecznego odzwierciedla średni poziom wskaźników aktywności osób pokolenia *silver generation*.

Na podstawie zastosowanych wskaźników dotyczących kapitału społecznego i partycypacji społecznej zaobserwowano zależności pomiędzy uczestnictwem, aktywnością osób starszych a poziomem kapitału społecznego. Warto tym samym umacniać działania związane z pobudzaniem i generowaniem kapitału społecznego, gdyż stanowi on warunek w kontekście aktywizowania ludzi starszych.

## Literatura

- 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). *Aneks statystyczny o Polsce*, Komisja Europejska 2009,
- Błok Z., *Teorie struktur i zmian społecznych. Podobieństwa i różnice*, Teoria Polityki, Zeszyt nr 1, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1999.
- Błądowski P., *Polityka społeczna wobec osób starszych w Unii Europejskiej i w Polsce*, w: *Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, K. Głąbicka (red.), WSP, TWWP, Warszawa 1999.
- Błądowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Monografie i Opracowania nr 510, Warszawa 2002.
- Błądowski P., *Środowisko lokalne wobec problemu ubóstwa*, w: *Polityka społeczna globalna i lokalna*, A. Kurzynowski (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
- Coleman J.S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, nr 94.
- Deth van J., *Measuring social capital: orthodoxies and continuing controversies*, „International Journal of Social Research Methodology” 2003, nr 1.
- Deth van J., *Measuring social capital*, w: Castiglione D., van Deth J.W., Wolleb G., *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, New York 2008.
- European Commission: DG Heath and Consumers*, zob. [http://ec.europa.eu/health/major\\_chronic/diseases/ageing\\_related\\_diseases/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/major_chronic/diseases/ageing_related_diseases/index_en.htm)
- Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Lazarsfeld P.F., Berelson B.R., Gaudet H., *The People's Choice*, Columbia University Press, New York 1944.
- Hardin R., *Cooperation*, w: *idem, Trust and Trustworthiness*, Russell Sage Foundation, New York.
- <http://main.uab.edu/Sites/MediaRelations/articles/82818/>.
- Lemon B.W., Bengtson V.L., Peterson J.A., *An exploration of activity theory of aging: Activity types and life satisfaction among in-movers to retirement community*, „Journal of Gerontology” 1972, Vol. 27, No. 4.
- Mamzer H., *Seniorzy w kulturach świata*, 2012, maszynopis.
- Ostrowska A. (red.), *Sondaże socjologiczne. Jakość życia w krajach europejskich*, Warszawa 2005.
- Peterson P., *Gray Dawn. How the Coming Age Wave will Transform America – and the World*, Random House, New York 1999.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007r.*, GUS, Warszawa 2007.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035 (tab. 14), GUS, Warszawa 2009.

- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Putnam R., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Simon&Schuster Paperbacks.
- Schuller T., Baron S., Field J., *Social capital: a review and critique*, w: S. Baron (red.), *Social Capital. Critical perspectives*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Skowrońska D., *Edukacja i samorealizacja w procesie przygotowania do starości i wizji starości osób w wieku średnim – sprawozdanie z badań*, w: A. Stopińska-Pajak (red.), *Edukacja wobec starości, tradycja i współczesność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009.
- The World Bank: The Demographics Transition in Easter Europe and the Soviet Union*, zob. [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Recources/publicatrions/454763-1181939083693/chaw\\_045-072\\_ch01.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Recources/publicatrions/454763-1181939083693/chaw_045-072_ch01.pdf)
- Third Demography Report: population is becoming older and more diverse*, zob. <http://europa.eu>, a także *European Commision: Active Ageing and Solidarity between Generations. Eurostat Publications*, zob. <http://ec.europa.eu>. Weber M., *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley 1978.
- Wicher-Baluta A., *Znaczenie kapitału społecznego opartego na analizie sieciowej w metodach zatrudniania pracowników*, w: J. Osiński (red.), *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Woolcock M, D. Narayan, *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, „The World Bank Research Observer”, WBE, Washington 2000, No 15.
- World Value Survey, <http://www.worldvaluesurvey.org>.
- Verba S., N.H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, University of Chicago, Harper and Row, Publishers, New York, Evanston, San Francisco, London 1972.
- Verba S., Schlozman K.L., Brady H., *Voice and equality, Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1995.

## Summary

---

### **SOCIAL PARTICIPATION AND SOCIAL CAPITAL IN RELATION TO THE SILVER GENERATION IN SELECTED STATES OF THE EUROPEAN UNION**

The demographic changes that are taking place in social structure can be regarded as the crucial to the whole society. The growing proportion of older people can be hypothesized that in order to prevent the marginalization of older people need a social

model that is open and inclusive of all citizens in the community. The condition for the existence of such society, there is a high level of social capital. The purpose of the article is to determine whether social capital can hypothetically contribute to increased activity and independence of seniors in selected countries of the European Union. Following Robert Putnam's reasoning, it can be said that due to dense network of relationships, improving information and generalized trust and willingness to cooperate in communities with high level of social capital, it is easier to engage older people in the life of their community. By analyzing past results published by European Social Survey can hypothesize that in the so-called "old Europe", with strong democratic traditions, where the level of social capital is high, willingness to participate in the social life of older people is higher than in Poland.



*Adam Zadroga*  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# Proces starzenia się społeczeństwa polskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej państwa

## Wprowadzenie

Na podstawie danych statystycznych i utrzymujących się tendencji społecznych można prognozować kierunki zmian w rozwoju polskiego społeczeństwa<sup>1</sup>. Jednym z kluczowych aspektów tych przemian jest z całą pewnością starzenie się ludności. Analiza procesów demograficznych zachodzących w Polsce w ostatnich kilkunastu latach nie pozostawia wątpliwości, że przyszłość polskiego narodu określą właśnie ludzie starsi. To oni przede wszystkim, ze swoimi potrzebami i oczekiwaniami, naznaczą obraz rzeczywistości społecznej i gospodarczej w Polsce.

Do procesu starzenia się ludności nie należy jednak podchodzić jak do zagrożenia, lecz jak do jednego ze współczesnych wyzwań<sup>2</sup>. Można mu sprostać pod warunkiem, że zrozumie się problemy starszych ludzi, dostrzeże się implikacje starzenia się ludności oraz w porę zaproponuje się i skutecznie wdroży określone rozwiązania w zakresie funkcjonowania starzejącego się społeczeństwa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2010–2011*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat pisze: P. Szukalski, *Zagrożenie czy wyzwanie – proces starzenia się ludności*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 9, s. 6–10.

<sup>3</sup> Por. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 11.

W związku z tym rośnie także zapotrzebowanie na prowadzenie badań naukowych podejmujących wskazane kwestie<sup>4</sup>. Niniejszy artykuł wychodzi naprzeciw tego typu oczekiwaniom. Autor zamierza przede wszystkim skupić się na wskazanym powyżej problemie z punktu widzenia państwa jako tego podmiotu, dla którego w głównej mierze – w obliczu zachodzących przemian – będzie zwiększała się liczba zadań w zakresie polityki społecznej.

## 1. Diagnoza polityki społecznej wobec starzejącego się społeczeństwa

Dla każdego państwa ważna jest znajomość kierunków procesów demograficznych zachodzących w społeczeństwie. Jest to bowiem punkt wyjścia dla dalszych poszukiwań w zakresie możliwości sprostania oczekiwaniom społecznym, które ujawnią się w ciągu najbliższych kilkadziesiąt lat. Ograniczone ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółową prezentację danych statystycznych, lecz aby choć trochę przybliżyć skalę zjawiska, wystarczy wspomnieć, że z prognozy demograficznej GUS wynika, że do 2035 r. ludność Polski zmniejszy się o ponad 2 mln mieszkańców, a udział ludności w wieku poprodukcyjnym wyniesie 23,4% całej populacji. Dla porównania w 2007 r. udział ten wynosił 13,5%. Badania naukowe tego procesu – o charakterze zarówno retrospektywnym, jak i prognozytycznym – są w Polsce dosyć licznie podejmowane i publikowane<sup>5</sup>. Wyniki tego rodzaju prac wymagają jednak dalszego pogłębionego studium – analiz, ocen, a zwłaszcza wyciągania praktycznych wniosków o charakterze aplikacyjnym. Szczególnie jest to bowiem istotne w opracowywaniu wszelkiego rodzaju dokumentów planistycznych – zawierających rekomendacje działań, strategię oraz

---

<sup>4</sup> Warto tu przywołać projekt badawczy „PolSenior”. Jak stwierdził jego kierownik, P. Błędowski, projekt „dostarczył materiał pozwalający nie tylko na sformułowanie diagnozy, lecz także na sprecyzowanie rekomendacji dla władz państwowych oraz samorządów dotyczących działań wobec populacji osób starszych i demograficznego starzenia się społeczeństwa” (*Od kierownika projektu*, w: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Termedia Wydawnictwo Medyczne, Poznań 2012, s. 9). Więcej o samym projekcie i jego wynikach zob. <http://polsenior.iimcb.gov.pl/>, dostęp: 31.10.2012 r.

<sup>5</sup> Dla przykładu można tu przywołać m.in. następujące opracowania: *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2010–2011*, op.cit.; W. Wolańska, *Perspektywy starzenia się ludności Polski do roku 2035*, „*Ekonometria*” 2009, nr 38, s. 36–48; *To idzie starość – polityka społeczna a przygotowanie do starzenia się ludności Polski*, praca naukowo-badawcza przygotowana przez zespół ekspertów Fundacji Instytut Spraw Publicznych na zlecenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Instytut Spraw Publicznych, red. P. Szukalski, Warszawa 2008.

plany operacyjne implementacji proponowanych rozwiązań – przez instytucje przyczyniające się do kształtowania i realizowania polityki społecznej w państwie.

Wstępna diagnoza problemu badawczego podjętego w tym opracowaniu, oparta na podstawie analizy literatury przedmiotu, pozwala na sformułowanie kilku następujących tez, dalszych pytań poznawczych i praktycznych postulatów.

- W Polsce brakuje jasnej i długofalowej polityki społecznej dla starzejącego się społeczeństwa. Pojawia się w związku z tym pytanie: jeśli prognozy demograficzne są znane i w miarę pewne, to dlaczego brak jest w naszym państwie niezbędnej po temu polityki społecznej (a także gospodarczej). Warto też zauważyć w tym kontekście, że rozwinięte kraje świata prowadzą od lat politykę dostosowawczą tego typu i nagromadzone w tym zakresie doświadczenie jest dostatecznie duże i różnorodne<sup>6</sup>.
- Polityka wszystkich dotychczasowych rządów zdominowana była (choć oczywiście w różnym stopniu) przez rozwiązania rynkowe. Tymczasem w odniesieniu do starzejącego się społeczeństwa szczególnie duża jest i musi być rola instytucji publicznych.
- W kontekście procesów starzenia się ludności w licznych obszarach polityki społecznej instytucje publiczne państwa polskiego<sup>7</sup> stoją u progu potrzebnych zasadniczych zmian.
- Polityka wobec ludzi starszych i starości powiązana jest z następującymi dziedzinami polityki społecznej<sup>8</sup>, w odniesieniu do których należy wskazać cele modernizacyjne i stosowne rekomendacje działań: polityka zdrowotna, polityka zabezpieczenia społecznego (system emerytalny), polityka rynku pracy,

<sup>6</sup> M. Kleiber, *Wprowadzenie*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>7</sup> Ze względu na wiodące funkcje wyróżnia się następujące **typy podmiotów polityki społecznej**: 1) programujące: przygotowywanie planów, strategii (parlament, samorząd lokalny, ruchy społeczne); 2) normotwórcze: ustanawianie norm prawnych (parlament, rząd, samorząd); 3) sędownicze: rozstrzyganie sporów z zakresu spraw związanych z polityką społeczną (sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy rodzinne, Trybunał Konstytucyjny); 4) kontrolno-monitorujące: formalna i nieformalna kontrola przestrzegania prawa i norm społecznych (NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, media, organizacje pozarządowe); 5) wykonawczo-administracyjne: podejmowanie decyzji administracyjnych, wykonywanie aktów prawnych (minister polityki społecznej, minister zdrowia, wojewoda, zarząd województwa); 6) wykonawcze – świadczące usługi: dostarczanie członkom społeczeństwa dóbr i usług (OPS, ZUS, Uniwersytet Trzeciego Wieku, fundacje i stowarzyszenia); 7) doradczo-negocjacyjne: udział w dialogu społecznym, reprezentowanie wobec władz państwowych postulatów różnych grup społecznych (Komisja Trójstronna, Rada Pomocy Społecznej, Rada Pożytku Publicznego). Por. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, op.cit., s. 295.

<sup>8</sup> Por. ibidem, s. 293–294. Warto tu przy okazji podkreślić, że przeciwdziałanie skutkom starzejącej się ludności wiąże się z takimi dziedzinami polityki ludnościowej, jak polityka migracyjna czy polityka prorodzinna.

polityka mieszkaniowa, polityka edukacyjna, polityka kulturalna. Istotne wyzwania obejmują również: redefinicje kontraktu międzygeneracyjnego<sup>9</sup> czy tworzenie specyficznego systemu usług dla osób starszych (w tym usług wzajemnych)<sup>10</sup>.

## 2. Cele modernizacyjne modelu polityki państwa wobec ludzi starszych

Jeśli chodzi o tak postawioną diagnozę, to raczej wszyscy eksperci są zgodni. Spory dotyczą natomiast głównie projektów rozwiązań (celów modernizacyjnych) dotyczących wskazanych powyżej obszarów polityki społecznej: zabezpieczenia materialnego, służb społecznych i medycznych, długości wieku produkcyjnego, możliwości wykorzystania doświadczeń oraz zagospodarowania czasu ludzi w wieku poprodukcyjnym<sup>11</sup>.

Niektórzy uważają na przykład, że niezależnie, jaki ukształtuje się model ekonomiczno-społeczny w przyszłości, rola sektora publicznego w finansowaniu ochrony zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do ludzi w wieku poprodukcyjnym, musi pozostawać dominująca. Model zakładający, iż populacja poprodukcyjna będzie w przeważającym stopniu sama finansować swoją starość, nie jest możliwy do przyjęcia<sup>12</sup>. Nie wchodząc tu w szerszą dyskusję o priorytetach, w świetle zarysowanych problemów oraz wskazanych obszarów polityki społecznej, można nakreślić swego rodzaju mapę celów, która będzie zarazem stanowić o specyfice modelu polityki państwa wobec ludzi starych.

Główny cel stanowi wypracowanie takiego modelu polityki państwa wobec ludzi starszych – adekwatnego do pojawiających się wyzwań – by dzięki niemu móc osiągnąć stan docelowy, w którym<sup>13</sup>:

---

<sup>9</sup> Nadchodzące przemiany demograficzne, w tym przede wszystkim nasilenie się procesu starzenia się ludności krajów rozwiniętych, zmuszają do ponownego przemyślenia zasad kontraktu międzypokoleniowego. Kontrakt ten to niespisana najczęściej umowa określająca reguły redystrybucji wyznaczników statusu społecznego (bogactwo, władza, prestiż) pomiędzy przedstawicielami różnych generacji. P. Szukalski, *Starzenie się ludności a publiczny kontrakt intergeneracyjny*, w: *Konsekwencje ekonomiczne...*, op.cit., s. 50–51.

<sup>10</sup> M. Kleiber, op.cit., s. 8.

<sup>11</sup> J. Kleer, *Starzenie się ludności: konsekwencje ekonomiczne i społeczne – zarys problematyki*, w: *Konsekwencje ekonomiczne...*, op.cit., s. 10–11.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>13</sup> Opracowano na podstawie: B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, op.cit., s. 306–309; B. Balcerzak-Paradowska, *Starzenie się ludności – wyzwaniem dla polityki społecznej i rodzinnej (wybrane problemy)*, w: *Konsekwencje ekonomiczne...*, op.cit., s. 130–135; T. Szumlicz,

- Coraz więcej uwagi poświęca się ludziom starszym m.in. w sferze kultury, edukacji, turystyki i rekreacji, ponieważ rozszerza się zakres potrzeb ludzi starych (do potrzeb wyższego rzędu) zaspokajanych przez politykę społeczną – m.in. kształci się pracowników socjalnych i osoby do opieki nad ludźmi starszymi (następuje dostosowanie programów nauczania do nowych potrzeb).
- Tworzone są i promowane nowe podmioty polityki społecznej wobec ludzi starych. Tu rzecz dotyczy wielosektorowości: oprócz sektora publicznego i rynkowego chodzi o promowanie i rozwijanie sektora ekonomii społecznej (organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne).
- Nastąpiła zmiana stosunku państwa do potrzeb ludzi starych. Chodzi o to, by ukazać los osób starych jako zadanie dla społeczeństwa, a nie tylko dla jednostki. Celem jest rozbudowa i upowszechnienie zabezpieczenia społecznego, rozwój opieki zdrowotnej, odchodzenie od izolujących form pomocy, integracja z otoczeniem.
- Ludzie starsi traktowani są w polityce społecznej jako współdecydujący o kształcie tej polityki – chodzi więc o traktowanie podmiotowe.
- W polityce wobec ludzi starych dokonana jest także przemiana aksjologiczna. Do katalogu wartości, takich jak: bezpieczeństwo socjalne, zasada miłości bliźniego, dodana jest i podkreślana godność i wolność osoby, oraz solidarność i sprawiedliwość społeczna.
- Poprawie ulega jakość życia i gwarancja poczucia bezpieczeństwa socjalnego ludzi w podeszłym wieku.
- Poprawiony jest system ochrony zdrowia: lepszy dostęp do usług medycznych i pielęgnacyjnych.
- Stworzony jest system pomocy w organizowaniu samodzielnego życia.
- Społeczeństwo (każdy jego uczestnik) jest przygotowany do wejścia w schyłkową fazę życia.
- Pojawia się inne podejście do polityki rodzinnej, tzn. uwzględnia się w niej zadania rodziny wobec jej starszych członków. Jednak dostrzeżenie problemu ludzi starszych w powiązaniu z polityką rodzinną ma szerszy aspekt. Chodzi bowiem o tzw. kontrakt międzygeneracyjny, wyrażający się (w uproszczeniu) relacją wydatków społecznych przeznaczanych na potrzeby starszej i młodszej generacji.

- W związku z tym w punkcie docelowym podkreśla się potrzebę nowego kontraktu międzygeneracyjnego<sup>14</sup>, rozumianego jako nadanie priorytetowego znaczenia działaniom na rzecz inwestowania w młode pokolenia. Oznacza to dążenie do zapewnienia równowagi w systemie zabezpieczenia społecznego pomiędzy wydatkami na wspieranie młodszych generacji a systemami zabezpieczenia osób starszych. Jest to zadanie trudne w obliczu wzrastającej liczby i wzrastającego udziału osób starszych w strukturze ludności wszystkich krajów UE, w tym Polski. Jest to zatem pytanie o kształt polityki rodzinnej: czy i na ile ma mieć charakter „dostosowawczy”, przez co można rozumieć uwzględnianie w tej polityce zadań rodziny związanych z obecnością starszej generacji i jej potrzeb.
- Odrębnego omówienia potrzebuje obraz docelowej zmiany systemu emerytalnego w Polsce. Należy się spodziewać, że we wprowadzanym w Polsce nowym systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce relacja średniej emerytury do średniego wynagrodzenia będzie – bez dodatkowych oszczędności – znacznie niższa niż w systemie dotychczasowym, choć z pewnością siła nabywczą emerytury powinna być wyższa. Trzeba się niestety liczyć też z tym, że zaspokojenie minimalnych potrzeb socjalnych przyszłych emerytów, zwłaszcza otrzymujących wcześniej wynagrodzenia niższe od średniego, będzie musiało być w szerszym zakresie uwzględniane w interwencyjnych działaniach socjalnych państwa. Należy odnotować, że luka między zmienionym, niezbyt wysokim standardem zabezpieczenia emerytalnego a pożądanym (satysfakcjonującym) poziomem emerytury będzie się znacznie powiększać wraz z upływem czasu.

### 3. Rekomendacje działań i ich uzasadnienie

Ta część artykułu jest próbą odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju przedsięwzięcia są konieczne, by społeczeństwo polskie mogło w przyszłości normalnie

---

<sup>14</sup> Tradycyjny „kontrakt międzygeneracyjny”, utrzymujący priorytet dla osób starszych, oznacza wzrastające ciężary finansowe (związane z ochroną zdrowia, opieką społeczną, systemami emerytalnymi) i coraz mniejszy udział wydatków na rzecz młodego pokolenia. W środowisku ekspertów, ale coraz częściej polityków z kręgu struktur Unii Europejskiej coraz częściej zwraca się uwagę na to, że inwestowanie w dzieci staje się najistotniejszą sprawą we wszystkich krajach. Wiele z nich postrzega bowiem „niedoinwestowanie” wyrażające się ubóstwem dzieci jako zagrożenie dla jakości przyszłych zasobów pracy, stanowiących czynnik prorozwojowy – z jednej strony i jako groźbę dla możliwego do utrzymania zrównoważonego systemu zabezpieczenia społecznego – z drugiej.

funkcjonować<sup>15</sup>. W świetle przedstawionych celów modernizacyjnych należy wskazać następujące rekomendacje działań<sup>16</sup>:

- Tworzyć warunki podtrzymywania niezależności ekonomicznej seniorów. Przede wszystkim chodzi o możliwość przedłużenia aktywności zawodowej ludzi starszych. Ważne jest, by zabiegi w tej materii zaczynać jak najwcześniej. Celem jest tu poszukiwanie dróg odciążenia budżetu państwa, jako warunku wypłacalności świadczeń dla osób uprawnionych. Jedną z nich jest system, który będzie zachęcał do opóźniania wyjścia z rynku pracy. Równocześnie niezbędne są rozwiązania motywujące do oszczędności indywidualnej, w tym w pozapaństwowych systemach zabezpieczenia na starość, w postaci korzystnych lokat bankowych itp.
- Zainteresować oszczędzaniem na emeryturę jak największą liczbę przyszłych emerytów, a nie tylko tych najlepiej zarabiających. Sygnał do oszczędzania na emeryturę musi być dostatecznie mocny, a więc przede wszystkim potrzebne są zwolnienia podatkowe dodatkowych oszczędności emerytalnych. W tym miejscu należałoby napiętnować zaniedbania dotyczące informacji emerytalnej.
- Zastanowić się nad możliwymi korektami i uzupełnieniami w obecnym systemie emerytalnym. W polityce społecznej ważniejsze od efektywności danego rozwiązania jest jego skuteczność mierzona w tym przypadku zapewnieniem dostatecznego zabezpieczenia emerytalnego. Niski stopień skuteczności stawia pod znakiem zapytania każde rozwiązanie o celu społecznym. Powstaje pytanie: czy rzeczywiście „pozbycie się” docelowo, w długim okresie, problemu nierównowagi finansowej systemu emerytalnego uzasadnia „przerzucenie” w dużej skali problemu zabezpieczenia materialnego na okres starości do instytucji pomocy społecznej?
- Stworzyć system sprzyjający dostosowaniu warunków mieszkaniowych do możliwości finansowych i potrzeb osób starszych. Ludzie starzy powinni mieć możliwość korzystania z mieszkań dostosowanych do ich potrzeb i stanu zdrowia lub uzyskania stosownej pomocy przy adaptacji tych mieszkań.

<sup>15</sup> To pytanie wiąże się ściśle z innym: czy do tego typu zmian obecne polityki gospodarcza i społeczna tworzą dostateczne przesłanki? Innymi słowy, na ile bieżące rozwiązania tworzą spójne podstawy dla przyszłego kształtu struktury demograficznej? Kwestie te są o tyle zasadne, że proces dostosowawczy do zmian w strukturze demograficznej, zarówno w sferze społecznej, jak i ekonomicznej, nie tylko wymaga czasu, ale co ważniejsze, nie dokonuje się w sposób automatyczny. Konieczne jest aktywne włączenie się w tworzenie niezbędnych do tego warunków wielu instytucji publicznych, czy wręcz całego państwa.

<sup>16</sup> Opracowano na podstawie: B. Balcerzak-Paradowska, op.cit., s. 130–134; E. Kryńska, *Wydłużenie życia zawodowego na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 9(33), s. 1–5.



- Podtrzymywać aktywność społeczną osób starszych m.in. poprzez kształcenie przez całe życie i edukację zdrowotną.
- Dążyć do integrowania się ludzi starszych po to, aby mogli pomagać sobie, świadcząc wzajemne usługi. Inicjowanie i stymulowanie działań samopomocowych (świadczenia i przyjmowania pomocy) to forma pozwalająca na adaptowanie się do odmiennych, często trudnych warunków życia, na udzielanie pomocy w sensie fizycznym (praktycznym), jak i psychicznym, budowanie podmiotowości i poczucia niezależności. Pomaga to osobom starszym pokonać trudności, lęk i społeczne wyobcowanie.
- Tworzyć i wspierać aktywności klubów seniora, domów dziennego pobytu, organizacji pozarządowych, zarówno tworzonych przez osoby starsze, jak i kierujących ofertę do tej właśnie grupy w społecznościach lokalnych. Jest to uzasadnione tym, że szczególnie cenna jest samoorganizacja osób starszych jako uzupełnienie usług profesjonalnych służb publicznych, głównie socjalnych oraz aktywizująca środowisko lokalne.
- Zwiększać reprezentację osób starszych w gremiach samorządowych i ustawodawczych, jako reprezentacji interesów tej generacji.
- Promować różne formy aktywności dzięki wykorzystaniu jednego z ważnych kapitałów, którym cieszą się osoby starsze – kapitału wolnego czasu. Może to dotyczyć różnych sfer. Przykładowo osoby starsze mogą wykonywać usługi opiekuńcze na zasadach częściowej odpłatności lub jako wolontariusze. Usługi opiekuńcze mogą obejmować dzieci spoza rodziny i być sprawowane na zasadach pomocy sąsiedzkiej, ale też w formach bardziej sformalizowanych. Usługi takie mogą obejmować pomoc innym osobom starszym.
- Stworzyć warunki pozwalające na zapewnienie uczestnictwa w kulturze i możliwości czynnego wypoczynku poprzez rozwój placówek, dostosowanie zasad korzystania do możliwości finansowych i ograniczeń mobilności osób starszych.
- Stworzyć system przygotowania do starości (w wymiarze ekonomicznym, zdrowotnym, edukacyjnym) przy zachowaniu aktywności, którego adresatem byłyby młodsze generacje obywateli.
- Zredefiniować politykę rodzinną i uwzględnić tworzenie warunków sprzyjających realizacji funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej wobec starszego pokolenia. Wiąże się to z określeniem relacji między bezpośrednią pomocą państwa (zaangażowania środków publicznych) dla osób starszych a wspieraniem rodziny realizującej zadania wobec tych osób. Pomoc rodzinie w wypełnianiu jej funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej może przybierać różne formy. Może to być pomoc na rzecz wspierania zadań opiekuńczych świadczonych w ramach środowiska rodzinnego, ale bez bezpośredniego zaangażowania



członka rodziny. Pomoc w miejscu zamieszkania ma wielkie znaczenie psychologiczne. Stary człowiek unika stresu związanego ze zmianą tego miejsca. Za taką formę przemawiają także względy ekonomiczne. Pomoc w miejscu zamieszkania jest na ogół mniej kosztowna niż pomoc w wyspecjalizowanych placówkach. Temu celowi może służyć rozwój usług opiekuńczych w domu pacjenta, pomoc w przystosowaniu mieszkania do potrzeb osoby starszej, rzeczowa pomoc w postaci wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego, rozwój usług transportowych i gastronomicznych. Wsparciu wydatków rodziny związanych z opieką służyć powinny świadczenia opiekuńcze, wypłacane ze środków budżetowych.

- Przygotować pracowników socjalnych szczególnie uwrażliwionych na potrzeby ludzi starszych, a także wspierać rynek usług (zwłaszcza opiekuńczych) dla tej grupy społecznej.

## Podsumowanie

Na zakończenie niniejszych analiz należy podkreślić, iż konieczność usprawniania jakichkolwiek rozwiązań systemowych powinna być domeną ekspertów, którzy będą przygotowywać i ewentualnie dokonywać określonych zmian. Warto również zauważyć, że w przypadku wskazanych w tym artykule problemów chodzi o eksperckość odwołującą się równocześnie do kompetencji ekonomicznych i polityczno-społecznych. Ponieważ na przykład w reformowaniu systemu emerytalnego zasadnicze znaczenie ma dostrzeżenie i rzeczywiste uznanie tego, że polityka społeczna znalazła się w odmiennym „otoczeniu”, które nabiera cech demokratycznego ładu społecznego (znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w reformowaniu systemu emerytalnego) i rynkowej działalności gospodarczej (wprowadzenie mechanizmów rynkowych do oczekiwań emerytalnych)<sup>17</sup>. Dlatego uwzględnienie obu rodzajów kompetencji (społecznych i ekonomicznych) jest nieodzowne w dokonywanej zmianie społecznej<sup>18</sup>. W przeciwnym razie reformowanie sfery społecznej przez tych, którzy mówią o sobie, że są ekonomistami, skazane będzie raczej na brak wyobraźni społecznej (znajomości uwarunkowań społecznych). Z kolei reformowanie sfery społecznej przez tych, którzy mówią o sobie, że są politykami społecznymi, zapewne skazane będzie na brak wyobraźni ekonomicznej (znajomości uwarunkowań ekonomicznych).

---

<sup>17</sup> T. Szumlicz, *op.cit.*, s. 116–117.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 115.

Ponadto państwo polskie staje przed koniecznością uświadomienia obywatelom skali i wieloaspektowych konsekwencji procesu demograficznego starzenia się społeczeństwa. Edukacja w tym zakresie wydaje się jedyną sensowną drogą do społecznej akceptacji wskazanych celów polityki wobec osób starszych i powiązanych z tym wydatków ze środków publicznych. Pozwoli to na uniknięcie konfliktów interesów różnych pokoleń<sup>19</sup>.

Warto odwołać się do doświadczeń innych krajów w tym zakresie. Dobrymi praktykami w tym względzie dysponują takie kraje, jak: Niemcy<sup>20</sup>, Austria i Szwajcaria<sup>21</sup>. Poza tym trzeba podkreślić, że przekonanie o narastającym wpływie procesu starzenia się na sytuację społeczno-gospodarczą nie tylko poszczególnych państw, ale i całych kontynentów nasilało się od wielu lat w Europie, Ameryce i krajach azjatyckich. Konkretnym przejawem troski o prowadzenie aktywnej polityki wobec ludzi starych i starości stał się „Madrycki Plan Działania” uchwalony przez Zgromadzenie ONZ<sup>22</sup>. Jak zauważa P. Błędowski, dokument ten „jest ważny nie tylko dlatego, że przyznaje osobom starszym wiele praw, jak między innymi prawo do udziału w życiu społecznym środowiska lokalnego, wyrażania opinii w sprawach dotyczących jakości życia ludzi starych, czy nakłada na administrację publiczną obowiązek respektowania przez nią potrzeb człowieka starego. Jego znaczenie wynika stąd, że może on stanowić podstawę nowoczesnej, prawdziwie uspołecznionej polityki społecznej wobec ludzi starych, w której ich rola nie będzie sprowadzona do przedmiotu, lecz będą oni jej realnym podmiotem”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> P. Błędowski, *Polityka społeczna wobec demograficznego starzenia się społeczeństw*, w: *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 76.

<sup>20</sup> *Erster Altenbericht der Bundesregierung*, Bundestag, Bonn 1993; *Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Wohnen Alter*, Bundestag, Bonn 1998; *Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Alter und Gesellschaft*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2001; *Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2002; *Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2005; *Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft*, Bundestag, Berlin 2010.

<sup>21</sup> *Bericht zur Alterspolitik in Kanton Bern 2011*, Bern 2011; *Arbeitsbericht 2006/2007 zum MMA-streuplan Seniorinnen und Senioren in Gelsenkirchen*, Gelsenkirchen 2005.

<sup>22</sup> *Report of the Second World Assembly on Ageing*, Madrid, 8–12 April 2002, <http://www.un.org/swaa2002/>, dostęp: 31.11.2012 r.

<sup>23</sup> P. Błędowski, op.cit., s. 79–80.

## Literatura

- Arbeitsbericht 2006/2007 zum Masterplan Seniorinnen und Senioren in Gelsenkirchen, Gelsenkirchen 2005.
- Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Termedia Wydawnictwo Medyczne, Poznań 2012; <http://polsenior.iimcb.gov.pl/>
- Balcerzak-Paradowska B., *Starzenie się ludności – wyzwaniem dla polityki społecznej i rodzinnej (wybrane problemy)*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Bericht zur Alterspolitik in Kanton Bern 2011*, Bern 2011.
- Błędowski P., *Polityka społeczna wobec demograficznego starzenia się społeczeństw*, w: *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Alter und Gesellschaft*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2001.
- Erster Altenbericht der Bundesregierung*, Bundestag, Bonn 1993.
- Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2005.
- Kleer J., *Starzenie się ludności: konsekwencje ekonomiczne i społeczne – zarys problematyki*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Kleiber M., *Wprowadzenie*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- Kryńska E., *Wydłużenie życia zawodowego na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 9 (33).
- Report of the Second World Assembly on Ageing*, Madrid, 8–12 April 2002, <http://www.un.org/swaa2002/>, dostęp: 31.11.2012 r.
- Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft*, Bundestag, Berlin 2010.
- Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2010–2011*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2011.
- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M., *Podstawy gerontologii społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Szukalski P., *Starzenie się ludności a publiczny kontrakt intergeneracyjny*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.

- Szukalski P., *Zagrożenie czy wyzwanie – proces starzenia się ludności*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 9 (33).
- Szumlicz T., *Zabezpieczenie materialne na okres starości – jaka zmiana systemu emerytalnego?*, w: *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008.
- To idzie starość – polityka społeczna a przygotowanie do starzenia się ludności Polski*, praca naukowo-badawcza przygotowana przez zespół ekspertów Fundacji Instytut Spraw Publicznych na zlecenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Instytut Spraw Publicznych, red. P. Szukalski, Warszawa 2008.
- Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 2002.
- Wolańska W., *Perspektywy starzenia się ludności Polski do roku 2035*, „Ekonometria” 2009, nr 38.
- Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Wohnen Alter*, Bundestag, Bonn 1998.

## Summary

---

### THE AGING PROCESS OF POLISH SOCIETY AS A CHALLENGE FOR STATE SOCIAL POLICIES

The process of society aging comprises one of the greatest contemporary challenges. It can be corrected under the condition that we understand the problems of senior citizens, perceive the implications of the aging of citizens, and if propositions are made on time and effectively introduced for the set resolutions in the area of social policies.

Therefore, there is a growing demand for research studies taking on the addressed matters. The article meets these expectations. The author focuses on the abovementioned issue from the point of view of the state as the subject for whom will mainly grow the tasks of creating social policy. First, attempts are made to assess the current state of the social policy of the nation towards an aging population, and then he sets out the objectives of the modernization this policy model to finally point out relevant to the objectives demands for action.