

20 lat Polski w Unii Europejskiej

Doświadczenia i wyzwania



Eve Pancer Cylentluey

20 lat Polski w Unii Europejskiej

Doświadczenia i wyzwania

**Księga jubileuszowa
Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej**

**pod redakcją Ewy Szostak,
Bernadety Baran i Łukasza Olipry**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2024

Recenzja naukowa

dr hab. Ireneusz Jaźwiński, prof. US

Redakcja wydawnicza

Agnieszka Flasińska

Korekta

Barbara Łopusiewicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów Adobe Stock

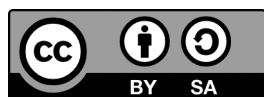
Fotografie w rozdziale „Bardzo osobisty przyczynek do biografii, nie tylko naukowej” pochodzą z archiwum rodziny Jubilatki.

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2024

Nota copyright obowiązuje do 31 maja 2025.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 czerwca 2025 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji
na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-83-3 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67899-84-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2024.84.0

Cytuj jako: Szostak, E., Baran, B. i Olipra, Ł. (red.). (2024). *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Spis treści

Przedmowa.....	7
Bardzo osobisty przyczynek do biografii, nie tylko naukowej (<i>Leszek Cybulski</i>)	11
1. Współpraca handlowa Unii Europejskiej z krajami ASEAN w XXI wieku (<i>Bogusława Drelich-Skulska, Sebastian Bobowski</i>)	25
2. Wyzwania polityki regionalnej w kontekście założeń europejskiej polityki spójności oraz uwarunkowań współczesnej gospodarki (<i>Joanna Kudelko</i>)	35
3. 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – implikacje dla polityki rynku pracy (<i>Iwona Kukulak-Dolata</i>).....	45
4. Relacje fiskalne państwo–samorząd regionalny a problem dysproporcji rozwojowych między regionami (<i>Leszek Patrzalek</i>)	58
5. Tendencje w zakresie internacjonalizacji instytucji szkolnictwa wyższego w perspektywie ostatnich dwudziestu lat (<i>Anna Hajduk</i>)	71
6. Edukacja jako fundament rozwoju: analiza reform w Polsce po 1989 roku (<i>Ewa Szostak, Joanna Kenc</i>).....	82
7. Inteligentne regiony, silna Europa? AI jako narzędzie polityki regionalnej (<i>Krzysztof Biegun</i>)	95
8. Rynek transportu lotniczego w Polsce w okresie 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej (<i>Łukasz Olipra</i>)	113
9. Rozwój współpracy transgranicznej w Polsce i w Unii Europejskiej (<i>Sylvia Dołzbłasz</i>)	130
10. Skuteczność prognozowania zużycia energii elektrycznej w województwach Polski w kontekście spójności Unii Europejskiej (<i>Agata Surówka</i>).....	141
11. Rozwój polskich regionów w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na przykładzie województwa śląskiego (<i>Małgorzata Dziembala</i>)...	158
12. Znaczenie funduszy strukturalnych dla jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w powiecie kłodzkim w latach 2004-2021 (<i>Bernadeta Baran</i>)	172
13. Wpływ akcesji Polski do UE na kierunek strategicznego rozwoju Gdańska (<i>Jarosław Kempa</i>).....	185

14. Rozłączenie się w warunkach pracy zdalnej a równowaga praca-życie. Badanie na podstawie sytuacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (<i>Arianna Abbasciano, Maria Del Milagro Martín López, Alejandro Díaz Moreno, Katalin Tardos, Agnieszka Ziomek</i>)	200
Zakończenie	212
Spis fotografii	214
Spis rysunków	214
Spis tabel	216

Przedmowa

W imieniu społeczności akademickiej współautorzy tej monografii chcą wyrazić uznanie dla pracy i dorobku naukowego Pani Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej. Monografia ta stanowi zbiór tekstów poruszających zagadnienia związane pośrednio lub bezpośrednio z obszarami badawczymi Pani Profesor, które zostały przedstawione z perspektywy 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Integracja Polski z UE spowodowała zmiany w wielu obszarach, m.in. gospodarki, rynku pracy, poziomu życia, edukacji czy mobilności. Udział w Jednolitym Rynku Europejskim umożliwił zmiany gospodarcze oddziałujące bezpośrednio na PKB naszego kraju. M. Ambroch i R. Bielak w opracowaniu z 2024 r. dla GUS *20 lat razem: Polska w Unii Europejskiej* podsumowali: od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej skumulowany wzrost PKB wyniósł 99%, z czego połowa wynikała bezpośrednio z członkostwa w UE. PKB *per capita* (PPS) wzrósł z 50% średniej unijnej w 2004 r. do 80% w 2023 r., czyli z 10 910 euro do 30 102 euro. Eksport Polski wzrósł 6-krotnie, a eksport rolny zwiększył się prawie 11-krotnie. Ważnym czynnikiem, który bezpośrednio przyczynił się do rozwoju gospodarki na poziomie krajowym i regionalnym, były fundusze strukturalne i Fundusz Spójności oraz możliwość udziału w różnych programach, przedsięwzięciach czy działaniach. W ostatnich dwóch dekadach Polska otrzymała z Unii Europejskiej 175 mld euro. Według GUS polskie gminy zrealizowały 300 tys. projektów, co daje średnio 120 projektów na gminę. Każdy mieszkaniec sam może ocenić zmiany, jakie się dokonały w jego najbliższym otoczeniu. Szczególnie widoczne są zmiany infrastrukturalne – kanalizacja, drogi, szkoły i ich wyposażenie, obiekty kultury, rewitalizacja obszarów, co niewątpliwie wpłynęło na poprawę warunków i jakości życia każdego obywatela. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem spadł z ok. 50 do 15%. Wzrost dobrobytu przełożył się na wyższą jakość życia, co potwierdza wskaźnik HDI (*Human Development Index*) wynoszący obecnie 0,88 (36. miejsce na świecie).

Otwarcie granic i udział w Jednolitym Rynku Europejskim, a więc możliwość swobodnego przepływu osób, dóbr i usług miało ogromny wpływ na rynek pracy w Polsce. Bezrobocie spadło z 19% w 2004 r. do ok. 3% obecnie (2024 r.), podczas gdy średnia w UE to ok. 6%. Wynik Polski jest więc jednym z najlepszych w Unii Europejskiej. Wzrost gospodarczy i nowe inwestycje stworzyły wiele nowych miejsc pracy, a wynagrodzenia Polaków wzrosły średnio o 140%. Istotnie wzrósł też wskaźnik skolaryzacji, co oznacza wydłużenie

czasu spędzonego w celach edukacyjnych. W 2004 r. wyższym wykształceniem mogło pochwalić się nieco ponad 12% obywateli naszego kraju, natomiast dziś jest to już prawie co trzeci. Programy takie jak Erasmus umożliwiły młodzieży zdobywanie wiedzy i doświadczeń za granicą, co przyczyniło się do wzrostu poziomu wykształcenia i mobilności. Celem niniejszej publikacji jest analiza i wskazanie zmian, jakie dokonały się w Polsce w okresie jej członkostwa w Unii Europejskiej.

Wszystkie wymienione aspekty w ujęciu lokalnym, regionalnym, krajowym lub międzynarodowym były przedmiotem rozważań autorów rozdziałów niniejszej publikacji. W rozdziale *Współpraca handlowa Unii Europejskiej z krajami ASEAN w XXI wieku* autorzy – B. Drelich-Skulska i S. Bobowski – przeanalizowali procesy integracyjne zachodzące w UE i Azji Południowo-Wschodniej, wskazali wyzwania, jakie stoją między tymi dwoma ugrupowaniami w zakresie umów handlowych. Na wybrane aspekty współpracy międzynarodowej z nieco bliższej perspektywy spojrzała S. Dołzbłasz w rozdziale *Rozwój współpracy transgranicznej w Polsce i w Unii Europejskiej*. Autorka podkreśliła znaczenie rozwoju współpracy transgranicznej jako ważnego elementu integracji europejskiej w przestrzeni Polski i Europy, zwracając uwagę na współczesne zagrożenia dla współpracy w świetle wyzwań geopolitycznych. J. Kudelko w rozdziale *Wyzwania polityki regionalnej w kontekście założeń europejskiej polityki spójności oraz uwarunkowań współczesnej gospodarki* poruszyła zagadnienia odporności regionów i potrzeby realizowania odpowiedzialnego rozwoju opartego na kompetencjach, wiedzy, kapitale finansowym oraz bezpieczeństwie publicznym i społecznym. Aspekty te rozwinęli w dalszej części monografii m.in. A. Hajduk w rozdziale *Tendencje w zakresie internacjonalizacji instytucji szkolnictwa wyższego w perspektywie ostatnich dwudziestu lat* czy E. Szostak i J. Kenc w rozdziale *Edukacja jako fundament rozwoju: analiza reform w Polsce po 1989 roku*. Ważny i bardzo aktualny aspekt opisał K. Biegun w rozdziale *Inteligentne regiony, silna Europa? AI jako narzędzie polityki regionalnej*.

Transformacja, członkostwo w UE, reformy, otoczenie zewnętrzne mają niewątpliwie wpływ na rynek pracy. Aspekt ten został uwzględniony przez I. Kukulak-Dolatę w rozdziale zatytułowanym *20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – implikacje dla polityki rynku pracy*. Autorka opisała, jak zmieniała się polityka rynku pracy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, oraz zwróciła uwagę na konieczność dostosowań podejmowanych działań w zakresie organizacji sfery instytucjonalnej i świadczonych usług rynku pracy. Szczególny aspekt rynku pracy został dostrzeżony w rozdziale *Rozłączenie się w warunkach pracy zdalnej a równowaga pracochybie. Badanie na podstawie sytuacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*.

Jego autorzy – A. Abbasciano, M. Del Milagro Martín López, A. Díaz Moreno, K. Tardos i A. Ziomek zwrócili szczególną uwagę na sytuację pracowników zdalnych wobec trudności z odłączeniem cyfrowym od sieci oraz utrzymaniem równowagi praca–życie w warunkach istniejących regulacji.

Rozwój gospodarki niesie ze sobą również wyzwania, takie jak wzrost nierówności. Analizy nieoczywistego aspektu nierówności, bo nierówności fiskalnych, dokonał L. Patrzalek w rozdziale *Relacje fiskalne państwo–samorząd regionalny a problem dysproporcji rozwojowych między regionami*. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza zmiany w wielu obszarach. 20 lat Polski w UE z punktu widzenia rynku lotniczego analizuje Ł. Olipra. W rozdziale *Rynek transportu lotniczego w Polsce w okresie 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* prześledził m.in. proces liberalizacji rynku lotniczego w Unii Europejskiej. Na tym tle dokonał analizy zmian ilościowych oraz jakościowych. A. Surówka w rozdziale *Skuteczność prognozowania zużycia energii elektrycznej w województwach Polski w kontekście spójności Unii Europejskiej* zwróciła uwagę na aspekt energochłonności. Autorka przeprowadziła badania prognostyczne wybranych cech charakteryzujących zużycie energii elektrycznej w województwach Polski (w latach 2021-2023) oraz dokonała oceny polityki energetycznej kraju i możliwości zwiększenia poziomu neutralności energetycznej poprzez produkcję energii elektrycznej z OZE.

Autorzy przyjrzeni się też zmianom, jakie dokonały się w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat na poziomie regionalnym i lokalnym. Analizy zmian na różnych szczeblach podziału administracyjnego od regionu poprzez gminę do poziomu miasta, o potrzebach i wyzwaniach dokonali M. Dziębala w rozdziale *Rozwój polskich regionów w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na przykładzie województwa śląskiego*, B. Baran w rozdziale *Znaczenie funduszy strukturalnych dla jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w powiecie kłodzkim w latach 2004-2021* oraz J. Kempa w rozdziale *Wpływ akcesji Polski do UE na kierunek strategicznego rozwoju Gdańska*.

Monografię tę dedykujemy Pani Profesor Ewie Pancer-Cybulskiej, z prośbą o przyjęcie jej od przyjaciół, współpracowników i doktorantów z wyrazami szacunku. Zawsze mogliśmy liczyć na wsparcie, mądrość oraz nieustającą pasję do nauki, które były dla nas inspiracją oraz motywacją do pracy i rozwoju. Dziękujemy za współpracę, troskę, wspólny czas i rozmowy!

Ewa Szostak, Bernadeta Baran, Łukasz Olipra, Iwo Augustyński

BARDZO OSOBISTY PRZYCZYNEK DO BIOGRAFII, NIE TYLKO NAUKOWEJ

Na wstępie muszę przeprosić PT Czytelników za formę wypowiedzi, dość nietypową w publikacjach naukowych. I za posługiwanie się wyłącznie imieniem, bez nazwiska oraz stopnia naukowego. Może to nieco dziwne, ale jako mąż wyjątkowo rzadko tytułuję Ewę stopniem naukowym...

(Stosunkowo) dawno temu

Ewa Anna Pancer przyszła na świat na początku 1957 r. w Sędowie – niewielkiej miejscowości położonej niedaleko Końskich i Opoczna. Adnotację o Sędowie w starego typu dowodzie osobistym czasem pokazywała rozmówcom, prosząc o odgadnięcie usytuowania tej miejscowości. Jednak mieszkanie tam było chyba mało satysfakcjonujące, bo po kilku miesiącach życia podjęła decyzję o przenosinach na Dolny Śląsk. Zabrała ze sobą całą rodzinę do Dzierżoniowa. W świetle uporządkowanej przez K. Rymuta bazy PESEL 17 osób o tym nazwisku zamieszkiwało w 2002 r. w powiecie dzierżoniowskim oraz 4 we Wrocławiu, czyli razem 21 osób na Dolnym Śląsku. Pancerowie mieszkali w 58 powiatach w Polsce (na 380 istniejących), a w ujęciu względnym największa częstotliwość występowania nazwiska dotyczyła kolejno powiatów: koneckiego, opoczyńskiego, przysuskiego, kutnowskiego oraz dzierżoniowskiego. Ruch wędrowniczy ludności z tzw. Centrali na Ziemię Odzyskaną był w latach 50. ubiegłego wieku bardzo nasilony i dotyczył również mojej rodziny. W Dzierżoniowie nadal mieszkają Ewy mama, starsza siostra, bratanica i bratanek. Do niedawna zamieszkiwał również przedwcześnie zmarły młodszy brat Leszek, któremu zawdzięczam m.in. to, że nigdy w rozmowie nie pomyliła mojego imienia (a mnie się to zdarzało z imieniem siostry).

Również pierwsze szczeble edukacyjne Ewa pokonała w Dzierżoniowie. Poziom edukacji w I LO im. Jędrzeja Śniadeckiego był niezły, bo zdecydowana większość klasy ukończyła studia – w warunkach znacznie mniejszego niż



Fot. 1. Klasa maturalna (1976)

obecnie wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym i w efekcie bardzo przesiewowych egzaminów wstępnych na uczelnie. Sporym zainteresowaniem jej klasy cieszyły się zwłaszcza studia w Akademii Ekonomicznej – wtedy im. Oskara Langego.

Po maturze Ewa przez rok pracowała, co pozwoliło nie tylko wesprzeć domowy budżet, ale także zaliczyć obowiązkową wtedy praktykę robotniczą. W 1977 r. rozpoczęła studia na Wydziale Gospodarki Narodowej AE we Wrocławiu, na kierunku ekonomika i orga-

nizacja produkcji. Studiowała w ramach ITS (indywidualnego toku studiów), a efektem wysokiej średniej ocen były semestralne wypłaty stypendium za wyniki w nauce, ułatwiające życie we Wrocławiu i mieszkanie przez 4 lata w DS „Przegubowiec”.

Przeglądam właśnie pracę magisterską *Prognoza rozwoju polskiego przemysłu chemicznego*, napisaną pod kierunkiem prof. Marii Cieślak i obronioną



Fot. 2. Spotkanie klasowe po 40 latach (2016) – przyjaźnie się nie zmieniają

przed wakacjami 1981 r. Zawiera badania porównawcze na bazie statystyki ONZ (choć nie było Internetu), 18 wykresów narysowanych (ręcznie) dla każdej zmiennej diagnostycznej oraz bardzo pracochłonne obliczenia wykonane z użyciem metod i testów statystycznych, m.in. takich, jakich się nauczyłem i zastosowałem dopiero przygotowując swoją pracę doktorską.

Praca zawodowa

Studia stanowiły czteroletnią część trwającego nieprzerwanie przez 47 lat związku Ewy z Akademią Ekonomiczną/Uniwersytetem Ekonomicznym we Wrocławiu (1977-2024).

Po wakacjach 1981 r. Ewa została asystentką na Wydziale Gospodarki Narodowej w Instytucie Planowania, Finansów i Gospodarki Narodowej – w Zakładzie Planowania w Organizacjach Gospodarczych. Zakładem (później Katedrą) kierowała doc. dr Halina Jagodzińska-Wersty (po zmianie nazwiska Jagodzińska-Bressel). Po jej przejściu na emeryturę w 1990 r. Katedrę rozwiązano, a pracownicy znaleźli zatrudnienie w trzech różnych jednostkach. Ponośzę winę za namówienie wtedy już mojej żony na przejście do kierowanej przez prof. Bolesława Winiarskiego Katedry Polityki Ekonomicznej i Gospodarki Regionalnej – występującej od 1994 r. pod nazwą Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych (KPEiESR). Uzasadnieniem dla zmiany nazwy było rozszerzenie badań i dydaktyki o zagadnienia unijne (należeliśmy do prekursorów) oraz uzyskanie statusu Katedry Jeana Monneta. Po zmianie miejsca pracy okazało się, że przez połowę okresu pracy naukowo-dydaktycznej Ewy (1990-2011) pracowaliśmy nie tylko w tej samej katedrze, ale także we wspólnym, niezmiennym gabinecie.

W latach 1989-2007 Ewa pracowała na stanowisku adiunkta, w okresie 2007-2019 profesora nadzwyczajnego, a po zmianach statutowych – profesora Uczelni (2019-2024). Podstawą zmian stanowisk było uzyskanie stopni naukowych doktora nauk ekonomicznych (1988) oraz doktora habilitowanego (2005).

Rozprawa doktorska *Wczesne rozpoznawanie szans i zagrożeń rozwojowych w organizacjach gospodarczych* została napisana pod kierunkiem doc. Haliny Jagodzińskiej-Wersty. Ewa była piątą doktorantką pani docent (przedostatnią). Jako pierwsza obroniła pracę prof. Mirosława Klamut (1972), kierownik KPEiESR w latach 2003-2012. To od niej Ewa przejęła kierowanie Katedrą. W latach 1995-2003 kierownikiem był prof. Ryszard Broszkiewicz.



Fot. 3. Wizyta dawnej szefowej w KPEiESR (prawdopodobnie 2004 rok).
Od lewej: Ewa, Ewa Szostak, niżej podpisany, Mirosława Klamut, Łukasz Olipra,
Halina Jagodzińska-Bressel, Krzysztof Biegun, Bernadeta Baran, Alicja Panenka



Fot. 4. Ewa podczas promocji doktorskich (1988) i rok później – mój pokój
w hotelu asystenta „Sabinki” nie grzeszył przestronnością

Praca doktorska Ewy miała charakter teoretyczno-empiryczny. Sporym wyzwaniem w podjętych badaniach było uzyskanie zwrotu wypełnionych ankiet od 115 największych przedsiębiorstw Dolnego Śląska (w obecnych czasach to nierealne). W trakcie obrony duże wrażenie robiły udzielane przez Ewę odpowiedzi – wyczerpujące, rzeczowe i przede wszystkim wyjątkowo swobodne. Podczas żadnej innej obrony nie widziałem doktoranta tak skutecznie ukrywającego zdenerwowanie.

Podstawą kolokwium habilitacyjnego była książka z 2005 r. *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*. Właśnie wstąpiliśmy do UE i pojawiło się wiele publikacji opisujących narodowy wymiar integracji z poziomu rządu centralnego. Pomijano procesy integracji zachodzące w społecznościach lokalnych i regionalnych. Praca wносиła istotną wartość dodaną, porządkując niemal wszystkie przejawy działań samorządu terytorialnego w otoczeniu unijnym oraz szerzej – europejskim. Przygotowanie tej monografii wiązało się z wyjątkowo dużą pracowitością i stresem. Ale czynnikiem sprzyjającym było to, że dzieci nie wymagały już tak intensywnej opieki, jak w latach wcześniejszych.

Kilka słów o rodzinie

GUS takich badań nie prowadzi (a wyniki byłyby ciekawe), ale w dużych miastach bardzo wysoki odsetek par poznaje się w środowisku zawodowym. Pewnym paradoksem jest to, że jako wrocławianin nie byłem nigdy w Dzierżonowie przed 1989 r., nie zamieniłem w trakcie studiów z Ewą ani zdania (studiowała rok niżej), ale moimi koleżankami były trzy z czterech jej najbliższych przyjaciółek. Urszula Banaszcak (potem dr Banaszcak-Soroka) studiowała rok wyżej na tym samym kierunku, a Danuta i Bogusia (widoczne na wcześniejszych zdjęciach, mieszkają nadal na terenie powiatu dzierżoniowskiego) studiowały ze mną na tej samej specjalności. Z Ulą i Danką działaliśmy w kameralnym, czteroosobowym kole naukowym, którym opiekował się prof. Jan Borowiec, ówczesny magister. Po ukończeniu studiów zostałem asystentem w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Planowania Gospodarki Narodowej (późniejszej KPEiESR), pod kierunkiem prof. Bolesława Winiarskiego. Tak jak Ewa, Ula początkowo współpracowała z doc. Haliną Jagodzińską-Wersty, ale przez kilkanaście lat była również częścią zespołu pracowników KPEiPGN. Po roku pracy na Uczelni upomniało się o mnie wojsko i kolejny rok spędziłem w kamaszach. Po powrocie do pracy w połowie 1982 r. zauważyłem nową koleżankę Ewę urzędującą kilka gabinetów dalej.

Relacje koleżeńskie zacieśniały się, a dla mnie wyrazem dużego zaufania naukowego była prośba Ewy, abym gruntownie przejrzał gotową pracę dok-

torską. W połowie 1989 r. moje oświadczyzny zostały przyjęte, a pobraliśmy się na początku 1990 r. Nie musiałem zamawiać limuzyny, gdyż między wyjściem z hotelu asystenta „Klasztor” a wejściem do kościoła był dystans 15 m. Był to początek transformacji gospodarczej w Polsce brutalnie weryfikującej poziom życia przez galopujące koszty utrzymania i dlatego skromne wesele (56 osób) urządziliśmy własnym sumptem, wynajmując salę (na ul. Wierzbowej) należącą do nieistniejących już zakładów graficznych. Ciekawostką godną uwagi był nasz powrót w środku nocy na piechotę do HA „Klasztor” z marynarką niesioną na ręce, gdyż było tak ciepło. Čwierć wieku później sprawdziłem statystyki pogodowe – był to najcieplejszy 24 lutego w historii pomiarów, a średnia dobową temperatura we Wrocławiu wyniosła 20,4°C.

Rok 1990 był szczególnie intensywny, gdyż do końca roku na świat przyszła nasza córka Joanna, a ja obroniłem swój doktorat. W 1991 r. przeprowadziliśmy się do własnego mieszkania, a w 1993 r. pojawiła się młodsza córka Adrianna.

Zaletą pracy na uczelni jest możliwość zaplanowania zajęć i innych obowiązków zawodowych tak, aby nie było zakłóceń w opiece nad dziećmi. A zaletą pracy w jednej katedrze jest możliwość wzajemnego zastępowania się na zajęciach, gdy zaistnieje taka konieczność. Gdy dzieci były większe, ujawniła się też pewna wada – przebywaliśmy ze sobą 24 godziny na dobę – nie tylko w domu, ale także jadąc zwykle razem na Uczelnię i pracując w gabinecie przy sąsiednich komputerach.



Fot. 5. Ewa z Joanną i Adrianną (1995 i 1999)

Wbrew zwyczajowi środowiskowemu nawet nie próbowaliśmy zainteresować córek ekonomią i pójściem w nasze ślady. Są humanistkami, lingwistkami i z powołania artystkami. Obie skończyły studia filologiczne i wykorzystywały swoje zdolności językowe, pracując przez pewien czas na Dalekim Wschodzie.

Zainteresowania naukowe i publikacje

Pierwszy artykuł opublikowany w 1983 r. dyskutował pracę magisterską Ewy. Kolejnych 14 publikacji (do 1991 r.) było związanych z tematyką doktoratu (system informacyjny przedsiębiorstwa, planowanie strategiczne) oraz z badaniami i projektami realizowanymi w Katedrze Planowania w Organizacjach Gospodarczych. Ich efektem był udział Ewy w opracowaniach monograficznych dotyczących 3 głównych zagadnień: relacji wydajności pracy i płac w przemyśle, związków sfery produkcji i infrastruktury, przestrzennego zróżnicowania relacji majątku trwałego i nakładów inwestycyjnych.

Spektrum zainteresowań badawczych podczas pracy w KPEiESR było bardzo duże. Koncentrowało się przede wszystkim wokół polityki gospodarczej i składających się na nią polityk szczegółowych. Po kilku latach zaczęły dominować publikacje o Unii Europejskiej i realizowanych przez nią politykach, doszły także wybrane zagadnienia polityki społecznej.

W ujęciu szczegółowym można wymienić następujące dziedziny i problemy: politykę regionalną, miejską i lokalną, politykę spójności UE, Euroregiony i Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, konkurencyjność regionów, strategie rozwoju regionalnego, finanse i działalność samorządów terytorialnych, planowanie przestrzenne, przekształcenia własnościowe i mienie komunalne, wspieranie sektora MŚP, sektor elektroenergetyczny, infrastrukturę transportową, zwłaszcza lotniczą, usługi i zadania publiczne, politykę zatrudnienia, równouprawnienie na rynku pracy, gospodarkę społeczną, kapitał ludzki i społeczny, rehabilitację zawodową osób z niepełnosprawnościami, działalność organizacji pozarządowych, absorpcję środków z funduszy strukturalnych i programy operacyjne, programy ratunkowe państw oraz Unii wobec światowego kryzysu finansowego, krajowych kryzysów fiskalnych, a także pandemii COVID-19, cele zrównoważonego rozwoju, globalizację i glolobalizację, współpracę na rzecz ochrony klimatu.

Lista opublikowanych recenzowanych artykułów i książek zawiera 112 pozycji, z których tylko co czwarta jest napisana we współautorstwie. Przeczytałem przed publikacją niemal wszystkie i byłem zwykle najbardziej krytycznym czytelnikiem. I *vice versa*, co można zaliczyć do zalet wspólnych doświadczeń zawodowych. Dochodzą do tego udziały w 3 podręcznikach dotyczących poli-



Fot. 6. Podczas jednej z konferencji (1999).

Z lewej prof. Bolesław Winiarski (kierownik Katedry w latach 1967-1995),
z prawej prof. Jan Borowiec, Ewa i ja, a w środku dr Agnieszka Dobroczyńska (UW)

tyki gospodarczej, redakcja 11 monografii i prac naukowych, 6 publikacji nie-recenzowanych, kilka niepublikowanych analiz i ekspertyz, a także recenzje wydawnictw zwartych.

Bilans ten nie obejmuje publikacji o charakterze mikroekonomicznym związanych z zaangażowaniem w prace Zespołu Analiz i Rekomendacji Domu Maklarskiego BZ WBK SA. W latach 1997-2001 Ewa była redaktorką naczelną 14 numerów kwartalnika dla inwestorów giełdowych *Biuletyn Kwartalny*. Redagowała także fragmenty prospektów emisyjnych spółek giełdowych i raporty analityczne publikowane w *Gazecie Giełdowej Parkiet*.

Szczególnie wielu czytelników miały podręczniki oraz książka będąca podstawą przewodu habilitacyjnego. W moim subiektywnym wyborze do najważniejszych publikacji można zaliczyć: *Ewolucję sektora samorządowego w wybranych krajach*, [w:] M. Klamut (red.), *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, PWN, Warszawa 2007; *Kapitał społeczny w koncepcji społecznej odpowiedzialności terytorium* (współautorka), [w:] W. Kosiedowski (red.), *Kapitał ludzki w procesie przemian Europy Środkowej i Wschodniej. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, TNOiK, Toruń 2010; *The Changes in the NUTS Structure as an Expression of Adjustment to the Priorities of EU Cohesion Policy after 2013* (współautorka), [w:] *Topical Problems of Psychology, Business*

and Social Sphere in Society: Theory and Practice, The Higher School of Psychology, Riga 2010; *Polska i europejska polityka gospodarcza wobec wyzwań XXI w.* (współautorka i red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012; *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Studia i Prace WNEiZ*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014.

Wśród nowszych zespołowych monografii na uwagę zasługują zwłaszcza: *Rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością – znaczenie i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020; *Transport lotniczy a regionalne rynki pracy w Polsce. The impact of air transport on regional labour markets in Poland* (książka dwujęzyczna), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014. Monografia stanowiła zwieńczenie kierowanego przez Ewę projektu badawczego „Wpływ transportu lotniczego na regionalne rynki pracy w Polsce” (2010-2012), którego *spiritus movens* był Łukasz Olipra.

Za najważniejszą publikację zagraniczną można uznać powstałą z moim udziałem: *Active Employment Policy in the EU in Poland. A Gordian Knot or Inertia Enchanted in Words*, [w:] Ł. Mamica, P. Tridico (eds.), *Economic Policy and the Financial Crises*, Routledge, Abington – New York 2014. Jeden z jej dwóch redaktorów – prof. Pasquale Tridico z Uniwersytetu Roma Tre – przebywał w Katedrze w latach 2011-2012 jako *visiting professor*, natomiast w okresie 2019-2023 był prezesem włoskiego ZUS (Krajowego Zakładu Zabezpieczenia Społecznego – INPS), a od 2024 r. posłem w Parlamencie Europejskim.

Nie tylko publikacje...

Trudno zliczyć wystąpienia konferencyjne w kraju i za granicą. Ewa wygłaszała referaty na konferencjach m.in. w Rydze, we Lwowie, w Perejasławiu (Ukraina), Mińsku, Wilnie, Vigo (Hiszpania). Nie wszystkie referaty były połączone z publikacjami. Na część konferencji jeździliśmy razem. Zwykle występowaliśmy z własnymi referatami, ale np. na konferencji w Rydze wygłaszaliśmy wspólny referat *ad hoc*, przekazując sobie głos. Zdarzyło mi się też kiedyś w zastępstwie Ewy wygłaszać jej referat. Powszechną wesołość wzbudziło wtedy pytanie zadane przez uczestnika z Czech zaczynające się od słów „Panie Pancer...”.

Szczególnie ważne były obowiązki organizacyjne. W latach 2012-2024 Ewa kierowała Katedrą Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych. Po przejściu na emeryturę prof. Jana Borowca w składzie osobowym Katedry pozostali doktorzy: Iwo Augustyński, Ewa Szostak, Łukasz Olipra, Bernadeta Baran.

Ewa była w swoim zespole promotorką doktoratów Iwa Augustyńskiego i Łukasza Olipry. Rok 2024 zamknie się zapewne łączną liczbą 13 wypromowanych

doktorów. Do przedstawionego bilansu dochodzi oczywiście wiele recenzji prac doktorskich z innych uczelni, a także dorobku naukowego przedstawianego w postępowaniach habilitacyjnych.

Ewa zasiadała w Senacie Uczelni, pełniła funkcje prodziekana ds. studiów niestacjonarnych, doktoranckich i podyplomowych na Wydziale Nauk Ekonomicznych (2008-2012). Uczestniczyła w finansowanym ze środków EFS projekcie badań regionalnej koniunktury gospodarczej (2012-2013). Brała udział w pracach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Polskiej Akademii Nauk, a także była członkiem Komisji Nauk Ekonomicznych w Oddziale PAN we Wrocławiu. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

Została odznaczona Srebrnym Krzyżem Zasługi (2004), jest laureatką Nagród Ministra Edukacji Narodowej (1995, 2001) oraz około 10 Nagród Rektora AE/UE.



Fot. 7. Zapewne to przesada, że w tak wielu miejscach występujemy razem (2004)

Poza Polską

Ewa jest członkiem European Regional Science Association – sekcja Polska. Uczestniczyła w światowych kongresach ERSA w Bratysławie, Barcelonie i Lizbonie.

Odbyła kilka staży w Niemczech, w tym najwcześniejszy na Uniwersytecie w Bonn (1986), a w 2002 r. w Niemieckim Parytetowym Związku Socjalnym (w Dreźnie). Stanowiło to przedłużenie aktywności w ramach związków i organizacji socjalnych WRZOS (jako wolontariuszka szkoliła finansistów tych organizacji). Uczestniczyła również w wielostronnej współpracy dotyczącej regionów przygranicznych zainicjowanej przez HWWA Hamburg oraz w ramach unijnego programu ESPON.

Oprócz staży i wyjazdów na konferencje zagraniczne Ewa miała także wykłady w ramach LLP Erasmus w wymienionych uprzednio uniwersytetach z Łotwy i Ukrainy oraz z Hiszpanii (Mondragon Unibersitatea, Kraj Basków) i Włoch (Università Roma Tre).

Najdłuższy staż (3 miesiące) odbyła na Uniwersytecie w Kopenhadze (1995). Ze względu na małe dzieci nie mogliśmy jechać razem – wyjechałem po powrocie Ewy. Inaczej było w przypadku krótszych wyjazdów. W ramach europejskiego programu wymiany doświadczeń dydaktycznych TEMPUS wyjeżdżaliśmy wspólnie na Uniwersytety: w Perugii (1992), Strasburgu (2000) oraz Canterbury (2001). Powrót z tego ostatniego zapadł nam głęboko w pamięć. Wylot z Londynu mieliśmy 11 września wieczorem, a na lotnisku panował totalny chaos, przez pewien czas była obawa, że zostaną wstrzymane nie tylko loty transatlantyckie, ale także europejskie.

Inicjatorem pierwszego projektu TEMPUS (Wrocław – Perugia – Lille) był profesor Giuseppe Calzoni, doktor *honoris causa* naszej uczelni (1991), a w latach 1994-2000 rektor Uniwersytetu w Perugii. Współpraca ośrodków została nawiązana przez prof. Bolesława Winiarskiego w drugiej połowie lat 80., co skutkowało także kilkoma wspólnymi konferencjami naukowymi. Po zakończeniu pracy w Perugii prof. Calzoni podjął pracę w Katedrze, a my mieliśmy przyjemność dzielić z nim gabinet (2009-2014). Poza prowadzeniem zajęć dydaktycznych uczestniczył także we wspomnianym projekcie badań regionalnej koniunktury gospodarczej.



Fot. 8. Program TEMPUS: Strasburg z Ewą Szostak (2000)



Fot. 9. Londyn z nieznanym jegomościem (2001)



Fot. 10. Gdy prof. Giuseppe Calzoni był rektorem, poczta włoska wydała znaczek z Uniwersytetem (1996). Zdecydowanie największą moją słabością jest rodzina, ale na drugim miejscu są znaczki

Wreszcie czas wolny

Po 43 latach pracy w Uniwersytecie Ekonomicznym Ewa będzie miała więcej wolnego czasu. A potrafi go wykorzystać, gdyż wręcz pochłania książki, głównie literaturę piękną i popularnonaukową. Jako artystka, córka Joanna nakłania ją do malowania. Ewa jest wielbicielek wokalistek jazzowych, pięknych głosów operowych (mamy chyba pełną dyskografię Marii Callas), generalnie muzyki poważnej (kilka razy w roku odwiedzamy Narodowe Forum Muzyki), ale także filmowej, wybranych wykonawców muzyki pop i rocka. Lubi pielęgnować kwiaty domowe i ogrodowe. Pasjonuje się oglądaniem lekkoatletyki, nie przepuści transmisji nawet z mniej ważnych zawodów. Istnieje wąska grupa seriali, do których wraca (*Ranczo*, *Poirot*, *Columbo*). Najefektywniej wypoczywa, gdy rozwiązuje trudne krzyżówki, np. „jolki z przymrużeniem oka”. Od ćwierćwiecza w większości numerów miesięcznika *Rozrywka*. *Jolki* mają rozwiązane wszystkie szczegółowe hasła. Dyskontuje tu swoją wielodziedzinową wiedzę, a zadania logiczne bardzo ją wciągają. Od prawie 40 lat grywamy w Scrabble, chociaż firmowa plansza z literami pojawiła się w Polsce w sprzedaży znacznie później. Od niedawna emocjonujemy się bardziej dynamiczną grą Rummikub.



Fot. 11. Z tysiącami terakotowych wojowników (Xian, 2016)

Ewa przedkłada turystyczne pobyty stacjonarne nad wędrowki wakacyjne. Ale i te się zdarzają. Osobiście mam nadzieję, że będzie ich teraz więcej, zwłaszcza w sytuacji większej łatwości wyjazdu poza głównym sezonem urlopowym. Może teraz pojedziemy gdzieś dalej niż w przypadku 3 tygodni wędrowania po Chinach?

Leszek Cybulski

ROZDZIAŁ 1

WSPÓŁPRACA HANDLOWA UNII EUROPEJSKIEJ Z KRAJAMI ASEAN W XXI WIEKU

Bogusława Drelich-Skulska, Sebastian Bobowski

1.1. Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN) to dwa najbardziej zaawansowane ugrupowania integracyjne na świecie, których powstanie dzieli 10 lat. Choć historia wzajemnych relacji sięga wczesnych lat 70. XX w., dopiero druga dekada XXI w. przyniosła realne postępy w zakresie liberalizacji handlu między regionami. Zwieńczeniem wieloletnich procesów negocjacyjnych i zacieśniania współpracy w sferach zarówno gospodarczej, jak i społecznej oraz politycznej, było wyniesienie relacji UE-ASEAN do rangi partnerstwa strategicznego w 2020 r., a w ślad za tym intensyfikacja aktywności dyplomatycznej UE w regionie ASEAN. Należy oczekiwać zatem działań na rzecz urzeczywistnienia projektu megaregionalnego porozumienia handlowego w formacie region-region, nakreślonego prawie 20 lat temu.

Celem rozdziału jest przybliżenie instytucjonalnego oraz statystycznego wymiaru relacji handlowych UE-ASEAN, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw w obszarze bilateralizmu oraz megaregionalizmu w handlu pomiędzy oboma regionami. W rozważaniach zastosowano następujące metody badawcze: analizę literatury, analizę statystyczną i porównawczą, wnioskowanie dedukcyjne.

1.2. Regionalizm i megaregionalizm w handlu – ujęcie teoretyczne

Regionalizm w handlu rozpatrywany był przez Goode'a (2003, s. 302) w kategoriach działań zmierzających bądź do liberalizacji, bądź do ułatwiania handlu w regionie poprzez zawieranie regionalnych lub preferencyjnych porozumień

handlowych (*Regional Trade Agreement*, RTA; *Preferential Trade Agreement*, PTA). Hamanaka (2010, s. 124-126) wśród form regionalizmu handlowego usankcjonowanych traktatowo, obok RTA, wskazał porozumienie o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreement*, EPA). EPA zakłada nie tylko zniesienie lub ograniczenie barier taryfowych, ale także harmonizację standardów i praktyk handlowych, potencjalnie zatem internacjonalizację reguł w handlu narzucanych przez wiodącego partnera-sygnatariusza (Bobowski, 2017, s. 35; 2018a, s. 44). Megaregionalizm w handlu przybiera postać głębokiego partnerstwa integracyjnego państw czy regionów, które odgrywają istotną rolę w międzynarodowych przepływach handlowych i inwestycyjnych, usankcjonowanego zwykle w formacie RTA (Bobowski, 2018b, s. 258; 2023, s. 19; Bobowski i Drelich-Skulska, 2023, s. 63). W tym kontekście, zarówno porozumienie w formacie region-region (np. UE-ASEAN), jak i region-kraj (np. UE-Singapur) można uznać za przejaw megaregionalizmu w handlu, ewentualnie poddając pod dyskusję przesłanki do uznania danego kraju-sygnatariusza porozumienia z regionem UE za liczący się podmiot w międzynarodowych relacjach handlowych, tym samym rozstrzygając o „megaskali” danej umowy (Bobowski, 2020, s. 19). Można także przyjąć, odwołując się do publikacji Aggarwala i Fogarty’ego (2004), Camroux (2006; 2010), Hettneho i Söderbauuma (2005), Meissner (2016) oraz Roloffa (2006), iż porozumienie w formacie region-region stanowi egzemplifikację międzyregionalizmu (*interregionalism*) w formacie region-kraj, bilateralizmu zaś w handlu.

1.3. Relacje handlowe UE-ASEAN – wymiar statystyczny

W 2022 r. Unia Europejska (27 państw), wygenerowała PKB o wartości 16,8 bln USD, czyli drugie największe na świecie, po Stanach Zjednoczonych, natomiast ASEAN (10 państw) uplasował się na piątym miejscu, a jego PKB osiągnęło wartość 3,6 bln USD. Wskaźnik PKB *per capita* w regionie UE był w analogicznym roku niemal 7-krotnie wyższy niż w ASEAN, a jednocześnie rozpiętość tego wskaźnika pomiędzy najbogatszym i najuboższym państwem członkowskim danego ugrupowania wyniosła odpowiednio: UE – 1:9 (Luksemburg vs. Bułgaria), ASEAN – aż 1:70 (Singapur vs. Mjanma). Warto w tym miejscu podkreślić, iż populacja ASEAN jest niemal o 50% większa od populacji UE. Ogromne dysproporcje rozwojowe występujące pomiędzy członkami ASEAN i związany z tym ograniczony potencjał gospodarczy niektórych państw członkowskich przekładają się na ograniczony zakres wewnątrzregionalnych obrotów handlowych, odpowiadających za nieco ponad 20% ogółu handlu gospodarek Azji Południowo-Wschodniej (dla UE wskaźnik ten był w 2022 r. 3-krotnie wyższy). Wietnam, czwarta co do wielkości gospodarka ASEAN, był

w 2022 r. największym eksporterem ugrupowania, a trzeci co do wielkości nominalnego PKB Singapur – importerem. W przypadku UE największym eksporterem i importerem była wówczas największa nominalnie gospodarka Niemiec. Napływ BIZ netto do ASEAN osiągnął w 2022 r. historyczny poziom ponad 222 mld USD, a saldo w przypadku UE było ujemne (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Analiza porównawcza UE i ASEAN (dane z 2022 r.)

Podstawowe informacje	Unia Europejska (UE)	Stowarzyszenie Narodów Azji i Pacyfiku (ASEAN)
Rok powstania	1957	1962
Państwa członkowskie	Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy (27)	Brunei Darussalam, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Mjanma, Singapur, Tajlandia, Wietnam (10)
PKB	16,8 bln USD	3,6 bln USD
PKB <i>per capita</i>	37 500 USD	5405 USD
Populacja	448 mln	666 mln
Eksport	6,57 bln USD	1,98 bln USD
Import	7,00 bln USD	1,86 bln USD
Największy eksporter (wartość)	Niemcy (1,6 bln USD)	Wietnam (399 mld USD)
Największy importer (wartość)	Niemcy (1,49 bln USD)	Singapur (424 mld USD)
Udział handlu wewnątrz ugrupowania w handlu ogółem	60,4%	21,1%
Napływ BIZ netto	125 mld USD	222 mld USD

Źródło: (UNCTAD, 2024; World Bank, 2024).

W 2022 r. ASEAN był trzecim największym partnerem handlowym UE, natomiast UE trzecim największym partnerem handlowym ASEAN. Warto także podkreślić, że dla obu ugrupowań kluczowymi partnerami były wówczas Chiny oraz Stany Zjednoczone. UE pozostaje drugim największym inwestorem w ASEAN, ze skumulowaną pulą BIZ o wartości 350 mld USD, ASEAN natomiast konsekwentnie zyskuje znaczenie jako inwestor w UE, z pulą BIZ

na poziomie 172 mld USD. Przedmiotem eksportu UE do ASEAN są przede wszystkim: produkty chemiczne, maszyny oraz wyposażenie transportowe, a w imporcie z ASEAN dominują: maszyny, wyposażenie transportowe oraz produkty rolne. Deficyt handlowy po stronie UE wyniósł na koniec 2022 r. prawie 88 mld USD (European Commission [EC], 2024a).

1.4. Relacje handlowe UE-ASEAN – wymiar instytucjonalny

Współpraca handlowa między UE (wówczas jeszcze funkcjonującą w formie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, EWG) a ASEAN sięga początku lat 70. XX w., kiedy to zainicjowano nieformalne konsultacje obu ugrupowań integracyjnych. Prace prowadzone w ramach nowo powstałego Komitetu ASEAN-Bruksela (ASEAN-Brussels Committee) oraz Wspólnej Grupy Analitycznej (Joint Study Group) zaowocowały zawarciem oficjalnego porozumienia o współpracy w 1977 r. W 1980 r. działalność rozpoczął Wspólny Komitet ds. Współpracy (Joint Cooperation Committee), zainicjowano wówczas dialog na szczeblu ministerialnym oraz parlamentarnym. W 2012 r. UE przystąpiła do Traktatu o wzajemnych stosunkach i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej (Treaty of Amity and Cooperation, TAC) (ASEAN, 2024). W tym samym roku przyjęto ponadto Plan Działań z Bandar Seri Begawan w Sprawie Zacieśnienia Partnerstwa ASEAN-UE 2013-2017. W 2015 r. ustanowiono Misję UE przy ASEAN, dwa lata później natomiast Plan Działań ASEAN-UE 2018-2022. W 2020 r. relacje obu ugrupowań podniesiono do rangi partnerstwa strategicznego, a w 2021 r. utworzono Delegację UE przy ASEAN. W tym samym roku przyjęto Strategię UE na rzecz Współpracy w regionie Indo-Pacyfiku, sankcjonującą centralną rolę ugrupowania ASEAN w regionalnej architekturze instytucjonalnej. Strategiczne partnerstwo uzupełniają inicjatywy na rzecz zielonego i inkluzywnego zrównoważonego rozwoju oraz zrównoważonej łączności, objęte finansowaniem w ramach programu Globalna Europa, wpisujące się w założenia Europejskiego Zielonego Ładu, Globalnej Bramy oraz Planów Wspólnoty ASEAN (EU-ASEAN, 2022, s. 8, 9, 12, 13).

1.5. Ku megaregionalizmowi w handlu UE-ASEAN

W 2007 r., działając w myśl założeń Norymberskiej Deklaracji w Sprawie Zacieśnienia Współpracy (Nuremberg Declaration on Enhanced Partnership) oraz na mocy programu Globalna Europa, Komisja Europejska uzyskała mandat negocjacyjny do rozpoczęcia rozmów na temat megaregionalnego porozumienia o wolnym handlu z ASEAN. Intencją strony unijnej było zwiększenie

konkurencyjności i dostępności rynków azjatyckich dla państw członkowskich. Ponadto, w pierwszych latach XXI w., w obliczu impasu rundy negocjacyjnej Doha na forum Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO), UE poszukiwała, podążając za doświadczeniami innych regionów świata, alternatywnej ścieżki liberalizacji handlu z najważniejszymi partnerami gospodarczymi, do których niewątpliwie należał już wówczas ASEAN (Bobowski i Drelich-Skulska, 2018, s. 48), zaliczany przez Khandekara (2014, s. 51) do grona wschodzących graczy w polaryzującym się świecie. Lindberg i Alvstam (2007, s. 268) potwierdzali tę tezę, argumentując, iż intencją UE była obrona pozycji konkurencyjnej unijnych przedsiębiorstw na międzynarodowym rynku w obliczu nasilającego się regionalizmu w handlu. W opinii Roblesa (2008, s. 542) impulsem dla UE do wejścia na ścieżkę megaregionalizmu w negocjacjach handlowych z ASEAN było zawarcie przez ostatnie z wymienionych ugrupowań porozumienia o wolnym handlu z Japonią. Dodatkowo, zdaniem Cuyversa (2007, s. 4), równie istotne znaczenie dla unijnej optyki miał fakt podpisania umowy o wolnym handlu ASEAN-Chiny.

Jednakże, mimo poprzedzenia wspomnianej decyzji konsultacjami w gronie ekspertów, po dwóch latach zawieszono rozmowy nad porozumieniem w formie region-region na rzecz negocjacji bilateralnych z wybranymi krajami członkowskimi ASEAN. W 2010 r. rozpoczęto negocjacje z Singapurem i Malesją, w 2012 r. – z Wietnamem, w 2013 r. – z Tajlandią, w 2015 r. – z Filipinami, a w kolejnym roku natomiast – z Indonezją. Dotychczas z powodzeniem sfinalizowano prace nad dwoma porozumieniami bilateralnymi – z Singapurem oraz z Wietnamem, weszły one w życie, odpowiednio, w listopadzie 2019 oraz w sierpniu 2020 r. Kontynuowane są rozmowy z Filipinami i Indonezją, wstrzymano natomiast negocjacje z Malesją i Tajlandią. W 2017 r. doszło do wstrzymania rozmów z Filipinami, niemniej jednak w marcu 2024 r. obie strony zadeklarowały wolę powrotu do negocjacji (EC, 2024b). Spośród najsłabiej rozwiniętych państw ASEAN, do których zaliczają się Kambodża, Laos oraz Mjanma, tylko ostatnie z wymienionych zdecydowało się w 2014 r. na rozpoczęcie rozmów z Unią Europejską, lecz jedynie w obszarze ochrony inwestycji. Względy polityczne doprowadziły wkrótce do zawieszenia rozmów ze stroną unijną.

Odejście od formatu region-region na rzecz formatu region-kraj uczyniło proces negocjacyjny na linii UE-ASEAN ekskluzywnym w tym sensie, że strona unijna dokonała świadomej selekcji partnerów spośród państw członkowskich azjatyckiego ugrupowania. Unia Europejska z każdym z wybranych państw przyjmowała odmienną strategię rozmów w kwestiach taryfowych i pozataryfowych instrumentów polityki handlowej, obrotu towarowego i usługowego, przepływów kapitałowych, praw własności intelektualnej, reguł pochodzenia, przepływów inwestycyjnych, zamówień publicznych czy produkcji rolnej.

Intencją UE było bowiem wynegocjowanie na poziomie bilateralnym jak najbardziej kompleksowych porozumień handlowych, nieosiągalnych wówczas w formie rozmów region-region, z racji silnego zróżnicowania optyki polityki handlowej państw Azji Południowo-Wschodniej. Ponadto istniało przekonanie, iż stworzenie sieci wysokiej jakości bilateralnych porozumień o wolnym handlu z państwami członkowskimi ASEAN stworzy strategiczną przeciwwagę dla postępującej regionalnej ekspansji gospodarczej Chin, a w dalszej perspektywie utoruje drogę do megaregionalnego porozumienia w formie region-region. Takie podejście UE uznać należy za pragmatyczne, jako że w 2007 r. zarówno strona unijna, jak i ASEAN wyraźnie przeszacowały możliwość uzyskania megaregionalnego porozumienia handlowego w formie region-region. Strony nie dostrzegały wówczas, jak się wydaje, skali podziałów w gronie przystępujących do rozmów partnerów azjatyckich, jak również niemożności wypełnienia agendy rozmów, która miała realizować strategiczne ambicje partnerów europejskich.

Dyplomacja handlowa UE, mimo obrania ścieżki bilateralnej, działała w myśl koncepcji megaregionalizmu. Tezy tej dowodzili Hettne oraz Söderbaum (2005, s. 536), powołując się na przykłady porozumień handlowych zawartych przez UE z blokami integracyjnymi, takimi jak Forum Karaibskie (Caribbean Forum, CARIFORUM), Wspólny Rynek Południa (Southern Common Market, MERCOSUR) czy Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej (Southern African Development Community, SADC). W opinii Camroux (2010, s. 58, 70), istotną rolę w unijnej agendzie odgrywa warstwa normatywna, w szczególności w odniesieniu do promowania wartości integracji regionalnej i zrównoważonego rozwoju. Unia Europejska, dążąc do upowszechnienia własnych standardów i reguł handlu w regionie Azji Południowo-Wschodniej, czerpie jednocześnie korzyści z tytułu zaangażowania państw ASEAN w bilateralne porozumienia handlowe z Chinami, Japonią, Republiką Korei, Indiami, Hongkongiem, Australią i Nową Zelandią. Warto także zauważyć, że UE, promując własne standardy i reguły handlu w ASEAN, stara się osiągać korzyści w kolejnych dwóch megaregionalnych porozumieniach handlowych, czyli Kompleksowym i Progresywnym Porozumieniu w Sprawie Partnerstwa Transpacyficznego (Comprehensive and Progressive Agreement on Trans-Pacific Partnership, CPTPP), angażującym m.in. Japonię, Kanadę, Meksyk i Australię, oraz Regionalnym Kompleksowym Partnerstwie Gospodarczym (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), m.in. z udziałem Chin, Japonii, Republiki Korei i Australii.

Ze swojej strony ASEAN dążył do konsolidacji w ramach bloku państw celem uzyskania silniejszej pozycji negocjacyjnej, demonstrując solidarność i jedność. Niemniej jednak, mimo dysponowania już wówczas osobowością prawną, do negocjacji handlowych z UE przystąpiło 7 z 10 państw członkowskich,

przy braku wyraźnego zainteresowania megaregionalnym porozumieniem handlowym ze strony najsłabiej rozwiniętych gospodarek regionu (Bobowski i Drelich-Skulska, 2018, s. 49). Fakt ten unaoczniał głęboką asymetrię instytucjonalną obu ugrupowań. Oznaczało to, że UE występowała w formie unii celnej w imieniu 27 państw członkowskich, natomiast ASEAN nie dysponował mandatem rządów wszystkich państw członkowskich z racji braku wspólnej agendy negocjacyjnej i stosownego umocowania prawnego, toteż jedynym rozwiązaniem były negocjacje bilateralne.

W kontekście zacieśniania współpracy handlowej pomiędzy UE i ASEAN oraz torowania drogi ku megaregionalnemu porozumieniu w formie region-region należy wskazać rolę utworzonego w 2019 r. programu Wsparcia Integracji Regionalnej ASEAN przez UE (ASEAN Regional Integration Support by the EU, ARISE+) o wartości 90 mld EUR, z czego aż 50 mld EUR dedykowanych było współpracy bilateralnej UE z poszczególnymi państwami członkowskimi ASEAN. W ramach ARISE+ realizowane są działania w takich obszarach, jak: ułatwienia i transparentność w handlu, standardy i ocena zgodności w opiece zdrowotnej i produktach żywnościowych, system transportowy i celny, system monitoringu i statystyk integracji gospodarczej. Funkcję komplementarną spełniał w tym kontekście Instrument Wzmocnionego Dialogu Regionalnego UE-ASEAN (The Enhanced Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument, E-READI), w ramach którego w latach 2018-2025 finansowane są projekty w takich dziedzinach, jak: łączność ekonomiczna i handlowa, środowisko i zmiany klimatyczne, prawa człowieka i równość płci, partnerstwa na rzecz celów zrównoważonego rozwoju oraz nauka i badania (EU-ASEAN, 2022, s. 24, 25, 48).

1.6. Zakończenie

Niemal 50 lat oficjalnego dialogu między UE i ASEAN zaowocowało wspólnymi inicjatywami, które wykraczają poza sferę relacji handlowych. Niemniej jednak to właśnie handel, jako klasyczna formuła międzynarodowych stosunków gospodarczych, stanowi punkt odniesienia dla licznych działań i inicjatyw obu stron w zakresie jego promowania i liberalizacji.

Co prawda, odstąpienie po niespełna 2 latach rozmów od negocjacji w formie region-region na rzecz podejścia bilateralnego początkowo budziło rozczarowanie, niemniej jednak dowiodło pragmatyzmu w obliczu daleko posuniętych rozbieżności w zakresie ambicji i optyki zaangażowanych stron. Należy zakładać, iż wdrażane inicjatywy zacieśniania współpracy dwustronnej w ramach partnerstwa strategicznego, takiej jak ARISE+ czy E-READI, będą sprzyjać usankcjonowaniu kolejnych umów bilateralnych, a docelowo – porozumienia w formie region-region, choć będzie to stanowiło olbrzymie wyzwanie.

Literatura

- Aggarwal, V. i Fogarty, E. (2004). Explaining Trends in EU Interregionalism. W: V. Aggarwal, E. Fogarty (red.), *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism* (s. 207-240). Palgrave Macmillan.
- ASEAN. (2024). *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)*. Jakarta: ASEAN Secretariat. <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-tac/>
- Bobowski, S. (2017). ASEAN and Trade Regionalism. An Opportunity for Convergence or Threat of “Two Speeds”? W: B. M. Huseyin, D. Hakan, D. Ender [i in.] (red.), *Country Experiences in Economic Development, Management and Entrepreneurship*. Proceedings of the 17th Eurasia Business and Economics Society Conference, Eurasian Studies in Business and Economics, vol. 5 (s. 31-61). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-46319-3>
- Bobowski, S. (2018a). *Japonia w regionie i regionalizmie Azji Wschodniej w XXI wieku*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Bobowski, S. (2018b). Trade Regionalism of Tomorrow. Entanglement of Mega-regionals vs. WTO. W: B. M. Huseyin, D. Hakan, D. Ender [i in.] (red.), *Country Experiences in Economic Development, Management and Entrepreneurship*. Proceedings of the 20th Eurasia Business and Economics Society Conference – vol. 2, Eurasian Studies in Business and Economics, vol. 8, no. 2 (s. 251-266). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67916-7_16
- Bobowski, S. (2020). Contemporary Trade Regionalism on the Example of Free Trade Area of the Asia-Pacific. W: M. H. Bilgin, H. Danis, G. Karabulut, G. Gözgor (red.), *Eurasian Economic Perspectives. Proceedings of the 25th Eurasia Business and Economics Society Conference*. Eurasian Studies in Business and Economics, vol. 12, no. 1, 17-35. https://doi.org/10.1007/978-3-030-35040-6_2
- Bobowski, S. (2023). *Branża motoryzacyjna w krajach Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego Azji Wschodniej (RCEP)*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Bobowski, S. i Drelich-Skulska, B. (2018). Mega-regionalizm handlowy UE-ASEAN. Wyzwania dla formatu region-region. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (523), 43-53. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.523.04>
- Bobowski, S. i Drelich-Skulska, B. (2023). Mega-regionalism in Trade from a Sectoral Perspective. The Case of the Automotive Industry in the Regional Comprehensive Economic Partnership. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 57(1), 61-85. <https://doi.org/10.17951/h.2023.57.1.61-85>
- Camroux, D. (2006). The Rise and Decline of the Asia-Europe Meeting (ASEM): Asymmetric Bilateralism and the Limitations of Interregionalism. *Les Cahiers européens des Sciences Po*, no. 4.
- Camroux, D. (2010). Interregionalism or Merely a Fourth-level Game? An Examination of the EU-ASEAN Relationship. *East Asia*, 27(1), 57-77. <https://doi.org/10.1007/s12140-009-9096-x>
- Cuyvers, L. (2007). *An EU-ASEAN Free Trade Agreement: Reflection on Issues, Priorities, Strategies* (Centre for ASEAN Studies Discussion Paper no. 53). <https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2626/files/CAS%20en%20ASEAN/CAS53.pdf>
- EU-ASEAN. (2022). *EU-ASEAN Strategic Partnership. Blue Book 2022*. Brussels-Manila: EU Commission-ASEAN Secretariat. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-ASEAN%20Blue%20Book%202022.pdf>

- European Commission [EC]. (2024a). *EU TRADE RELATIONS with the Association of South East Asian Nations. Facts, Figures and Latest Developments*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/association-south-east-asian-nations-asean_en?prefLang=pl
- European Commission [EC]. (2024b). *EU and the Philippines Announce Resumption of Negotiations for a Free Trade Agreement*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1504
- Goode, W. (2003). *Dictionary of Trade Policy Terms*. Cambridge University Press.
- Hamanaka, S. (2010). *Asian Regionalism and Japan*. Routledge.
- Hettne, B. i Söderbaum, F. (2005). Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10(4), 535-552.
- Khandekar, G. (2014). *Mapping EU-ASEAN Relations*. FRIDE. <https://www.files.ethz.ch/isn/177603/Mapping%20EU-ASEAN%20relations.pdf>
- Lindberg, L. i Alvstam, C. G. (2007). The National Element in Regional Trade agreements: The Role of Southeast Asian Countries in ASEAN-EU trade. *ASEAN Economic Bulletin*, 24(2), 267-275. <https://doi.org/10.1353/ase.2007.0038>
- Meissner, K. L. (2016). A Case of Failed Interregionalism? Analyzing the EU-ASEAN Free Trade Agreement Negotiations. *Asia Europe Journal*, 14(3), 319-336. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10308-016-0450-5>
- Robles A. C. (2008). An EU-ASEAN FTA: The EU's Failures as an International Actor. *European Foreign Affairs Review*, 13(4), 541-560. <https://doi.org/10.54648/EERR2008039>
- Roloff, R. (2006). Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art. W: H. Hänggi, R. Roloff, J. Rüland (red.), *Interregionalism and International Relations* (s. 17-31). Routledge.
- UNCTAD. (2024). *World Investment Report 2023*. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>
- World Bank. (2024). *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org/>

WSPÓŁPRACA HANDLOWA UNII EUROPEJSKIEJ Z KRAJAMI ASEAN W XXI WIEKU

Streszczenie: Procesy integracji gospodarczej na kontynencie europejskim oraz w Azji Południowo-Wschodniej przebiegają równolegle od przeszło czterech dekad, choć niewątpliwie to UE stanowi punkt odniesienia, źródło doświadczeń i praktyk dla partnerów z ASEAN. Handel jako klasyczny przejaw międzynarodowych stosunków gospodarczych stanowi obszar intensywnej współpracy w ramach strategicznego partnerstwa obu ugrupowań. Niemniej jednak, mając na uwadze rozbieżności agendy handlowej poszczególnych państw członkowskich ASEAN, stworzenie kompleksowej megaregionalnej umowy w formacie region-region zaspokajającej strategiczne aspiracje Unii Europejskiej będzie stanowiło olbrzymie wyzwanie.

Słowa kluczowe: UE, ASEAN, megaregionalizm handlowy

TRADE COOPERATION OF THE EUROPEAN UNION WITH ASEAN COUNTRIES IN THE 21ST CENTURY

Abstract: Economic integration processes on the European continent and in Southeast Asia have been running in parallel for over four decades, although it is undoubtedly the EU that is the reference point, source of experience and practices for ASEAN partners. Trade as a classic manifestation of international economic relations is an area of intensive cooperation within the strategic partnership of both groupings. Nevertheless, given the divergences in the trade agenda of individual ASEAN member countries, the creation of a comprehensive mega-regional agreement in a region-to-region format that meets the strategic aspirations of the EU side will be a real challenge.

Keywords: EU, ASEAN, mega-regionalism in trade

JEL Classification: F13, F15, F53

DOI: 10.15611/2024.84.0.01

Prof. dr hab. Bogusława Drelich-Skulska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
e-mail: bogusława.drelich-skulska@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-0233-1850

Zainteresowania badawcze: biznes międzynarodowy, polityka handlowa, regionalna integracja gospodarcza, innowacyjność regionów i przedsiębiorstw.

Dr hab. Sebastian Bobowski, prof. UEW

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
e-mail: sebastian.bobowski@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0002-1723-313X

Zainteresowania badawcze: megaregionalizm w handlu, integracja gospodarcza w regionie Azji Wschodniej, globalne łańcuchy wartości, innowacyjność oraz produktywność regionów i przedsiębiorstw.

WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ W KONTEKŚCIE ZAŁOŻEŃ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI ORAZ UWARUNKOWAŃ WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI

Joanna Kudelko

2.1. Wprowadzenie

Najważniejszymi wyzwaniami dla gospodarek regionalnych są stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawa jakości życia mieszkańców. W stymulowaniu rozwoju regionalnego ogromne znaczenie ma sposób realizowanej w stosunku do poszczególnych obszarów polityki, którą należy uznać za jeden z najważniejszych czynników rozwoju regionalnego. Na politykę regionalną realizowaną w Polsce ogromny wpływ ma europejska polityka spójności, w ramach której wyznaczane są priorytety rozwojowe krajów i regionów. Wpływ ten uwidacznia się na poziomie zarówno programowania polityki, jak i jej finansowania.

Polityka rozwoju regionalnego musi być dostosowana do sprostania zmieniającym się wyzwaniom gospodarczym. Współcześnie determinowana jest zwłaszcza postępującymi procesami globalizacji oraz szybkim tempem zmian technologicznych i digitalizacją gospodarki. Wpływ na postrzeganie roli polityki regionalnej miały także takie zjawiska, jak pandemia, agresja Rosji na Ukrainę, wojna na Bliskim Wschodzie czy zmiany klimatyczne (Korenik, 2024).

Odporność definiowana jest jako zdolność regionu do reagowania na zmiany albo do radzenia sobie z nimi, czyli zdolność do dostosowania się do wpływu bodźców zewnętrznych, wykorzystania ewentualnych korzyści z pozytywnych szoków czy też zmniejszania ewentualnych szkód wynikających z niekorzystnych szoków (Briguglio i in., 2009, s. 233). Pojęcie odporności regionów odnosi się do ich zdolności do przewidywania zagrożeń dla rozwoju, podejmowania działań łagodzących szkodliwe skutki nagłych wstrząsów i odbudowy gospo-

darki regionalnej. Odporność stanowi zatem swoisty miernik rozwoju i konkurencyjności regionów (Hill i in., 2008; Hudson, 2010).

W świetle przedstawionych przesłanek celem rozdziału jest określenie wyzwań i wskazanie rekomendacji dla realizacji polityki rozwoju regionalnego, przy uwzględnieniu priorytetów europejskiej polityki spójności oraz zmieniających się uwarunkowań i wyzwań współczesnej gospodarki.

2.2. Priorytety polityki spójności Unii Europejskiej

Polityka spójności Unii Europejskiej podlega ciągłej ewolucji. Tradycyjnie przedmiotem jej zainteresowania i wsparcia były przede wszystkim obszary problemowe, o stosunkowo najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz to prowadziło do swoistego uzależnienia od pomocy zewnętrznej i pozbawienia bodźca do mobilizowania endogenicznego potencjału rozwojowego poszczególnych regionów (Kudelko, 2013, s. 194). Stało się to przesłanką do zmian podstaw programowych polityki spójności. Przyjęto zatem, że oprócz wspierania regionów opóźnionych w rozwoju powinno się jednocześnie dążyć do wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności Unii w układzie globalnym. Już w okresie programowania 2014-2020 priorytety polityki spójności zostały wyraźnie powiązane z polityką konkurencyjności, ukierunkowaną na osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który ma być: inteligentny, zrównowagony oraz sprzyjający włączeniu społecznemu. Polityka ta przestała być nastawiona na spójność w rozumieniu wyrównywania różnic w poziomie rozwoju i upodabniania struktury gospodarki poszczególnych krajów i regionów. Zorientowała się raczej na realizację polityki wspierania konkurencyjności poprzez koncentrację interwencji na inwestycjach charakteryzujących się największą efektywnością.

Równocześnie w okresie programowania 2014-2020 wdrażany był nowy paradygmat polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*), opierający się na założeniu, że wszelkie interwencje publiczne, które powinny przyczyniać się do rozwoju regionów, mają być ukierunkowane na dane terytorium przy uwzględnieniu i wykorzystaniu jego endogenicznego potencjału i bazować na zasobach, atutach i możliwościach danej jednostki (Barca, 2009).

Zgodnie z takim kierunkiem myślenia wprowadzono w życie koncepcję inteligentnej specjalizacji. W myśl podstawowego założenia tej koncepcji rozwój powinien być oparty na endogenicznym potencjale, co oznacza, że wszystkie regiony i państwa powinny zidentyfikować swoje indywidualne i unikalne zasoby i kluczowe czynniki sukcesu, charakteryzujące się największym potencjałem rozwojowym i tworzące warunki dla innowacyjności, a następnie wybrać

niewielką liczbę kluczowych obszarów do ewentualnej specjalizacji w oparciu o zidentyfikowany wcześniej potencjał (Bański i Mazurek, 2018), a interwencja publiczna musi być selektywna i skoncentrowana na określonej działalności gospodarczej (Radošević, 2017), poprzedzona rozpoznaniem atutów regionu i jego słabości oraz identyfikacją cech i specyficznych atutów każdego regionu lub kraju (Lopes i in., 2019; Piirainen i in., 2017).

Obecnie realizowana polityka spójności w okresie programowania 2021-2027 ukierunkowana jest szczególnie na transformację cyfrową i ekologiczną. Założono wymóg koncentracji tematycznej na tzw. celach *smart* oraz *green*, co się wyraża w przeznaczeniu przyznanых środków instrumentów finansowych polityki spójności. Bardzo ważne jest też założenie o konieczności zintegrowanego rozwoju różnego rodzaju obszarów. Zintegrowany rozwój terytorialny ma być wspierany w oparciu o oddolne strategie rozwoju lokalnego lub terytorialnego przez zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczności lub inne narzędzia opracowane przez państwa członkowskie.

Warto nadmienić, że w reakcji na kryzys wywołany pandemią COVID-19 opracowano Plan Odbudowy dla Europy, którego celem jest odbudowa i uzyskanie odporności na kryzys, w tym przeciwdziałanie średnioterminowym i długoterminowym konsekwencjom kryzysu wywołanego przez pandemię. W celu jego finansowania stworzono tymczasowy instrument odbudowy gospodarczej. Także w przypadku tego instrumentu odzwierciedlają się główne priorytety polityki spójności Unii Europejskiej. Podobnie jak w jej przypadku, wyraźne są koncentracja tematyczna i położenie nacisku na cele klimatyczne (inwestycje w OZE, termomodernizację, ograniczanie niskiej emisji, niskoemisyjny transport miejski i regionalny, zazielenianie miast i obszarów powiązanych) oraz na cele cyfrowe (rozwój sieci 5G, e-administracji i e-społeczeństwa, upowszechnienie dostępu do szybkiego Internetu, dbałość o cyberbezpieczeństwo).

2.3. Wyzwania i rekomendacje dla polityki rozwoju regionów

Realizowana polityka regionalna powinna uwzględniać współczesne uwarunkowania i wyzwania rozwojowe. Sprostanie im wymaga podjęcia odpowiednio dobranych działań, które służą wzmocnieniu potencjału endogenicznego oraz zwiększeniu odporności gospodarki na pojawiające się wstrząsy i zakłócenia oraz zapewnieniu wysokiego poziomu rozwoju.

W ujęciu syntetycznym można wskazać najważniejsze atrybuty gospodarek regionalnych, na które składają się wartości istotne dla rozwoju potencjału endogenicznego regionów oraz style działania sprzyjające rozwojowi nowoczesnej gospodarki (Kudelko i in., 2020).

Rekomendacje dla polityki rozwoju regionów odnoszą się zatem do wzmacniania najważniejszych atrybutów nowoczesnych i odpornych gospodarek regionalnych. Do niezbędnych wartości, które należy wzmacniać w celu wykreowania nowoczesnej i odpornej gospodarki regionalnej, należą:

- kompetencje,
- wiedza naukowa i technologiczna,
- kapitał finansowy,
- bezpieczeństwo publiczne i społeczne.

Kompetencje odnoszą się do wartości związanych z indywidualnymi cechami, zdolnościami i predyspozycjami ludzi. Mają charakter podmiotowy i przypisywane są poszczególnym jednostkom ludzkim. Należą do nich: wiedza, umiejętności, doświadczenie, postawy czy cechy osobowości, np. kreatywność, przedsiębiorczość, odpowiedzialność. Warunkują jakość kapitału ludzkiego w relacjach społecznych i gospodarczych, w szczególności w ramach funkcjonowania w organizacji i na rynku pracy. Do zadań sektora publicznego należy stworzenie warunków systemowych do rozwoju kompetencji kapitału ludzkiego. Obejmują one kształtowanie systemu szkolnictwa, który oprócz przekazywania konkretnej wiedzy powinien uwzględniać także potrzebę kreowania kompetencji miękkich i postaw przedsiębiorczych oraz dostosowania treści edukacyjnych do zmian społeczno-gospodarczych. Z punktu widzenia sterowania rozwojem regionalnym zawodność czynnika ludzkiego jest szczególnie niekorzystna, gdy przejawia się w nieoptymalnych decyzjach osób sprawujących władzę w danej społeczności. Stąd też działania edukacyjne muszą być kierowane do pracowników administracji publicznej, aby dostosowywać ich kompetencje do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań gospodarki. Badania dowodzą, że niski potencjał instytucjonalny ogranicza jakość polityki regionalnej (Marques i Morgan, 2018). Jej skuteczność zależy od struktur instytucjonalnych i jakości rządu w regionie oraz wiedzy i przygotowania merytorycznego władz regionalnych i pracowników administracji (Kroll, 2017).

Wiedza naukowa i technologiczna postrzegana jest obecnie jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego. Wiedza jest podstawą budowania kapitału intelektualnego regionu, co determinuje innowacyjność gospodarki. Rozwój potencjału innowacyjnego regionu wiąże się z obecnością przedsiębiorstw innowacyjnych, które w wyniku swojej działalności wytwarzają produkt wysokiej jakości, o bardzo dobrych parametrach technicznych, dużej użyteczności i nowoczesności. Rolą władz publicznych jest dbałość o rozwój sektora badawczo-rozwojowego oraz wspieranie sektorów wysokiej technologii w produkcji i usługach. Innowacyjność gospodarki uwarunkowana jest działalnością publicznych instytucji badawczo-rozwojowych, placówek naukowych i edukacyjnych, jednostek szkolnictwa wyższego oraz różnego typu instytucji

doradczych. Władze publiczne sterują procesem generowania informacji oraz tworzenia wiedzy przez pobudzanie czynników oddziałujących na rozwój nauki, badań, kształcenie kadr i stosowanie nowoczesnej techniki i technologii. Wraz z postępowaniem technologicznym istotna jest cyfryzacja urzędów i instytucji różnego szczebla. Niezmiernie ważnym elementem polityki władz samorządowych jest aktywizacja potencjału endogenicznego regionu. Priorytetem powinno stać się wspieranie sektorów wysokiej technologii, które cechują się dużą wartością dodaną oraz miejscami pracy dobrej jakości. Dlatego ważnymi działaniami powinny stać się identyfikacja oraz rozwój inteligentnych specjalizacji regionalnych i lokalnych. Oznacza to właściwe, trafne zidentyfikowanie specyficznych i unikatowych obszarów o najwyższym potencjale rozwojowym, w których istnieją szanse na tworzenie innowacyjności dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki regionalnej, co się przyczyni do optymalnego wykorzystania danego terytorium.

Kapitał finansowy jest podstawowym warunkiem funkcjonowania gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, sektora samorządowego i pozarządowego. Stanowi o możliwościach konsumpcji i inwestycji. W gestii władz publicznych leżą działania nakierowane na wsparcie przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, oraz aktywną politykę na rynku pracy. Jednak pomoc socjalna dla gospodarstw domowych oraz pomoc publiczna dla przedsiębiorstw nie może działać na te podmioty demotywująco. Działalność państwa nie powinna utrzymywać postaw określanych jako wyuczony syndrom bezradności. Przejawia się on w zatracaniu umiejętności radzenia sobie samodzielnie w trudnych sytuacjach i w oczekiwaniu pomocy ze strony instytucji publicznych. Warunkiem lepszej efektywności zarządzania gospodarkami regionalnymi jest dalsza decentralizacja, która polega na przekazaniu samorządom większych niż dotychczas kompetencji, a co za tym idzie, także większej puli środków finansowych, np. poprzez zwiększenie ich udziału w podatku od osób fizycznych i prawnych. Decentralizacja władzy i finansów publicznych ma gwarantować zwiększenie roli samorządów wojewódzkich, jako kluczowych podmiotów realizacji polityki regionalnej, w wykorzystaniu potencjału regionalnego i lokalnego oraz podejmowaniu decyzji o kierunkach interwencji.

Utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego i społecznego oznacza zapewnienie ochrony przed wszelkimi zagrożeniami, utrzymywanie porządku publicznego i prawidłowego funkcjonowania państwa, zachowanie zdrowia i życia obywateli oraz zagwarantowanie możliwości realizacji podstawowych interesów społeczno-gospodarczych państwa i obywateli. To głównie w gestii władz publicznych leżą takie obszary działań, jak zapewnienie bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej, zapewnienie odporności systemu opieki zdrowotnej czy utrzymanie infrastruktury krytycznej. Instytucje publiczne odpowiedzialne

są też w głównej mierze za utrzymanie bezpieczeństwa społecznego, które wiąże się z zapewnieniem wysokiego poziomu życia osobom i grupom społecznym oraz tworzeniem warunków dla ich rozwoju. Działania w tym zakresie obejmują zabezpieczenia bytowe, utrzymanie szeroko rozumianej infrastruktury społeczno-gospodarczej, obejmującej usługi edukacyjne, kulturowe, rekreacyjne, a także infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej i transportowej, oraz ochrony środowiska przyrodniczego.

Oprócz pielęgnowania wymienionych priorytetowych wartości, bardzo istotne są przyjęte style działania, które umożliwiają efektywne wykorzystanie wartości potencjału endogenicznego oraz ich wzmacnianie. Warto wskazać:

- elastyczność,
- dywersyfikację,
- komunikację i współpracę.

Elastyczność w podejmowaniu decyzji i działaniu rozumiana jest jako umiejętność dostosowywania się do zmieniających się warunków. Elastyczny pracownik jest gotowy do dostosowania się do nowych warunków pracy, spełniania oczekiwań pracodawcy, zmiany stanowiska pracy czy podjęcia się nowych obowiązków. Również przedsiębiorstwa muszą wykazać się elastycznością w działaniu, aby utrzymać się na rynku wobec nieuniknionych zmian uwarunkowań funkcjonowania. Po stronie władz publicznych leży przede wszystkim przygotowanie procedur działania elastycznie reagujących na nowe wyzwania, w szczególności w sferze zarządzania kryzysowego. Elastyczność i odporność instytucji i usług nie może zostać osiągnięta bez elastycznej i efektywnej administracji. Warunkami skutecznej interwencji są jej długookresowe planowanie i dalekowzroczność w realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Istnieje zagrożenie, że decydenci, skupiając się na krótkookresowych, doraźnych działaniach, zaniedbują systemowe, długoterminowe, instytucjonalne reformy, nastawione na pozytywne efekty, odczuwalne w długim czasie. Nowoczesne myślenie o polityce rozwoju regionalnego wymaga zmiany nastawienia urzędów publicznych i postrzegania siebie nie jako nadzorców i osób sprawujących kontrolę, ale jako inicjatorów życia gospodarczego, wspierających działania obywateli i podmiotów gospodarczych, wykazujących się elastycznością i umiejętnością działania w warunkach zmiany.

Dywersyfikacja oznacza różnicowanie działalności i aktywności oraz poszukiwanie różnych sposobów na osiągnięcie sukcesu gospodarczego. Wskazaną dla przedsiębiorstw strategią jest dywersyfikacja ich działalności, co oznacza zabezpieczenie pozyskiwania dochodów z różnych obszarów działań, rozszerzenie asortymentu produkowanych dóbr czy oferowanych usług, zabezpieczenia kilku niezależnych dostawców, odbiorców, rynków zbytu, kanałów dystrybucji czy źródeł finansowania. W większym zakresie dywersyfikacja dotyczy różni-

cowania struktury gospodarki. Do zadań władz publicznych należą wspieranie dywersyfikacji gospodarki i stwarzanie warunków do rozwoju firm z różnych branż, nie tylko wiodących na lokalnych rynkach. W zależności od lokalnej sytuacji, oprócz wzmacniania inteligentnych specjalizacji, samorządowy sektor publiczny powinien wspierać dywersyfikację działalności gospodarczej. Lokalne i regionalne gospodarki oparte tylko na jednym sektorze, w razie zmian technologicznych czy kryzysów, są bardzo wrażliwe i podatne na załamanie.

Komunikacja i współpraca są niezbędnymi warunkami osiągnięcia sukcesu gospodarczego. Gospodarka regionalna jest bardzo złożonym systemem, składającym się z wielu elementów, działającym na zasadzie naczyń połączonych. Sukces gospodarczy zależy od indywidualnych działań każdego z podmiotów tego systemu oraz przedsięwzięć powstałych w efekcie ich współdziałania. Współpraca wszystkich interesariuszy regionalnych wywołuje efekt synergii, dzięki czemu rezultaty rozwojowe są większe niż suma indywidualnych działań poszczególnych podmiotów. Rolą samorządu terytorialnego jest wspieranie i inicjowanie wszelkich form współpracy. Sieci wzajemnie powiązanych i kooperujących przedsiębiorstw przyczyniają się do integracji lokalnego potencjału wytwórczego. Formy wsparcia obejmują pomoc organizacyjno-prawną, usuwanie barier legislacyjnych, które utrudniają kooperację oraz działalność informacyjną i edukacyjną, uświadamiającą konieczność współpracy i płynące z niej korzyści. Specyficzną formą współpracy, którą należy rozpropagować w większym niż dotychczas zakresie, jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Umożliwia ono łączenie sił i środków tych dwóch sektorów w realizacji przedsięwzięć i dostarczaniu usług tradycyjnie przypisywanych do zadań sektora publicznego, przy obopólnych korzyściach dwóch stron partnerstwa. Wymóg efektywnej współpracy dotyczy także władz różnego szczebla (centralnego, regionalnego i lokalnego). Przyczynia się ona do efektywnego wykorzystania zasobów i potencjału poprzez wywoływanie efektu synergii w wyniku jednoczenia sił i środków w rozwiązywaniu wspólnie zdelimitowanych problemów. Innym rodzajem współdziałania jest wzmacnianie partycypacji społecznej. Przejawia się ona w aktywnym uczestnictwie mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących społeczności, w których żyją. Zadaniami władz lokalnych i regionalnych są nawiązywanie współpracy i sprawna komunikacja z mieszkańcami.

Współpraca różnych interesariuszy jest istotnym warunkiem powodzenia realizacji strategii inteligentnych specjalizacji regionalnych (Crescenzi i in., 2020). Kooperacja powinna obejmować także powiązania międzyregionalne. Nie chodzi jednak o przypadkowe relacje, ale o powiązania między regionami, które zapewniają komplementarne możliwości (Balland i Boschma, 2021). Słabo rozwinięta kultura współpracy oraz niska zdolność polityczna są częstymi problemami regionów najsłabiej rozwiniętych (Tripl i in., 2020).

2.4. Zakończenie

Gospodarka regionalna jest systemem złożonym ze współzależnych elementów, pomiędzy którymi dochodzi do wielostronnych interakcji. Sprostanie wyzwaniom rozwojowym wymaga podjęcia przemyślanych i skoordynowanych działań dotyczących różnych obszarów gospodarki i uzależnionych od indywidualnych i wspólnych wysiłków wszystkich podmiotów regionalnej społeczności.

W rozdziale, w sposób syntetyczny, określono główne filary nowoczesnej i odpornej na zakłócenia gospodarki regionalnej, na które składają się wartości istotne dla rozwoju potencjału endogenicznego regionów oraz style działania sprzyjające rozwojowi nowoczesnej gospodarki. Filarami nowoczesnej i odpornej na zakłócenia gospodarki regionalnej są takie wartości, jak: kompetencje, wiedza naukowa i technologiczna, kapitał finansowy, bezpieczeństwo publiczne i społeczne. Style działania, które służą efektywniejszemu wykorzystaniu wartości potencjału endogenicznego, to: elastyczność, dywersyfikacja, komunikacja i współpraca. Proponowane rozwiązania wykraczają poza krótkookresowe interwencje. Uwzględniają działania, które mają sprostać wyzwaniom rozwojowym w dłuższym okresie i uodpornić gospodarkę na pojawiające się cyklicznie zakłócenia.

Wskazane rekomendacje wpisują się w priorytety polityki spójności Unii Europejskiej. Nawiązują zwłaszcza do priorytetów związanych z podejściem ukierunkowanym terytorialnie, promującym wspieranie rozwoju potencjału endogenicznego poszczególnych regionów, poprzez inwestycje w kapitał ludzki i innowacyjność. Należy uznać za słuszną i wartą promowania koncepcję rozwoju inteligentnych specjalizacji regionalnych, które mogą się przyczynić do zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarek. Wobec różnych nieprzewidzianych uwarunkowań zewnętrznych ważną kwestią jest budowanie odporności regionów na wszelkiego rodzaju zakłócenia.

Literatura

- Balland, P.-A. i Boschma, R. (2021). Complementary Interregional Linkages and Smart Specialisation: An Empirical Study on European Regions. *Regional Studies*, 55(6), 1059-1070. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1861240>
- Bański, J. i Mazurek, D. (2018). Smart Specialisation and the Internal Potential of Regions in Poland. *Folia Geographica*, 60(1), 5-30.
- Barca, F. (2009). *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. www.mir.gov.pl
- Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N. i Vella, S. (2009). Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements. *Oxford Development Studies*, 37(3), 229-247. <https://doi.org/10.1080/13600810903089893>

- Crescenzi, R., de Blasio, G. i Giua, M. (2020). Cohesion Policy Incentives for Collaborative Industrial Research: Evaluation of a Smart Specialisation Forerunner Programme. *Regional Studies*, 54(10), 1341-1353. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1502422>
- Hill, E. W., Wial, H. i Wolman, H. (2008). *Exploring Regional Resilience* (Working Paper 2008-04. Macarthur Foundation Research Network on Building Resilient Regions, Institute for Urban and Regional Development, University of California, Berkeley). <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.5099.4000>
- Hudson, R. (2010). Resilient Regions in an Uncertain World: Wishful Thinking or Practical Reality. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 11-25. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp026>
- Korenik, S. (2024). *Czynniki i bariery rozwoju regionalnego w nowych uwarunkowaniach*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kroll, H. (2017). Smart Specialization Policy in an Economically Well-developed, Multilevel Governance System. W: S. Radošević, A. Curaj, R. Gheorghiu, L. Andreescu, I. Wade (red.), *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization* (s. 99-123). Academic Press.
- Kudelko, J. (red.). (2013). Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych. *Studia KPZK PAN, CLI*.
- Kudelko, J., Wałachowski, K. i Żmija, D. (2020). *Gospodarka regionalna w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19*. Difin.
- Lopes, J., Ferreira, J. i Farinha, L. (2019). Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3): Past, Present and Future Research. *Growth and Change*, 50(1), 38-68. <https://doi.org/10.1111/grow.12268>
- Marques, P. i Morgan, K. (2018). The Heroic Assumptions of Smart Specialisation: A Sympathetic Critique of Regional Innovation Policy. W: A. Isaksen, R. Martin, M. Trippl (red.), *New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons* (s. 275-293). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71661-9_14
- Piirainen, K. A., Nygaard-Tanner, A. i Alkærsg, L. (2017). Regional Foresight and Dynamics of Smart Specialization: A Typology of Regional Diversification Patterns. *Technological Forecasting and Social Change*, 115(C), 289-300. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.06.027>
- Radošević, S. (2017). Assessing EU Smart Specialisation Policy in a Comparative Perspective. W: S. Radošević, A. Curaj, R. Gheorghiu, L. Andreescu, I. Wade (red.), *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialisation* (s. 1-36). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-804137-6.00001-2>
- Trippl, M., Zukauskaitė, E. i Healy, A. (2020). Shaping Smart Specialization: The Role of Place-specific Factors in Advanced, Intermediate and Less-developed European Regions. *Regional Studies*, 54(10), 1328-1340. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1582763>

WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ W KONTEKŚCIE ZAŁOŻEŃ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI ORAZ UWARUNKOWAŃ WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI

Streszczenie: W realizacji polityki regionalnej niezbędne jest podjęcie działań mających na celu budowanie większej odporności na różnego rodzaju szoki zewnętrzne oraz zidentyfikowanie problemy rozwojowe. W artykule wskazano, że do niezbędnych wartości, które

należy wzmocnić, aby stworzyć nowoczesną i odporną gospodarkę regionalną, należą kompetencje, wiedza naukowa i technologiczna, kapitał finansowy oraz bezpieczeństwo publiczne i społeczne. Aby wzmocnić wartości priorytetowe, należy przyjąć określone style działań, które pozwolą na efektywne wykorzystanie endogenicznych zasobów regionu. Należą do nich elastyczność, dywersyfikacja oraz komunikacja i współpraca.

Słowa kluczowe: europejska polityka spójności, polityka regionalna, rozwój społeczno-gospodarczy

CHALLENGES OF REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN COHESION POLICY AND CONTEMPORARY ECONOMIC CONDITIONS

Abstract: In the implementation of regional policy, it is necessary to take actions aimed at building greater resistance to various types of external shocks and identified development problems. The article points out the necessary values to be strengthened in order to create a modern and resilient regional economy include competences, scientific and technological knowledge, financial capital and public and social security. We find that to strengthen the priority values, the specific styles of actions should be adopted, which would enable effective use of endogenous potential resources of the region. These include flexibility, diversification and communication and cooperation.

Keywords: European cohesion policy, socio-economic development, regional policy

JEL Classification: O18

DOI: 10.15611/2024.84.0.02

Dr hab. Joanna Kudelko, prof. UEK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju
e-mail: kudelkoj@uek.krakow.pl
ORCID: 0000-0002-8430-2377

Zainteresowania badawcze: polityka gospodarcza, polityka społeczna, gospodarka regionalna, integracja europejska, polityka spójności Unii Europejskiej oraz polityka rozwoju regionalnego i lokalnego.

20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLITYKI RYNKU PRACY

Iwona Kukulak-Dolata

3.1. Wprowadzenie

Polska, przystępując w 2004 r. do Unii Europejskiej, miała najwyższą stopę bezrobocia w grupie państw członkowskich. Według danych Eurostatu jej poziom na koniec pierwszego kwartału 2004 r. wyniósł 20,1%. Natomiast w pierwszym kwartale 2022 r. osiągnęła wartość tylko 3,1%, a na koniec czwartego kwartału 2,9% (Eurostat, b.d.). W 2022 r. poziom analizowanego wskaźnika był jednym z najniższych obserwowanych dla państw Unii Europejskiej, niższą stopę bezrobocia odnotowano tylko dla Czech. Wskazane pozytywne zmiany w ciągu 20-lecia mogły być skutkiem szybkiego rozwoju gospodarczego wynikającego m.in. z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Członkostwo w tej międzynarodowej organizacji wiązało się ze zmianą w prowadzeniu szeroko rozumianej polityki gospodarczej, w tym jej części odnoszącej się do rynku pracy, a także z możliwości korzystania z różnych funduszy strukturalnych wspomagających modernizację polskiej gospodarki.

Celem rozdziału jest pokazanie, jak zmieniała się polityka rynku pracy w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i z koniecznością dostosowania działań do pewnych standardów europejskich w zakresie organizacji sfery instytucjonalnej i świadczonych usług rynku pracy. Oczywiście nie wszystkie aspekty tych zmian zostaną uwzględnione, zostaną zaakcentowane te, które w opinii autorki miały zasadnicze znaczenie dla wspomnianej spójności i usprawniały organizację i funkcjonowanie rynku pracy poprzez prowadzoną politykę rynku pracy. Należy mieć na uwadze, że na funkcjonowanie rynku pracy wpływa oprócz wskazywanych w tym rozdziale rozwiązań instytucjonalnych wiele czynników ekonomicznych (takich jak charakter koniunktury gospodarczej, inflacja, koszty pracy itd.) społecznych (demografia, polityka socjalna itd.), i politycznych. Ważną rolę w zmianie polityki rynku pracy odegrały również różnego rodzaju programy zatrudnieniowe finansowane ze środków

pieniężnych UE. Ich realizacja niejednokrotnie umożliwiła testowanie różnych nowych rozwiązań, które następnie wdrażano, np. dotyczących aktywizacji różnych grup społecznych, kontraktacji czy prognozowania rynku pracy.

3.2. Zasady dotyczące prowadzenia polityki rynku pracy – kontekst europejski

Polityka rynku pracy zgodnie z definicją Eurostatu dotyczy interwencji państwa w rynek pracy w celu osiągnięcia jego sprawnego funkcjonowania i skorygowania występujących na nim nierównowag (Eurostat, 2013). Jak piszą Wiśniewski i Maksim (2008, s. 20), polityka rynku pracy nie tworzy nowych miejsc pracy o charakterze konkurencyjnym i długotrwałym, ale ma na celu przygotować bezrobotnych do ponownego wejścia na rynek, zwiększając ich możliwości zatrudnienia. Interwencja w funkcjonowanie rynku pracy ma swoją historię i była uznawana przez państwa członkowskie obecnej Unii Europejskiej za konieczną już w latach 50. XX w. Początkowo dotyczyła osób pracujących w sektorze węglowym i stalowym, zagrożonych utratą pracy, którym oferowano wsparcie w przekwalifikowaniu się. W latach 60. była wzmocniona poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który zapewniał finansowanie tej interwencji w zakresie ograniczania bezrobocia. Środki z EFS były w latach 80. i 90. pozyskane na finansowanie programów adresowanych do wybranych grup zawodowych. W 1992 r. wykorzystano EFS do finansowania sieci EURES (European Employment Services), która miała zapewnić współpracę między Komisją Europejską a publicznymi służbami zatrudnienia UE w celu wspierania mobilności zawodowej i przestrzennej pracowników na obszarze Unii Europejskiej) (Kukulak-Dolata, 2019, s. 17). Jak zauważa Frączek, emanacją podejścia Komisji Europejskiej do tematu zatrudnienia i rynku pracy jest Europejska Strategia Zatrudnienia. Należy wymienić przede wszystkim tę przyjętą w ramach tzw. Procesu Luksemburskiego, a opracowaną na lata 1997-2004. Założono w niej roczny cykl programowania, koordynowania oraz monitorowania krajowych polityk rynku pracy prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Zastosowano w niej tzw. otwartą metodę koordynacji, która była odpowiedzią na rosnące bezrobocie w krajach stowarzyszonych w UE (Frączek, 2015, s. 81). Zadanie wspomnianej metody sprowadzało się do pomocy państwom członkowskim w rozwoju ich polityk przez:

- wyznaczenie wspólnych dla całej UE wytycznych oraz harmonogramów ich realizacji w krótkim, średnim i długim okresie;
- przyjęcie, o ile jest to stosowne i możliwe, ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);

- przełożenie tych wytycznych na krajowe i regionalne programy działania;
- okresowe obserwacje, przeglądy i oceny (*peer review*) (D. M. Trubek i L. G. Trubek, 2005, s. 343).

Należy podkreślić, iż w ramach tej metody nie mamy do czynienia z „twardym prawem”. Komisja Europejska w tym procesie pełni funkcję inicjatora, koordynatora i organizatora sieci eksperckich, co ma umożliwić wspólne wypracowanie politycznej agendy. Państwa członkowskie prowadzą własną politykę w obszarze rynku pracy, a funkcją Unii Europejskiej jest doradzanie, monitorowanie i koordynowanie procesów kształtowania tej polityki. To podejście odzwierciedliło się w polskiej polityce rynku pracy.

3.3. Polityka rynku pracy – kontekst krajowy

Włączenie Polski do Unii Europejskiej wymagało zmian instytucjonalnych w wielu obszarach gospodarki. Dotyczyło to również zmian w podejściu do realizacji polityki rynku pracy, a podstawą tych zmian było przyjęcie w 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Ustawa ta miała dostosować prowadzoną politykę do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Jej nazwa już wskazywała na zmienione podejście do polityki, w której akcent położono na promocję zatrudnienia przy współudziale różnych instytucji rynku pracy. Nastąpiło więc odejście od działań osłonowych na rzecz działań aktywizujących prowadzonych za pomocą rozmaitych instrumentów. Zmienił się też model instytucjonalnej obsługi rynku pracy, w którym to modelu rolę nadrzędną przydzielono publicznym służbom zatrudnienia (PSZ) (Szyłko-Skoczny, 2017) i stworzono ramy do rozszerzonych działań w obsłudze rynku pracy realizowanych przez niepubliczne agencje zatrudnienia.

(1) Instytucje wspierające realizację polityki rynku pracy. Jak już wspomniano, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymagało także zmian w infrastrukturze instytucjonalnej rynku pracy. W ustawie o promocji zatrudnienia po raz pierwszy zdefiniowano jej elementy, wskazując rolę instytucji rynku pracy, do których zaliczono: publiczne służby zatrudnienia (PSZ), OHP, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Zadaniem ich było promowanie zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i zajmowanie się aktywizacją zawodową w celu:

- osiągnięcia pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- wyszkolenia wysokiej jakości specjalistów,
- wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej.

Szczególną rolę przydzielono publicznym służbom zatrudnienia, realizującym zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy na podstawie Krajowego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. PSZ zostały zobowiązane do koordynowania działań pozostałych instytucji rynku pracy w celu osiągnięcia równowagi na lokalnych rynkach pracy. Szeroka panorama tych instytucji miała zapewnić różnym podmiotom rynku pracy (tj. pracodawcom, bezrobotnym, poszukującym pracy) powszechny dostęp do profesjonalnych i skutecznych usług zatrudnieniowych. Oprócz publicznych instytucji w proces obsługi rynku pracy w większym zakresie zostały dopuszczone niepubliczne instytucje, takie jak agencje zatrudnienia i instytucje szkoleniowe, które działały na zasadach komercyjnych. W praktyce sprzyjało to kontraktowaniu usług zlecanych przez PSZ. Agencje zatrudnienia mogły mieć certyfikat do prowadzenia usług w zakresie pośrednictwa pracy na terytorium Polski, pośrednictwa pracy za granicą, pracy tymczasowej, doradztwa zawodowego i poradnictwa zawodowego. Na koniec 2004 r. w Polsce funkcjonowało 867 agencji zatrudnienia: 56,8% miało uprawnienia do prowadzenia pośrednictwa pracy na terytorium kraju, 31,2% do prowadzenia pośrednictwa pracy poza granicami Polski, 60% do realizacji usług doradztwa zawodowego, a 31,3% do pracy tymczasowej¹. W kolejnych latach liczba agencji zatrudnienia zwiększała się i na koniec 2022 r. w Polsce w krajowym rejestrze agencji zatrudnienia było ich już 8791. Najwięcej z nich miało uprawnienia do realizacji usługi pośrednictwa pracy na terytorium kraju (47,6%). Ponad 41% mogło realizować usługi pracy tymczasowej, 35,8% – z zakresu doradztwa zawodowego, 34,7% – doradztwa personalnego, a 14,8% – pośrednictwa pracy poza granicami Polski (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2023).

Wejście Polski do Unii Europejskiej oznaczało również włączenie polskich publicznych służb zatrudnienia do sieci EURES (European Employment Services), którą powołano na mocy decyzji Komisji Europejskiej z października 1993 r. Implementacja sieci EURES wymagała wprowadzenia dodatkowych przepisów prawnych, regulujących jej funkcjonowanie w Polsce. Odpowiednie zapisy znalazły odzwierciedlenie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...). Wskazano w niej podmioty, którym przydzielono realizację usług EURES i określono ich zadania.

Przynależność polskich PSZ do wspomnianej sieci oznaczała zwiększenie obszaru rynku pracy obsługiwanego przez te instytucje oraz współpracę z innymi europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia. Zaczęły one świadczyć usługi zarówno pracodawcom, jak i pracownikom z różnych krajów europej-

¹ Dane nie sumują się do 100, ponieważ agencja zatrudnienia mogła mieć certyfikaty do realizacji kilku usług.

skich, co mogło sprzyjać przejrzystości rynku pracy. Przejrzystość (czy też przezroczystość) oznacza w tym przypadku jawność ofert z różnych stron Europy, możliwość sięgania po nie bez żadnych przeszkód formalnych i kierowanie na miejsca pracy dowolnych kandydatów bez względu na miejsce ich zamieszkania. Sprzyjać to mogło nie tylko przestrzennej mobilności pracowników, ale także równoważeniu narodowych rynków pracy. Dostępne oferty pracy z zagranicy musiały być traktowane na równi z ofertami krajowymi, a ich realizacja musiała się odbywać zgodnie z obowiązującymi standardami.

Świadczenie przez publiczną służbę zatrudnienia usług o coraz wyższym standardzie oraz pełnienie przez PSZ roli nadrzędnej w systemie instytucji rynku pracy i pojawienie się agencji zatrudnienia działających na zasadach komercyjnych wymuszało potrzebę zdefiniowania roli i zadań dla jej pracowników. Wielokrotnie różne badania wskazywały, że pracę w tych instytucjach podejmowały osoby przypadkowe, które nie posiadały odpowiednich kwalifikacji zawodowych (Kukulak-Dolata i Pichla, 2007, s. 61). Uwzględniając misję, jaką miały do spełnienia te placówki, należało wyróżnić i zdefiniować pewną stałą grupę pracowników, która jest istotna z punktu widzenia organizacji rynku pracy: pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy, krajowej kadry sieci EURES.

Na koniec 2004 r. w powiatowych urzędach pracy było zatrudnionych 16 648 osób, a w wojewódzkich urzędach pracy 1927 osób, liczba pracowników zwiększała się w PSZ do 2011 r. (20 137 – PUP, 3501 – WUP), po czym się obniżała i na koniec 2022 r. w PUP było zatrudnionych 17 030 osób, a w WUP 3555. Zmniejszenie liczby pracowników postępowało wraz ze spadkiem stopy bezrobocia. Z analizy danych wynika, że zmiany w liczbie zatrudnionych w PSZ mogły implikować zmiany w obsłudze klientów urzędów pracy. I tak w 2004 r. na jednego pośrednika pracy przypadało 1847 bezrobotnych, a w 2022 r. jeden pośrednik obsługiwał już tylko 225 osób (Departament Rynku Pracy, 2023).

Dane o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy wskazują, że zmienia się pozytywnie struktura pracowników w urzędach pracy. Zwiększa się udział pracowników kluczowych z 16,7 do 39,3%. W 2022 r. udział pośredników w zatrudnieniu ogółem wynosił 17,6%, a doradców zawodowych 7,8% (Miller, 2003). Przytoczone informacje potwierdzają, że w polskiej służbie zatrudnienia pośrednictwo i poradnictwo zawodowe stanowią jednak margines działalności. Kontrastuje to z doświadczeniami innych krajów, w których funkcje te są dominujące w działalności urzędów pracy, a udział pośredników i doradców zawodowych wynosi od 30 do 80% ogółu zatrudnionych (Kabaj, 1999, s. 61).

(2) Usługi i instrumenty rynku pracy. Jak wspomniano, włączenie Polski do Unii Europejskiej implikowało zapewnienie spójności w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego. Spójność tę zapewnia w ramach rynku pracy Europejska Strategia Zatrudnienia, która tworzy ramy dla ogólnopolskiej strategii dotyczącej zatrudnienia (skorelowanej z 7-letnim okresem programowania Unii Europejskiej). Należy wymienić takie polskie strategie z ostatniego 20-lecia, jak Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013 czy strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2014-2020. Istotne dla osiągnięcia spójności okazały się również krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia, które zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...) przybierają formę planu. Projekt takiego planu przygotowuje minister właściwy do spraw pracy przy współudziale w szczególności: ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Krajowy Plan Działań powinien zawierać:

- cele i kierunki działań zgodne z priorytetami polityki państwa;
- przewidywaną wysokość środków finansowych, w tym Funduszu Pracy oraz budżetu państwa, na dofinansowanie działań wynikających z Krajowego Planu Działań;
- wskaźniki efektywności Krajowego Planu Działań.

Uwzględniając te założenia oraz strategie rozwoju województwa, samorząd województwa przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający grupy bezrobotnych i osób wymagających priorytetowego wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego. W ten sposób zapewnia się spójność zarówno krajowej, jak i regionalnej polityki rynku ze strategią europejską.

Od 2004 r. zmieniły się jakość i charakter prowadzonej polityki rynku pracy, co wiązano z usystematyzowaniem narzędzi, za pomocą których mogła być prowadzona. Po raz pierwszy w 2004 r. zdefiniowano usługi rynku pracy, takie jak pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy (usługi te podlegały zmianom) i instrumenty rynku pracy. Ponadto wskazano i sprecyzowano wiele instrumentów wspierających realizację wymienionych usług i służących w pierwszej kolejności aktywizacji zawodowej grup zagrożonych na rynku pracy. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustawodawca wyodrębnił katalog „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. W pierwszej wersji ustawy do grupy tej zaliczono bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych powyżej 50. roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno

dziecko do 7. roku życia, bezrobotnych niepełnosprawnych. Zgodnie z zapisami ustawy grupy te powinny być traktowane priorytetowo ze względu na swoją szczególnie niekorzystną pozycję na rynku pracy. Priorytetowość oznaczała m.in. obowiązek powiatowego urzędu pracy przedstawienia bezrobotnemu propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, odbycia przygotowania zawodowego w miejscu pracy, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji. W kolejnych nowelizacjach analizowanej ustawy grupy te zwiększono (Bednarski i Kukulak-Dolata, 2022), o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozdziału.

Jak już sygnalizowano, ustawa z 2004 r., która miała służyć budowie nowego ładu instytucjonalnego na rynku pracy, nie była doskonała i w ciągu 20 lat była zmieniana ponad 200 razy na skutek zastosowanej otwartej metody koordynacji i prowadzonych obserwacji wewnątrz polskiego rynku pracy. Należy wskazać dwa istotne okresy dla tych sygnalizowanych zmian: lata 2008 i 2014. W 2008 r. nastąpiło wzmocnienie priorytetu polityki rynku pracy poprzez akcentowanie działań skutkujących powstawaniem nowych miejsc pracy oraz tych prowadzących do najszybszego podejmowania pracy przez bezrobotnych. Istotne okazały się instrumenty rynku pracy oddziałujące na jego stronę podażową, które miały sprzyjać zatrudnieniu nie tylko bezrobotnych, lecz także biernych zawodowo. Ponadto w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustanowiono nowy, aktywizujący model wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. Zgodnie z nim kwota zasiłku zmniejszała się wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania bez pracy. Miało to prowadzić do zwiększenia aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy i motywowania ich do szybszego powrotu na rynek pracy (Kukulak-Dolata i Zdancewicz, 2019).

Po 2008 r. w polskiej polityce rynku pracy wyraźnie pojawiła się koncepcja *flexicurity*. Było to następstwem podjęcia przez Komisję Europejską inicjatywy (*Mission for Flexicurity*) przeglądu stanu wdrażania *flexicurity* w takich państwach UE, jak Francja, Finlandia, Hiszpania, Polska i Szwecja (Męcina, 2013, s. 124). Koncepcja *flexicurity* wskazywała na prowadzenie polityki łączącej dwa konkurencyjne względem siebie komponenty: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). Oznaczała z jednej strony uelastycznienie rynku pracy, a z drugiej – zapewnienie bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie grup słabych, na rynku pracy (Wilthagen i Tros, 2003, s. 4). W rekomendacjach dla Polski pod adresem polityki rynku pracy zalecono m.in.:

- opracowanie zintegrowanego modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) poprzez wdrażanie strategii na rzecz aktywności w starszym wieku, intensyfikowanie działań w celu poprawy aktywnej polityki rynku pracy, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;

- uruchomienie strategii uczenia się przez całe życie;
- przyśpieszenie prac legislacyjnych w zakresie poprawy aktywności w poszukiwaniu pracy i wzmocnienia usługi pośrednictwa pracy.

Zalecenia te odnosiły się do aktywnej polityki rynku pracy i do jej instrumentów, które powinny być bardziej skuteczne i efektywne (Kryńska, 2009). Niestety, założenia te nie mogły być w pełni realizowane ze względu na zagrożenie kryzysem gospodarczym, jaki ujawnił się w wielu krajach UE w 2009 r.

Mimo wprowadzenia po 2008 r. wskazanych rozwiązań, PSZ wciąż natrafiały problemy w realizacji swoich działań. W dalszym ciągu obserwowano niskie wskaźniki aktywizacji zawodowej i zatrudnienia w porównaniu z państwami UE, coraz bardziej ujawniały się problemy strukturalne na rynku pracy, mała mobilność zawodowa i przestrzenna i niska jakość świadczonych usług przez urzędy pracy oraz ograniczony do nich dostęp. Postanowiono dokonać kolejnej modyfikacji w instytucjonalnej obsłudze rynku pracy, co zostało wprowadzone w 2014 r. zmianą w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z dnia 14 marca 2014...). Wdrażane zmiany miały umożliwić m.in. poprawę efektywności działania urzędów pracy i jakości ich usług, zwiększone wsparcie powracających do pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka, zwiększenie udziału pracujących w szkoleniach poprzez wykorzystanie środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, poprawę sytuacji bezrobotnych do 30. roku życia i powyżej 50. roku życia oraz dostosowanie krajowych przepisów prawnych do regulacji unijnych. W tej części rozdziału skupimy się tylko na niektórych rozwiązaniach, zdaniem autorki najistotniejszych w procesie aktywizacji zawodowej i wciąż aktualnych².

Istotnym rozwiązaniem w ramach nowelizowanej ustawy z 2014 r. było zwiększenie roli partnerstw publiczno-społecznych i publiczno-prawnych w instytucjonalnej obsłudze rynku pracy poprzez tzw. kontraktację, która dotyczyła zlecania przez PSZ innym instytucjom (w tym agencjom zatrudnienia) usług rynku pracy działań aktywizacyjnych, których celem było doprowadzenie bezrobotnego do zatrudnienia. W ramach kontraktacji dopuszczano inicjowanie i uruchamianie takich działań, które nie są przewidziane zapisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a które mogły się okazać uzasadnione i konieczne do uruchomienia ze względu na sytuację na lokalnym rynku pracy czy potrzeby osób objętych wsparciem. Zastosowany pakiet działań aktywizacyjnych mógł implikować wyjście poza ramy usług i instrumentów, które są wskazywane jako dopuszczalne przez ustawodawcę i mógł wyeliminować pewien „schematyzm” w obsłudze instytucjonalnej rynku pracy (Kukulak-Dolata, 2015).

² Z tego powodu nie będzie w analizie uwzględnione takie narzędzie, jak profilowanie bezrobotnych, które było stosowane do 2018 r.

Należy dodać, iż kontraktacja pewnych działań była w Polsce już dużo wcześniej praktykowana i dotyczyła przede wszystkim usług szkoleniowych, a od 2009 r. usług pośrednictwa pracy. Rozszerzenie jej na inne usługi w 2014 r. było konsekwencją ogólnego trendu obserwowanego w większości krajów Unii Europejskiej oznaczającego przejście w kierunku deregulacji rynku pracy. W praktyce oznaczało to rozłożenie odpowiedzialności za aktywizowanie różnych grup bezrobotnych i wykorzystanie potencjału organizacyjnego i kadrowego wielu instytucji zajmujących się obsługą rynku pracy.

Kolejnym rozwiązaniem wprowadzonym w wyniku nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 14 marca 2014...) było utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS), który w opinii „twórców” reformy PSZ miał być instrumentem o charakterze prewencyjnym. Prewencyjny charakter należy powiązać z możliwością wykorzystania jego środków na kształcenie ustawiczne osób pracujących. Miał on zapobiegać utracie zatrudnienia przez pracujących w sytuacji kiedy ich kompetencje i wiedza nie będą odpowiadać wymaganiom rynku pracy. Dostęp do środków KFS miał stymulować pracodawców do inwestowania w kapitał ludzki, co powinno implikować poprawę pozycji ich firm na konkurencyjnym rynku i poprawiać bezpieczeństwo pracowników na rynku pracy. Rozwiązanie to dowodziło, że polskie PSZ włączyły się bezpośrednio w realizację Strategii Europa 2020, która zakładała budowanie inkluzywnej gospodarki opartej na wiedzy. Skutkiem działań podejmowanych w ramach realizowanej polityki rynku pracy powinno być zmniejszenie stopnia niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowego podaży i popytu strony rynku pracy, co zapobiegałoby wykluczeniu społecznemu osób o niskich lub niedostosowanych do potrzeb rynku pracy umiejętnościach.

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 14 marca 2014...) tworzyła możliwości zwiększenia zatrudnienia w trzech priorytetowych grupach bezrobotnych: osób młodych do 30. roku życia, osób starszych powyżej 50. roku życia i rodziców powracających na rynek pracy. Uzyskanie tego efektu wymagało wprowadzenia specjalnych grup instrumentów, które były adresowane do każdej z tych grup. Na przykład dla osób młodych przyjęto m.in.: zwolnienie pracodawców zatrudniających skierowanych przez urząd pracy młodych bezrobotnych (do 30. roku życia) z obowiązku odprowadzania za nich składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; uruchomienie bonów stażowych, szkoleniowych czy bonów na zatrudnienie i zasiedlenie; wspieranie przedsiębiorczości poprzez udzielanie kredytu w ramach programu „Pierwszy biznes – Wsparcie na starcie”. W celu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku wprowadzono dofinansowanie do ich wynagrodzenia. Pracodawcy zatrudniający skierowane przez urząd pracy osoby z tej grupy społecznej mogli otrzymać refundację kosz-

tów ich zatrudnienia do określonego poziomu. Nowe instrumenty adresowano również do osób powracających po dłuższej przerwie na rynek pracy w związku z wcześniejszym sprawowaniem opieki nad dzieckiem lub inną osobą zależną. W tym celu wprowadzono grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne. U uruchomienie wskazanych instrumentów miało zapewnić osiągnięcie celów zawartych w Strategii Europa 2020 – Strategia dla inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu (Komisja Europejska, 2010). Jednym z nim było osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej na poziomie 75%. Dla Polski natomiast ten wskaźnik ustalono na poziomie 71%³.

3.4. Podsumowanie

Niniejsze rozważania stanowią niewielki wycinek szerokiego spektrum działań i ich skutków, jakie pojawiły się po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Z przeprowadzonej analizy wynika, że integracja Polski z Unią Europejską miała istotne znaczenia dla polityki rynku pracy.

Dokumenty unijne i zastosowana metoda otwartej koordynacji sprzyjały dostosowaniu instytucji rynku pracy, w tym PSZ, do standardów krajów Unii Europejskiej. Odzwierciedliło się to w polityce rynku pracy, która ewoluowała i w jej ramach nastąpiło sukcesywne przechodzenie z rozwiązań o charakterze pasywnym do tych tworzących podstawy aktywnej polityki rynku pracy. Ponadto już w nazwie przyjętej w 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004...) akcentowano aktywizacyjne działania PSZ, którym nadano nadrzędną rolę.

Nie wszystkie wypracowane i wprowadzone rozwiązania sprawdzały się, np. profilowanie bezrobotnych, ale na pewno wzbogacały doświadczenie i warsztat pracy różnych instytucji, które starały się optymalizować swoje działania. Należy pamiętać, iż nie zawsze jest możliwość implementacji działań czy modeli wypracowanych w innych krajach, bo jest to warunkowane czynnikami instytucjonalnymi, ekonomicznymi i społecznymi. Warto podkreślić, iż w wymiarze polityki rynku pracy Unia Europejska dąży przede wszystkim do wypracowania mechanizmów miękkiego prawa (*soft law*) służącego rozwiązywaniu problemów z zakresu rynku pracy i harmonizacji współpracy w tym obszarze polityki społecznej. Państwa członkowskie, w tym Polska, prowadzą własną politykę rynku pracy, uwzględniając unijne cele i wytyczne i korzystając

³ Wynegocjowanie niższego wskaźnika zatrudnienia wynikało z jego bardzo niskiej wartości w porównaniu do innych państw członkowskich UE. I tak w 2009 r. w Polsce dla osób w wieku 15-64 lata wyniósł on 59,3%, a dla osób w wieku 25-64 lata 69,1%. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku poziom ten był niższy od średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej odpowiednio o 5,3 pkt proc. i o 4,2 pkt proc.

z dobrych praktyk krajów UE. Duże znaczenie w tym procesie mają środki Europejskiego Funduszu Społecznego służące finansowaniu różnych programów zatrudnieniowych, które doprowadzały do osiągnięcia standardów Unii Europejskiej w obszarze obsługi i funkcjonowania rynku pracy. Dzięki nim udało się wypracować wiele rozwiązań poprawiających jakość usług realizowanych przez różne instytucje rynku pracy, czyniąc ten segment rynku bardziej transparentnym i dostępnym dla różnych podmiotów.

Literatura

- Bednarski, M. i Kukulak-Dolata, I. (2022). Grupy ryzyka na polskim rynku pracy. *Polityka Społeczna*, 23T(01 (tematyczny)), 28-36. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.0914>
- Departament Rynku Pracy. (2023). *Zatrudnienie w urzędach pracy. Raport za 2022 r.* <https://psz.praca.gov.pl/-/20926121-zatrudnienie-w-urzedach-pracy-raport-za-2022-rok>
- Eurostat. (b.d.). Pobrano 2 lutego 2024 z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/>
- Eurostat. (2013). *Labour Market Policy Statistics. Methodology 2013.* <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF>
- Frączek, M. (2015). Polityka zatrudnienia/ryнку pracy w Unii Europejskiej. W: M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kabaj, M. (1999). *Zarys programu aktywnego przeciwdziałania ubóstwu i marginalizacji społecznej. Projekt wstępny. Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju w Polsce*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Komisja Europejska. (2010). Komunikat Komisji. Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf
- Kryńska, E. (red.). (2009). *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kukulak-Dolata, I. (2015). Kontraktacja usług rynku pracy – szanse i zagrożenia. *Polityka Społeczna*, 2(2 tematyczny), 17-22.
- Kukulak-Dolata, I. (2019). Publiczne służby zatrudnienia w Polsce w perspektywie rozwiązań międzynarodowych – ujęcie historyczne. W: Ł. Arendt, E. Flaszyńska (red.), *Rozwój publicznych służb zatrudnienia. Stulecie 1919-2019* (s. 11-38). Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Kukulak-Dolata, I. i Pichla, J. (2007). *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukulak-Dolata, I. i Zdanciewicz, M. (2019). *Publiczne służby zatrudnienia – wczoraj i dziś*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Męcina, J. (2013). *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*. Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski.
- Miler, A. (2003). Krótka informacja o instytucjonalnej obsłudze rynku pracy. *Rynek Pracy*, (6), 146-155.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2023). *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2022 r.* <https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/167955/Raport%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20agencji%20zatrudnienia%20w%20Polsce%20w%202022%20r.pdf/a3c80163-912d-42ea-9419-0043e0f1a331?t=1689766779>

- Szyłko-Skoczny, M. (2017). Polityka rynku pracy w Polsce. W: B. Szatur-Jaworska (red.), *Perspektywa rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania* (s. 121-148). Dom Wydawniczy Elipsa.
- Trubek, D. M. i Trubek, L. G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz.1001).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 598).
- Wilthagen, T. i Tros, F. (2003). *The Concept of "Flexicurity". A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets* (Tilburg University Flexicurity Paper no. 4).
- Wiśniewski, Z. i Dolny, E. (red.) (2008). *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski, Z. i Maksim, M. (2008). Polityka rynku pracy w kontekście integracji z Unią Europejską. Bilans i nowe wyzwania. W: Z. Wiśniewski, E. Dolny (red.), *Rynek pracy w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską* (s. 13-36). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLITYKI RYNKU PRACY

Streszczenie: W rozdziale przedstawiono, jak zmieniała się polityka rynku pracy w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania działań w niej zawartych do pewnych standardów europejskich w zakresie organizacji sfery instytucjonalnej rynku pracy. Analizą objęto te zagadnienia, które w opinii autorki miały zasadnicze znaczenie dla spójności i usprawniały organizację i funkcjonowanie rynku pracy dzięki prowadzonej polityce rynku pracy. Szczególną uwagę zwrócono na podstawy unijnej polityki rynku pracy i ramy prawne polskiej polityki realizowanej na podstawie obowiązującej od 2004 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która była ponad 200 razy zmieniana. Wprowadzane zmiany wskazywały, że realizowana polityka ewaluowała i nastąpiło w jej ramach sukcesywne przechodzenie z rozwiązań o charakterze pasywnym do tych tworzących podstawy aktywnej polityki rynku pracy, które coraz bardziej były adekwatne do potrzeb polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: rynek pracy, polityka rynku pracy, strategie zatrudnienia

20 YEARS OF POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION – IMPLICATIONS FOR LABOR MARKET POLICY

Abstract: The chapter presents how the labor market policy has changed in connection with Poland's accession to the European Union. The analysis covered those issues that, in the author's opinion, were essential for cohesion and improved organization and functioning of the labor market through the labor market policy. Particular attention was paid to the foundations of the EU labor market policy and the legal framework of Polish policy implemented on the basis of the Act on employment promotion and labor market

institutions in force since 2004, which has been amended over 200 times. The introduced changes indicated that the implemented policy was evolving and there was a gradual shift from passive solutions to those forming the basis for active labor market policy, which were increasingly adequate to the needs of the Polish economy.

Keywords: labor market, labor market policy, employment strategies

JEL Classification: J80, J88

DOI: 10.15611/2024.84.0.03

Dr Iwona Kukulak-Dolata

Uniwersytet Łódzki, Katedra Polityki Ekonomicznej

e-mail: iwona.kukulak@uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0001-6294-3192

Zainteresowania naukowe: ekonomia pracy ze szczególnym uwzględnieniem polityki rynku pracy, problematyki instytucjonalnej obsługi podmiotów rynku pracy, metodologii badań rynku pracy; polityka ekonomiczna i społeczna w mechanizmie funkcjonowania gospodarki rynkowej.

RELACJE FISKALNE PAŃSTWO–SAMORZĄD REGIONALNY A PROBLEM DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH MIĘDZY REGIONAMI

Leszek Patrzalek

4.1. Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych nierówności w ekonomii są przedmiotem coraz większego zainteresowania (Piketty, 2005), m.in. ze względu na to, że współcześnie osiągają taki poziom, w którym stają się nieefektywne, hamują wzrost, osłabiają gospodarkę. Odniesienie pojęcia nierówności społecznych do zjawisk finansowych zazwyczaj jest rozpatrywane w kontekście zróżnicowania dochodów gospodarstw domowych i realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych koncentrującej się na zastosowaniu podatkowych i wydatkowych instrumentów fiskalnych w celu zmiany poziomu dochodu pozostającego do dyspozycji gospodarstw domowych (Walasik, 2008, s. 7). Tymczasem nie mniej ważnym obszarem rozpatrywania problematyki nierówności w kontekście zjawisk finansowych jest badanie nierówności fiskalnych będących konsekwencją dokonanego w państwie pionowego podziału dochodów i zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy, w tym samorządy regionalne.

W związku z narastającymi dysproporcjami rozwojowymi między regionami, przejawiającymi się w zróżnicowanym dostępie jednostek oraz grup społecznych do takich dóbr, jak praca i dochód, efektywna służba zdrowia, edukacja, infrastruktura komunalna czy kultura, rodzą się pytania o granice decentralizacji fiskalnej oraz rolę i funkcje, z jednej strony, administracji rządowej, a z drugiej – samorządowych władz regionalnych w niwelowaniu tych dysproporcji. Problemy związane z odpowiedziami na te pytania są przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu¹.

¹ Problematyka ta przedstawiona została obszerniej w monografii (Patrzalek, 2019).

W teorii finansów publicznych wyodrębnia się współcześnie coraz wyraźniej nurt zajmujący się strukturą wertykalną sektora finansów publicznych. W ramach tego nurtu poszukuje się rozwiązań związanych z ustaleniem optymalnego stopnia decentralizacji sektora publicznego i wykazaniem, które funkcje i instrumenty powinny być w kompetencji centralnej administracji rządowej, a które powierzyć zdecentralizowanym samorządom terytorialnym. Punktem wyjścia w pracach badaczy poszukujących optymalnego podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd terytorialny są tezy głoszone przez Musgrave'a (1959). Analizując korzyści i zagrożenia związane z przekazywaniem jednostkom samorządu terytorialnego funkcji związanych z alokacją i redystrybucją środków publicznych, stwierdza on, że polityka alokacji środków publicznych powinna być możliwa do realizacji przez władze lokalne w zależności od zgłoszonych preferencji członków społeczności lokalnych. Argumenty za powierzeniem funkcji alokacyjnej jednostkom samorządu terytorialnego były przedstawiane i rozwijane w kolejnych latach przez autorów badających procesy decentralizacji, a kluczową kwestią ich rozważań pozostaje znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, które funkcje i instrumenty sektora publicznego powinny być scentralizowane, a które należy powierzyć zdecentralizowanym samorządom terytorialnym (Martin-Vazquez i Timofeev, 2009, s. 3). W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie autorzy badający procesy decentralizacji w dalszym ciągu zajmują się problemem form i zakresu przekazywania z poziomu centralnego na szczebel samorządu regionalnego z uwzględnieniem efektywności sektora publicznego (Oates, 1999).

Samorząd regionalny, mając na względzie nie tylko efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych, lecz także konieczność respektowania takich wartości, jak partycypacja obywatelska i demokracja, przejmując zadania związane z realizacją polityki regionalnej, w ramach której oddziałuje na rynki pracy, wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zapewnia sprzyjające warunki rozwoju przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, podejmuje inwestycje publiczne w sferze infrastruktury. W relacjach fiskalnych państwo–samorząd regionalny zachodzi zatem potrzeba modyfikacji w związku z tym, że polityka regionalna rządu centralnego nie zawsze jest skuteczna wobec przestrzennego zróżnicowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. W obszarze polityki regionalnej wynikającej z makroekonomicznych celów polityki gospodarczej często bowiem dokonuje się przesunięcia środków publicznych z regionów bogatych do biednych, niezależnie od racjonalnych przesłanek ekonomicznych. W warunkach oddziaływania administracji rządowej na rozwój poprzez rozbudowane instrumenty różnych dziedzin polityki gospodarczej (oprócz polityki fiskalnej, monetarnej także poprzez politykę zatrudnienia, innowacyjną, przemysłową), interwencja w przestrzeń społeczno-ekonomiczną

może oznaczać zniekształcenie rynkowych warunków gospodarowania. Z tego powodu większe angażowanie się administracji rządowej w sferę rozwoju regionalnego może powodować nieefektywne wydatkowanie ograniczonych zasobów środków publicznych, wzrost biurokracji nadzorującej tę działalność, utrwalanie nieefektywnych struktur instytucjonalnych oraz wprowadzenie regulacji hamujących przedsiębiorczość i rozwój oddolnej mobilizacji potencjałów endogenicznych.

Wzrost znaczenia samorządu regionalnego w relacjach fiskalnych z państwem wynika z narastającego zapotrzebowania na odmienny sposób doświadczania rzeczywistości, w którym wartościowe staje się to, co odmienne i indywidualne, co wynika z wielowiekowej tradycji oraz ze wspólnej przeszłości ograniczonych terytorialnie obszarów i zamieszkujących je społeczności. Regionalizm, będąc ważnym, godnym uzupełnieniem globalizmu, demonstrowa trwałość w zmieniającym się świecie, wydobywa i pielęgnuje fakty świadczące o niezwykłości, unikatowości regionów.

W rozważaniach na temat relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym trzeba podkreślać i uwzględniać to, że działalność samorządowych władz regionalnych cechuje dążenie do przełamywania barier strukturalnych i układów działowo-branżowych tkwiących w gospodarce regionu. Podstawowym celem działań samorządu regionalnego jest wykorzystywanie zasobów, którymi dysponuje region. Te zasoby to: przestrzeń (często niewykorzystana pod względem zarówno jej wielkości, jak i różnorodności), środowisko przyrodnicze, kapitał ludzki (wiedza, kwalifikacje, nowe umiejętności), dziedzictwo kulturowe i historyczne, infrastruktura, układ instytucjonalny oraz zasoby finansowe regionu. Nie zawsze jednak władze regionalne zdają sobie sprawę z wielkości i bogactwa tych zasobów. Umiejętność dostrzeżenia wszystkich tych elementów i połączenia ich jako aktywnych składowych danego terytorium w spójny układ wpisany w wizję globalną jest podstawowym zadaniem samorządowych władz regionalnych prowadzących politykę wewnątrzregionalną, która może się przyczynić do kreowania nowych szans zatrudnienia i mobilizowania ducha przedsiębiorczości w regionie.

4.2. Decentralizacja fiskalna a problem dysproporcji rozwojowych między regionami

W warunkach globalizacji i cyfryzacji procesy rozwojowe zachodzą w regionie w różnym tempie i z różną intensywnością, charakteryzują się również dużą złożonością. Dlatego też ustalenie i wyodrębnienie poszczególnych czynników, a także określenie ich wpływu na pogłębianie lub niwelowanie nierówności w rozwoju regionu jest zadaniem do realizacji, do którego predysponowane,

a wręcz powołane ustawowo są samorządowe władze regionalne. Jest to o tyle istotne, że globalizacja i integracja międzynarodowa przyspieszają zmianę dotychczasowego statusu prawnego oraz polityczną emancypację społeczności regionalnych. W warunkach globalizacji państwo jest zbyt małe, by podołać globalnym wyzwaniom oraz jednocześnie za duże, by efektywnie rozwiązywać sprawy regionalne. W rezultacie region stopniowo, w powolnym procesie decentralizacji, przejmując część kompetencji zastrzeżonych dotychczas dla centrum. Zjawisko to wynika z większej elastyczności struktur regionalnych oraz dużej potencjalnej adaptacyjności jako odpowiedzi na nasilenie się różnokierunkowych zmian w otoczeniu. Podstawowym zadaniem samorządowych władz regionalnych jest zatem podejmowanie działań, które są nakierowane na aktywowanie endogenicznego potencjału. Współcześnie w teoriach rozwoju regionalnego (Romer, 1994) podkreśla się, że długofalowa stopa wzrostu zależy od zmiennych endogenicznych, a niezwykle ważne w nich są inwestycje w infrastrukturę, w edukację i naukę oraz innowacje, przy czym obok zmiennych endogenicznych, coraz szerzej uwzględnia się procesy globalizacji i integracji międzynarodowej i związane z tym takie cechy gospodarki, jak ekspansja technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz wzrost roli kooperacji różnych typów powiązań i układów sieciowych. Te cechy gospodarki zależą od wielu regionalnych warunków wynikających w dużym stopniu z relacji między ludźmi i podmiotami działającymi w regionie. Z uwagi na to, że konkurencyjność regionu jest przede wszystkim rezultatem działań podmiotów i instytucji zlokalizowanych na jego obszarze, kluczową kwestią jest decentralizacja na rzecz samorządowych władz regionalnych zadań związanych z formułowaniem i realizowaniem celów polityki wewnątrzregionalnej przy wykorzystaniu narzędzi i instrumentów finansowych.

Decentralizacja fiskalna na rzecz samorządu regionalnego sprawia, że problemy nierówności rozwoju regionów i związane z tym decyzje fiskalne dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych są podejmowane bliżej wspólnot regionalnych i instytucji odpowiadających za udostępnianie dóbr publicznych. W sytuacji gdy przeważająca część zasobów środków publicznych skoncentrowana jest w jednej instytucji – budżecie państwa, sprawne, skuteczne i elastyczne oddziaływanie centralnych instytucji rządowych w celu niwelowania dysproporcji rozwojowych jest utrudnione i w istotnym stopniu wpływa na małą efektywność zarządzania środkami publicznymi. W sytuacji gdy odpowiedzialność za zadania publiczne o charakterze regionalnym przejmują władze samorządowe, uruchamiają się procesy i decyzje polityczne zakładające odchodzenie od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu

instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych ponoszonych na funkcjonowanie tych struktur.

Potrzeba uwalniania centralnych instytucji rządowych od bezpośredniego organizowania i finansowania regionalnych usług publicznych i społecznych oraz administrowania nimi, wynika z tego, że samorządowe władze regionalne mogą wykazać większą inicjatywę, są prężniejsze i odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych i regionalnych. Mechanizmy społecznej kontroli wykonywania i finansowania zadań publicznych są bowiem w skali regionalnej znacznie silniejsze i tym samym samorządowym władzom regionalnym łatwiej ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców regionu i dostosować do nich alokację dostępnych środków publicznych. W tych warunkach coraz większego znaczenia nabiera polityka regionalna, której podmiotem jest samorząd regionalny, koncentrujący działania rozwojowe na mobilizowaniu i wykorzystywaniu istniejących na danym terytorium potencjałów endogenicznych, podejmowaniu inwestycji infrastrukturalnych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz na realizowaniu ponadlokalnych „koalicji interesów”. Podstawowym narzędziem realizacji tych działań jest budżet samorządu regionalnego, posiadający gwarantowane konstytucyjnie dochody publiczne i określone ustawowo źródła dochodów własnych, umożliwiające finansowanie konkretnych działań samorządu regionalnego w zakresie udostępniania dóbr publicznych oraz stymulowania rozwoju regionu poprzez udzielaną pomoc publiczną, tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, realizację inwestycji w sferze infrastruktury czy preferencyjne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy.

Procesy decentralizacji fiskalnej związane z poszerzaniem zadań samorządowych władz regionalnych w zakresie wzmocnienia konkurencyjności regionów powodują wiele problemów związanych z jednej strony z nierównomiernym rozłożeniem w przekroju terytorialnym źródeł dochodów publicznych (konsekwencją tego są niewystarczające zasoby dochodów własnych budżetów samorządu regionalnego niezbędne do sfinansowania zadań przekazanych na szczebel samorządu regionalnego), a z drugiej strony wyrównywaniem fiskalnym na poziomie regionów (konsekwencją tego jest konieczność stosowania transferów wyrównawczych).

Te dwie grupy problemów można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach, których wyodrębnienie wynika z zakresu decentralizacji finansów publicznych oraz swobody i możliwości oddziaływania samorządowych władz regionalnych na poziom i strukturę osiąganych dochodów i ponoszonych wydatków budżetowych. Z jednej strony jest to płaszczyzna makroekonomiczna, gdzie

problemy te podnoszone są przy rozpatrywaniu kwestii o charakterze ustawowo-ustrojowym związanych z podziałem zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny, z wyodrębnianiem zadań o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym, z ustawowo określonymi zasadami podziałami źródeł dochodów publicznych na budżet państwa i budżet samorządu regionalnego. Z drugiej strony jest to płaszczyzna mikroekonomiczna dotycząca konkretnych samorządów regionalnych i regionalnych instytucji samorządowych i podejmowanych przez te podmioty działań związanych z dostosowaniem w danym regionie pozyskiwanych dochodów budżetowych i realizowanych wydatków budżetowych do poziomu umożliwiającego optymalne i skuteczne realizowanie zadań publicznych będących w zakresie kompetencji samorządu regionalnego.

4.3. Funkcje budżetu samorządu regionalnego w mechanizmach wyrównywania zróżnicowanego poziomu rozwoju regionów

W rozważaniach na temat relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym zasadnicze znaczenie mają zagadnienia dotyczące repartycji źródeł dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety samorządu regionalnego i innych szczebli władz samorządowych. Rozwiązania w tej dziedzinie, podobnie jak w sprawach związanych z organizacją instytucjonalną samorządu regionalnego, są różnorodne. Z jednej strony, istnieje wiele państw, w których podstawowymi źródłami dochodów budżetu samorządu terytorialnego są transfery z budżetu państwa, z drugiej zaś, są kraje, w których w strukturze dochodów budżetu regionu dominują dochody z podatków i opłat, w tym podatków oddanych do dyspozycji samorządu regionalnego (Patrzalek, 2017). Modelowe zaprojektowanie i ustalenie źródeł dochodów budżetu samorządu regionalnego oraz powiązań z budżetem państwa i z budżetami gmin nie jest raczej możliwe. Uzasadnione jest natomiast ustalenie roli i funkcji budżetu samorządu regionalnego w mechanizmach wyrównywania zróżnicowanego poziomu rozwoju regionów. Te ustalenia w dużym stopniu przyczyniają się do rozstrzygnięcia podstawowego dylematu polityki regionalnej, który ogólnie można sprowadzić do następujących dwóch pytań.

1. Czy dążyć do maksymalizowania efektywności gospodarowania w regionach o wysokim udziale w tworzeniu PKB, co oznacza preferowanie obszarów lepiej prosperujących, które zazwyczaj przyczyniają się do powiększania różnic poziomu rozwoju regionów?

2. Czy dążyć do wyrównywania standardu usług społecznych i publicznych w poszczególnych regionach – z uwzględnieniem ograniczeń wynikających

ze stanu finansów publicznych – poprzez preferowanie obszarów (regionów) o niższym poziomie rozwoju?

Problem wyboru polega na wypracowaniu kompromisu oraz kolejności działania w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej oraz stwarzania warunków do utrzymania i tworzenia miejsc pracy w regionach.

Przy ograniczonych środkach publicznych i rosnących kosztach dóbr publicznych ważne jest uwzględnienie tego, że do zadań i kompetencji samorządu regionalnego nie należą zadania ze sfery socjalnej, z dziedziny oświaty, gospodarki mieszkaniowej czy gospodarki komunalnej, a wydatki budżetowe koncentrują się wokół finansowania ponadlokalnych inwestycji infrastrukturalnych i innych zadań o charakterze ponadlokalnym związanych z oddziaływaniem na rozwój regionu. Finansowanie lub dofinansowywanie zadań realizowanych przez podmioty gospodarcze zlokalizowane w regionie i wspieranie ich w celu ożywienia koniunktury ma często charakter niekonwencjonalny, nie odbywa się według standardów charakterystycznych dla działań z zakresu polityki makroekonomicznej. Ponadto trzeba zauważyć, że dokonywanie wydatków z budżetów samorządu regionalnego nie odbywa się na zasadach określonych wyłącznie przez władze samorządowe. Ogólne zasady wykonywania budżetów samorządów regionalnych, przenoszenia planowanych wydatków, obowiązku stosowania kryteriów ekonomicznych przy wydatkowaniu środków finansowych z budżetów regionalnych są określone w ustawach i samorządy regionalne mają obowiązek je respektować. Samodzielność dokonywania wydatków przez samorządy regionalne przejawia się natomiast w możliwości decydowania o wysokości wydatków ponoszonych z budżetu samorządu regionalnego na poszczególne cele publiczne i społeczne, ich rozłożenia w czasie, ustalania priorytetów oraz kolejności realizacji i finansowania inwestycji podnoszących konkurencyjność regionu.

Jednym z ważnych wątków rozważań dotyczących relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym w kontekście skuteczności działań władz publicznych w niwelowaniu nierówności w układzie terytorialnym są kwestie koordynacji decyzji fiskalnych instytucji samorządowych i rządowych związanych z alokacją środków publicznych w regionie. W warunkach globalizacji wzrasta ranga kapitału społecznego w rozwoju nowoczesnej gospodarki informacyjnej i społeczeństwa obywatelskiego, co ma istotne znaczenie dla zadań i charakteru realizowanej przez samorząd regionalny polityki wewnątrzregionalnej i innych polityk krajowych wykazujących silne oddziaływanie terytorialne. Wzrostowi rangi kapitału społecznego towarzyszy odejście od dotychczas stosowanych metod zarządzania sektorem finansów publicznych poprzez ich modyfikację i uzupełnianie o rozwiązania sprzyjające transparentności i precyzyjnemu okre-

ślaniu zadań i odpowiedzialności poszczególnych szczebli sektora finansów publicznych prowadzących polityki krajowe wykazujące silne oddziaływanie terytorialne. W tych warunkach zwiększają się możliwości samorządowych władz regionalnych co do uzgadniania i koordynowania celów tych polityk i ścisłego powiązania wykorzystywanych przez poszczególne szczeble władzy publicznej instrumentów finansowych.

W trakcie kształtowania relacji fiskalnych państwo–samorząd regionalny przyjmuje się, że decyzje fiskalne związane z alokacją środków publicznych w wymiarze regionalnym podejmowane są na podstawie określonych krajowych i międzynarodowych rozwiązań instytucjonalnych. Ramy instytucjonalne polityk finansowych instytucji rządowych i samorządowych związane ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów w założeniu mają tworzyć uporządkowany zbiór krajowych i międzynarodowych regulacji dotyczących:

- określania procedur budżetowych (opiniowania, uchwalania, realizowania budżetów, planów finansowych instytucji rządowych i samorządowych),
- ustalania reguł fiskalnych – rozumianych jako ilościowe i jakościowe ograniczenia określonego agregatu fiskalnego (odnoszącego się do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań, kwoty wydatków czy dochodów publicznych),
- zakresu zadań i kompetencji organizacji nadzorujących i kontrolujących zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych przez instytucje rządowe i samorządowe,
- zastosowania w sprawozdawczości budżetowej i planach finansowych funduszy publicznych zestawień w przekroju regionów.

Uwzględniając zasygnalizowane uwarunkowania, można stwierdzić, że zaangażowanie samorządu regionalnego w realizację alokacyjnej funkcji finansów publicznych w wymiarze regionalnym będzie następować przez bezpośrednie określenie poziomu środków publicznych przeznaczonych na poszczególne zadania publiczne, co w konsekwencji może przesądzać o zakresie i formie udostępniania przez władze publiczne określonych rodzajów usług publicznych i społecznych w regionie. W tych warunkach zasadniczym problemem w mechanizmach alokacji środków publicznych w regionie staje się koordynacja decyzji fiskalnych podejmowanych na różnych szczeblach władz publicznych.

W relacjach państwo–samorząd regionalny realizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych przez samorządowe władze regionalne poprzez wydatki budżetu samorządu regionalnego w decydującym stopniu jest zdeterminowana zakresem interwencji samorządowych władz regionalnych oddziałujących na rozwój regionu. Decyzje fiskalne podejmowane na tym szczeblu władz publicznych, uwzględniające warunki i wymogi formalne związane z racjonalną alokacją, mogą być odpowiedzialnie podejmowane w warunkach jednoznacz-

nego, przejrzystego i uwzględniającego zasadę subsydiarności podziału zadań publicznych pomiędzy samorządem regionalnym a innymi szczeblami władz publicznych. Z poszanowaniem fundamentalnej zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zasad racjonalności, gospodarności, oszczędności i legalności w ponoszeniu wydatków publicznych, w ramach kształtowania się polityki wydatkowej w kontekście relacji rząd centralny–samorząd regionalny, kluczowe jest tworzenie odpowiednich warunków formalnoprawnych oraz mechanizmów współpracy i współdziałania między poszczególnymi szczeblami władz publicznych, które umożliwią samorządowi regionalnemu samodzielne decydowanie o ustalaniu i kształtowaniu kwoty ponoszonych wydatków oraz podejmowanie decyzji o ich przeznaczeniu.

W relacjach między państwem a samorządem regionalnym przy podejmowaniu decyzji fiskalnych dotyczących wydatków publicznych należy uwzględnić kryteria dokonywania wydatków publicznych i ich przeznaczenie na poszczególne zadania publiczne. Ze względu na niedostateczny zasób wiedzy o priorytetach w realizacji zadań publicznych przez poszczególne szczeble władz publicznych oparta na zasadach partnerskich współpraca samorządowych władz regionalnych z instytucjami rządowymi, a także ze strukturami samorządu terytorialnego różnych szczebli jest utrudniona. Taka sytuacja nie sprzyja koordynacji decyzji fiskalnych związanych z alokacją środków publicznych w wymiarze regionu, spójności i komplementarności decyzji fiskalnych poszczególnych szczebli w zakresie przeznaczania wydatków budżetowych oraz efektywnemu i oszczędnemu rozdysponowywaniu wydatków publicznych na cele związane ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów.

W rozważaniach na temat relacji państwo–samorząd regionalny dotyczących polityki regionalnej istotnym problemem jest ustalenie zakresu samodzielności samorządowych władz regionalnych w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych. W ustalaniu zakresu samodzielności wydatkowej samorządu regionalnego ważnym rozstrzygnięciem formalnoprawnym są postanowienia dotyczące podziału zadań na zadania własne i zadania zlecone przez administrację rządową, w wypadku których możliwości swobodnego decydowania o sposobie i zakresie finansowania są w znacznym stopniu ograniczone. Natomiast w odniesieniu do zadań własnych samorząd regionalny ma określony zakres samodzielności finansowej, który jednak w dużym stopniu zależy od tego, czy są to zadania obligatoryjne, czy fakultatywne.

Elementami wyznaczającymi kompetencje samorządu regionalnego w zakresie alokacji środków publicznych przekazywanych z budżetu regionu na realizację zadań własnych w założeniu mają być: zdolność decydowania organów samorządu regionalnego o udzieleniu dotacji, możliwości kształtowania wysokości dotacji, swoboda w podejmowaniu decyzji o jej przeznaczeniu czy

też swoboda decydowania o trybie dotowania z budżetu samorządu regionalnego i kontroli wykorzystania dotacji. Przyznanie samorządowi regionalnemu prawa i rzeczywistej zdolności do zarządzania częścią spraw publicznych ma się wyrażać m.in. w decydowaniu przez organy samorządu regionalnego o zakresie udzielania dotacji z budżetu samorządu regionalnego przeznaczanych na realizację i finansowanie obligatoryjnych zadań własnych. Są to zadania o charakterze regionalnym, związane z udostępnianiem i finansowaniem lokalnych dóbr publicznych, a obowiązek ich wykonywania i finansowania przez samorząd regionalny jest nałożony ustawowo. Ograniczeniem zakresu samodzielności samorządu regionalnego w decydowaniu o udzieleniu dotacji i możliwości kształtowania jej kwoty są ustawowo określone procedury i zasady udzielania dotacji z budżetu samorządu regionalnego. W ramach tych ograniczeń można wyróżnić ograniczenia o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Jako ograniczenie samodzielności wydatkowej o charakterze bezpośrednim w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego w Polsce wskazać można limity dotyczące wysokości dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego do samorządowego zakładu budżetowego czy też nakazy ponoszenia wydatków w formie dotacji w celu zapewnienia w regionie standardu usług publicznych i społecznych (np. dotacje dla szkół niepublicznych). Z kolei oddziaływanie pośrednie na zakres samodzielności wydatkowej w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego wyraża się w regulacyjnym wpływaniu poprzez ustawy na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego, system organizacji działalności oświatowej, działalności instytucji kultury, pomocy społecznej czy też system opieki zdrowotnej.

Ustalanie przejrzystego podziału zadań publicznych i alokacji środków publicznych pomiędzy instytucje rządowe i instytucje samorządu regionalnego, z dostatecznym uwzględnieniem zasady subsydiarności i wynikającej z niej samodzielności samorządu regionalnego, może się przyczyniać do wykreowania samorządu regionalnego jako podmiotu odpowiedzialnego za rozwój regionu. Jeżeli w zasadach alokacji zasobów samorządu regionalnego uwzględniona zostanie zależność między udziałem regionu w wytwarzaniu PKB czy też potencjałem gospodarczym regionu a poziomem i strukturą dochodów budżetów samorządu regionalnego, to zaistnieją wówczas ważne przesłanki do wzmożonej aktywności samorządowych władz regionalnych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, oddziaływania na lokalne i regionalne rynki pracy oraz wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu udostępnianych usług publicznych i usług społecznych. Władze samorządu regionalnego wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności regionu w warunkach, gdy struktura

dochodów budżetu samorządu regionalnego umożliwia samodzielne podejmowanie konkretnych działań w zakresie udostępniania i finansowania dóbr publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym.

4.4. Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat relacji fiskalnych państwo–samorząd regionalny w kontekście realizacji zadań związanych ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów, trzeba podkreślić coraz większy wpływ globalizacji (Stiglitz, 2005). Jest ona związana przede wszystkim z niespotykanym wcześniej w historii przyspieszeniem globalnej wymiany dóbr, usług, informacji i kapitału oraz z rewolucją informatyczną. Pociągnęła za sobą powiązanie rynków finansowych, liberalizację i wzrost konkurencyjności między różnymi podmiotami, w tym również regionami. Jedną z podstawowych konsekwencji tych procesów jest wzrost konkurencyjności regionów w stwarzaniu warunków sprzyjających przyciąganiu inwestycji bezpośrednich. Ich wysokość i dynamika w regionie – oprócz takich czynników, jak położenie geograficzne, bliskość i wielkość rynków zbytu – w dużym stopniu są uzależnione od czynników, na które wpływ mają samorządowe władze regionalne. Z tym wiąże się przede wszystkim problem polityki podatkowej samorządowych władz regionalnych rozumianej jako całokształt działalności władz samorządowych w zakresie kształtowania obciążeń podatkowych w celu zwiększenia atrakcyjności danej jednostki terytorialnej dla inwestorów krajowych lub zagranicznych, a także problem z potrzebą korygowania zmian w strukturze wydatków budżetu samorządu regionalnego w kierunku coraz większej roli wydatków związanych z innowacyjnością regionu oraz zwiększaniem potencjału kapitału społecznego zlokalizowanego w regionie.

Literatura

- Martin-Vazquez, J. i Timofeev, A. (2009). *Decentralisation Measures Revisited* (International Center for Public Policy Working Paper no. 0913). <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0913.pdf>
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Patrzalek, L. (2017). Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 51(6),
- Patrzalek, L. (2019). *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Piketty, T. (2005). *Ekonomia nierówności*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Romer, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 3-22. <https://doi.org/10.1257/jep.8.1.3>
- Stiglitz, J. E. (2005). *Globalizacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Walasik, A. (2008). *Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych w ujęciu teoretycznym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

RELACJE FISKALNE PAŃSTWO–SAMORZĄD REGIONALNY A PROBLEM DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH MIĘDZY REGIONAMI

Streszczenie: W opracowaniu podjęto rozważania na temat decentralizacji fiskalnej oraz roli i funkcji administracji rządowej i samorządowych władz regionalnych w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych między regionami. W przemyśleniach na temat relacji administracji rządowej i samorządu regionalnego podkreślono problem samodzielności finansowej samorządowych władz regionalnych w zakresie decydowania o wydatkowaniu środków publicznych. Ważnym wątkiem podjętych w opracowaniu rozważań jest problem koordynacji decyzji fiskalnych instytucji rządowych i instytucji samorządowych związanych z alokacją środków publicznych w regionie. W warunkach globalizacji i postępującej decentralizacji fiskalnej zwiększają się możliwości samorządowych władz regionalnych w zakresie uzgadniania i koordynowania wykorzystywania przez różne instytucje rządowe i samorządowe instrumentów finansowych wspierających rozwój regionów.

Słowa kluczowe: decentralizacja fiskalna, finanse samorządu regionalnego

FISCAL RELATIONS BETWEEN THE STATE AND REGIONAL GOVERNMENT AND THE PROBLEM OF DEVELOPMENT DISPROPORTIONS BETWEEN REGIONS

Abstract: The study explores the subject of fiscal decentralisation, and the role of and functions of the public administration and local authorities in levelling-off developmental discrepancies between regions. These considerations on the subject of relations between the state and the regional administration emphasise the issue of financial independence of local authorities in terms of decision making regarding their expenditure of public funds. An important aspect of the study is the problem of coordination of the financial decisions made by the state institutions and regional authorities connected with the allocation of public funds in these regions. In the conditions of globalisation and fiscal decentralisation, there are increasing possibilities for regional self-government authorities in terms of agreeing and coordinating the use of financial instruments to support regional development on the part of various state institutions and local governments.

Keywords: fiscal decentralisation, finance of local governments

JEL Classification: H70, H72

DOI: 10.15611/2024.84.0.04

Prof. dr hab. Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Finansów

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl

ORCID 0000-0002-2323-2731

Zainteresowania naukowe: *finanse samorządu terytorialnego, polityka regionalna.*

TENDENCJE W ZAKRESIE INTERNACJONALIZACJI INSTYTUCJI SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W PERSPEKTYWIE OSTATNICH DWUDZIESTU LAT

Anna Hajduk

5.1. Wprowadzenie

Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego w Europie została zapoczątkowana prawie 50 lat temu przez Komisję Europejską (KE). Takie inicjatywy, jak flagowy program Erasmus, miały bez wątpienia ogromne znaczenie dla rozwoju i pogłębiania współpracy międzyuczelnianej, utworzenia drogi do Procesu Bolońskiego i powstania Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EOSW), reformy narodowych systemów szkolnictwa wyższego czy też inicjowania dostępu do członkostwa w Unii Europejskiej (UE) dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

W tym roku (2024) świętujemy 20 lat Polski w strukturach UE. Przez ten czas byliśmy i wciąż jesteśmy świadkami wydarzeń w Polsce, w Europie i w innych częściach świata, które to wydarzenia w konsekwencji doprowadziły do poważnych zmian geopolitycznych, społecznych, klimatycznych czy też technologicznych. Zmiany te odzwierciedlają się także w szkolnictwie wyższym i jego umiędzynarodowieniu. Niektóre z nich wpływają na internacjonalizację pozytywnie, inne zaś negatywnie. Inicjatywy KE i ich cele także ewoluowały przez ostatnie dwie dekady, tak aby wesprzeć państwa członkowskie i umożliwić im przygotowanie jak najskuteczniejszej odpowiedzi na stawiane przed nimi wspólne wyzwania związane z zachodzącymi zmianami.

Polska, dołączając do grona państw członkowskich UE w 2004 r., stała się pełnoprawnym beneficjentem zarówno programu Erasmus, jak i wszystkich innych inicjatyw w obszarze szkolnictwa wyższego. Komisja Europejska może bez wątpienia wskazywać kierunek strategicznych działań oraz oferować wsparcie finansowe, ale ostatecznie internacjonalizacja następuje na uczelniach wyższych.

Celem rozdziału jest przegląd zmian, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich dwóch dekad w postrzeganiu umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego i związanych z tym zagadnień przez instytucje szkolnictwa wyższego oraz praktyków internacjonalizacji. Głównymi źródłami wykorzystanych danych są zakrojone na dużą skalę badania ankietowe IAU Global Survey (pierwsza, czwarta i szósta edycja tego badania) i EAIE Barometer (pierwsza i trzecia edycja) przeprowadzone odpowiednio przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Uniwersytetów (International Association of Universities, IAU) oraz European Association for International Education (EAIE). Dobór źródeł wynika przede wszystkim z możliwości przybliżenia trendów w internacjonalizacji uczelni wyższych w Polsce i Europie na tle innych regionów w perspektywie ostatnich dwudziestu lat.

5.2. Zainteresowanie tematem internacjonalizacji

Na początku 2003 r. IAU po raz pierwszy przeprowadziło ankietę IAU Global Survey dotyczącą praktyk i priorytetów internacjonalizacji wśród swoich członków, czyli instytucji szkolnictwa wyższego. Zgromadzono wówczas 176 odpowiedzi od przedstawicieli uczelni z 66 krajów (Knight, 2003, s. 6). Nieco ponad dekadę później IAU rozesłało do swoich członków czwartą edycję IAU Global Survey. Zawarte w niej pytania dotyczyły trendów w postrzeganiu internacjonalizacji i związanych z tym działań. Na wypełnienie jej zdecydowało się tym razem 1336 uczelni wyższych ze 131 krajów (Egron-Polak i Hudson, 2014, s. 16-17). Szóstą już edycję ankiety IAU przeprowadzono kolejną dekadę później, a na zawarte w niej pytania odpowiedziały 722 instytucje szkolnictwa wyższego ze 110 krajów (Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 30).

Na podstawie geograficznego rozmieszczenia respondentów ankiet IAU (tab. 5.1), można zauważyć znacznie większe zainteresowanie tym zagadnieniem wśród uczelni europejskich w porównaniu z uczelniami w pozostałych regionach, choć bez wątplenia słabnące w ciągu tych dwóch dekad.

Tabela 5.1. Geograficzne rozmieszczenie respondentów pierwszej (2003 r.), trzeciej (2014 r.) i szóstej (2024 r.) edycji IAU Global Survey (w %)

Region Edycja	Afryka	Azja	Europa	Bliski Wschód	Ameryka Północna	Ameryka Łacińska
2003	9	18	52	7	7	7
2014	9	12	45	4	19	11
2024	6	9	39	9	6	31

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Egron-Polak i Hudson, 2014, s. 16-17; Knight, 2003, s. 6; Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 30).

EAIE Barometer w swoich ankietach skierowanych do indywidualnych osób w uczelniach EOSW koncentruje się na ich poglądach na temat umiędzynarodowienia w kontekście wykonywanej przez nich pracy. W pierwszej edycji ankiety EAIE Barometer opublikowanej w 2015 r. zgromadzono 2411 odpowiedzi, przy czym największą aktywnością wykazali się praktycy internacjonalizacji z Holandii (11%) i Grecji (8%), natomiast wśród państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej – z Czech (6%) i Polski (4%) (Engel i in., 2015, s. 2). W trzeciej edycji badania EAIE Barometer, wydanej niemalże 10 lat później, ponownie przodowali respondenci holenderscy (9%), tuż za nimi znaleźli się Niemcy (8%). Tym razem to Węgry i Polska (po 3%) wykazały się największym zaangażowaniem wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Rumbley i Hoekstra-Seleten, 2024, s. 24). Ankieta EAIE z 2024 r. zgromadziła o 17% więcej odpowiedzi niż ta z 2015 r., co może sugerować ogólny wzrost zaangażowania w umiędzynarodowienie na poziomie indywidualnym na uczelniach europejskich. Warto jednak zaznaczyć, że ankiety EAIE Barometer skierowane są do indywidualnych osób, umożliwiając napływ wielu odpowiedzi z tej samej instytucji, natomiast ankiety IAU Global Survey skupiają się na perspektywie instytucjonalnej, umożliwiając napływ jednej odpowiedzi z każdej instytucji członkowskiej stowarzyszenia.

5.3. Czynniki stymulujące internacjonalizację

Działaniom uczelni wyższych kierunek nadają czynniki i aktorzy zarówno wewnątrz- jak i zewnątrzinstytucjonalni. Kwestie wewnątrzinstytucjonalne są bardzo indywidualne w zależności od regionu czy chociażby krajowego systemu edukacji, ale, jak pokazują rezultaty badań obydwu organizacji podczas ostatniej dekady, jako najważniejszy lub drugi z najważniejszych bodźców zewnętrznych globalnie wskazuje się politykę rządową (na poziomie krajowym, rzadziej na samorządowym). Ponadto jako ważny czynnik zewnętrzny jeszcze 10 lat temu wymieniano rankingi krajowe i międzynarodowe, obecnie dochodzą to tego oczekiwania innych uczelni. Uczelnie chcą współpracować z innymi uczelniami, jeśli te są już częścią międzynarodowej sieci powiązań naukowo-badawczych. Przedstawiciele uczelni europejskich oraz indywidualni respondenci z EOSW w zasadzie jako nieliczni uwzględniają znaczenie polityki regionalnej jako jednego z trzech kluczowych czynników zewnętrznych stymulujących internacjonalizację. W ostatniej edycji ankiety EAIE aż 43% respondentów uznało, że działania KE mają pozytywny wpływ na umiędzynarodowienie ich instytucji. Zaledwie 1% respondentów uznał, że są one negatywne. Jednocześnie 42% stwierdziło, że działania te nie dotyczą ich uczelni lub nie są pewni, jak je ocenić (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 77). Według respondentów z Pol-

ski polityka edukacyjna na szczeblu europejskim ma znacznie większy wpływ na ich instytucje niż ta krajowa (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 78). Warto jednak dodać, że w Polsce nie opracowano jeszcze odrębnej strategii umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego na poziomie krajowym. Uczelnie przygotowują własne agendy w tym obszarze, a głównym źródłem finansowania jest właśnie UE.

Warto przypomnieć, że umiędzynarodowienie polskich uczelni przy pomocy inicjatyw Wspólnot Europejskich (WE) rozpoczęło się na długo przed przystąpieniem do UE, WE bowiem szybko odpowiedziały na zmiany polityczne spowodowane upadkiem bloku wschodniego i już pod koniec 1989 r. uruchomiła program Tempus PHARE (*Poland-Hungary Assistance for Restructuring Economy*).

W pierwszym konkursie wniosków Polska w roli koordynatora złożyła nieco ponad 4% wniosków, a w rezultacie zarządzała prawie 29% sfinansowanych projektów. Jako uczestnik, polskie uczelnie ostatecznie partycypowały aż w 43% wszystkich projektów. Dodatkowo, zbilansowana wymiana pracowników w programach mobilnościowych (wyjazdy: 28,7%, przyjazdy: 26,7%) wskazuje na szczególnie dużą chęć wzajemnego poznania i współpracy na początku lat 90. (Commission of the European Communities, 1993, s. 33-35).

Począwszy od 1997 r., państwom ubiegającym się o przystąpienie do struktur unijnych sukcesywnie zamykano dostęp do programu Tempus, a przedakcesyjnie otwierano do nowo powstałego programu UE w obszarze edukacji szkolnej i uniwersyteckiej – Socrates/Erasmus. Od 1998 r. Polska stała się beneficjentem programu Erasmus, a po akcesji w 2004 r. wszystkich pozostałych inicjatyw KE.

5.4. Instytucjonalna agenda internacjonalizacji

Zdecydowana większość respondentów (ok. 70%, we wszystkich trzech wspomnianych edycjach ankiety IAU Global Survey) przyznała, że umiędzynarodowienie jest kluczowe dla kierownictwa ich instytucji. Z analizy regionalnej wynika, że poziom tego znaczenia nie jest taki sam we wszystkich regionach świata. Ostatnie badanie IAU z 2024 r. pokazało dysproporcję pomiędzy Azją i Pacyfikiem oraz Europą (po 85%) a innymi regionami, np. Ameryką Północną (65%) (Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 38).

Badanie EAIE Barometer, również z 2024 r., zdaje się potwierdzać, że umiędzynarodowienie jest w znacznym stopniu przedmiotem agendy kierownictwa europejskich instytucji i aż 75% z nich posiada strategię internacjonalizacji (zawartą w ogólnej strategii uczelni lub jako osobny dokument) (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 51). Co ciekawe, 63% respondentów przyznało, że

ma zaufanie do działań podejmowanych przez władze uczelni w tym zakresie (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 50). W Polsce 40% respondentów odpowiedziało, że go nie ma (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 50-51).

Posiadanie strategii wiąże się z konkretnymi działaniami, które umożliwiają jej implementację. Od 20 lat niezmiennie dominują mobilność studencka (szczególnie wyjazdy) i międzynarodowa współpraca badawcza jako kluczowe elementy wysiłków na rzecz internacjonalizacji w większości regionów globalnie oraz w samej Europie. Zauważalne jest słabnące znaczenie mobilności pracowników naukowo-dydaktycznych na rzecz nacisku na doskonalenie międzynarodowych programów nauczania.

Niezachwianą pozycję mobilności studenckiej potwierdza ankieta EAIE z 2024 r., zarówno wyjazdów jak i przyjazdów studentów (po 84%). Na dalszym miejscu respondenci z EOSW wskazali partnerstwa strategiczne i współpracę badawczą (po 79%). Polskie głosy nie odbiegały wówczas od tych europejskich (Engel i in., 2015, s. 108-109). W ostatniej edycji ankiety nie pojawiło się pytanie związane z kluczowymi działaniami na rzecz umiędzynarodowienia. Poproszono natomiast jej uczestników o wskazanie obszarów tematycznych, z wcześniej ustalonej listy, które uważają za wymagające większej lub mniejszej uwagi, aby ich instytucja mogła osiągnąć swoje cele w zakresie internacjonalizacji w ciągu najbliższych 3-5 lat. Respondenci generalnie mają poczucie, że wszystkie zagadnienia związane z umiędzynarodowieniem wymagają ciągłej uwagi, aby uczelnie mogły zrealizować swoje cele. Najczęściej jednak wybierano trzy następujące: wzmocnienie międzynarodowego/międzykulturowego wymiaru kształcenia (65%), działania na rzecz wirtualnej internacjonalizacji (58%) oraz dobrostan studentów i pracowników (57%) (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 58). Głębsza analiza danych regionalnych pozwala zauważyć, że kraje Europy Wschodniej bardziej przywiązują wagę do tematów wokół cyfryzacji (np. zadań administracyjnych), a Europy Zachodniej wokół tych związanych z różnorodnością i inkluzywnością (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 59).

Instytucjonalne agendy internacjonalizacji wśród priorytetów często uwzględniają również kierunki geograficzne. Pierwsza, trzecia i szósta edycje ankiety IAU Global Survey pokazują, że niezmiennie koncentracja wewnątrzregionalna jest tą dominującą. Dotyczy to Afryki, Azji i Pacyfiku oraz Europy. Można przypuszczać, że w przypadku każdego z regionów wybór ten podyktowany jest nieco innym uzasadnieniem, dlatego też ich głębsza analiza byłaby zapewne interesująca w celu lepszego poznania regionalnych uwarunkowań w internacjonalizacji szkolnictwa wyższego.

5.5. Motywy i korzyści internacjonalizacji

Zaangażowanie w umiędzynarodowienie uczelni wyższych wynika z wielu powodów. Respondenci ankiety EAIE Barometer w 2015 r. jako trzy główne wymienili: poprawę ogólnej jakości edukacji (56%), przygotowanie studentów do globalnej rzeczywistości (45%) i rekrutację międzynarodowych studentów (37%) (Engel i in., 2015, s. 27). Indywidualne głosy z polskich uczelni, poza wspomnianymi poprawą ogólnej jakości edukacji i rekrutacją studentów zagranicznych, wskazały wówczas dodatkowy powód, mianowicie poprawę reputacji na arenie międzynarodowej (Engel i in., 2015, s. 104-105). W odpowiedziach zgromadzonych przez EAIE w 2024 r., reputacja była już kluczowym powodem umiędzynarodowienia uczelni. Tuż za wpływem na reputację i rankingi (47%) uplasowały się efekty kształcenia i działalność badawcza (po 46%) (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 85).

Dla porównania, IAU w swoim badaniu poprosiło uczestników o wskazanie korzyści z umiędzynarodowienia i zaobserwowano, że oczekiwane korzyści są jednocześnie jego uzasadnieniem. Trzy najważniejsze lub też najczęściej wybierane przez instytucje na świecie i w regionie Europy w badaniu IAU Global Survey w ostatnich 20 latach przedstawia tab. 5.2.

Tabela 5.2. Zestawienie trzech najważniejszych korzyści z internacjonalizacji szkolnictwa wyższego według respondentów badania IAU Global Survey przeprowadzonych w latach 2003, 2014 i 2024 z podziałem na uczestników ze wszystkich regionów oraz z wyszczególnieniem regionu Europy

Edycja	Zasięg	Najważniejsze korzyści		
		1	2	3
1	2	3	4	5
2003	Globalnie	mobilność studentów i pracowników akademickich	współpraca naukowo-badawcza	standardy jakości kształcenia
	Europa	standardy i jakość	świadomość uwarunkowań kulturowych	rozwój studentów i pracowników
2014	Globalnie	zwiększona międzynarodowa świadomość studentów	poprawa jakości nauczania i uczenia się	intensyfikacja możliwości prowadzenia badań i tworzenia wiedzy
	Europa	poprawa jakości nauczania i uczenia się	intensyfikacja możliwości prowadzenia badań i tworzenia wiedzy	zwiększona międzynarodowa świadomość studentów

1	2	3	4	5
2024	Globalnie	wzmocnienie międzynarodowej współpracy i budowanie potencjału	zwiększona globalna, międzynarodowa i międzykulturowa wiedza, umiejętności i kompetencje zarówno studentów, jak i pracowników	poprawa jakości nauczania i uczenia się
	Europa	wzmocnienie międzynarodowej współpracy i budowanie potencjału	zwiększona globalna, międzynarodowa i międzykulturowa wiedza, umiejętności i kompetencje zarówno studentów, jak i pracowników	poprawa jakości nauczania i uczenia się oraz wzrost prestiżu/ poprawa reputacji uczelni

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Egron-Polak i Hudson, 2014, s. 50; Knight, 2003, s. 8-9; Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 65).

Tabela 5.2 doskonale obrazuje ewolucję internacjonalizacji szkolnictwa wyższego, jej definicji, a także związanej z nią terminologii na przykładzie korzyści dotyczących „współpracy” oraz „jakości kształcenia”. I chociaż pojęcia te nie są dokładnie tak samo sformułowane, to niezmiennie dominują w odpowiedziach uczestników ankiety IAU, zarówno tych globalnych, jak i europejskich.

Pomimo różnic w wielkości próby, grupie docelowej uczestników ankiety czy też wspomnianej już terminologii, korzyści z internacjonalizacji zidentyfikowane przez państwa europejskie w ankietach IAU korespondują z tymi odnotowanymi przez EAIE.

5.6. Wyzwania i zagrożenia internacjonalizacji

Umieędzynarodowienie niesie ze sobą korzyści, ale także pewne wyzwania i zagrożenia. Indywidualni respondenci pierwszej edycji badania EAIE w 2015 r. wskazywali rozwój międzynarodowych partnerstw strategicznych (40%), zwiększenie liczby wyjeżdżających studentów (37%) i wdrażanie uczelnianej strategii internacjonalizacji (35%) jako trzy główne wyzwania w ich codziennej pracy (Engel i in., 2015, s. 81). Uczestnicy ankiety z polskich instytucji zwrócili natomiast uwagę na rekrutację większej liczby zagranicznych studentów jako najbardziej wymagające zadanie (Engel i in., 2015, s. 122-123).

Pytanie o wyzwania w codziennej pracy nie zostało wprowadzone w trzeciej edycji ankiety EAIE Barometer, ale warto zestawić je z innym, które

tym razem zadano. Otóż na pytanie, jak duża jest presja związana z wykazaniem efektów internacjonalizacji, prawie 40% respondentów odpowiedziało, że duża lub bardzo duża (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 81). Dokładniejsza analiza odpowiedzi uzyskanych przez autorów badania ujawnia, że większą presję odczuwają pracownicy administracyjni związani z jednostkami odpowiedzialnymi za współpracę międzynarodową niż pracownicy naukowo-dydaktyczni. Pod największą presją czują się natomiast pracownicy zajmujący się „marketingiem i rekrutacją obcokrajowców” (Rumbley i Hoekstra-Selten, 2024, s. 82). Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że reputacja czy też wizerunek stały się dla wielu uczelni motywacją podejmowanych działań na rzecz internacjonalizacji.

Z kolei IAU w kolejnych edycjach ankiety IAU Global Survey analizuje zagrożenia, jakie niesie ze sobą internacjonalizacja. W 2003 r. świat uczelni wyższych najbardziej obawiał się *brain drain*. Obawę tę wyrażali respondenci z regionów zarówno rozwijających się, które opuszczali studenci czy pracownicy akademicki, jak i rozwiniętych, które *de facto* zyskiwały te talenty (Knight, 2003, s. 10). Żaden z regionów natomiast nie wskazał *brain gain* ani *brain circulation* jako korzyści internacjonalizacji. Dodatkowo przedstawiciele europejskich uczelni wyrażali swoje zaniepokojenie ilością programów nauczania oferowanych w języku angielskim. Ta obawa i postrzegane ryzyko były bezpośrednio powiązane z kwestią zachowania i promocji języków narodowych (Knight, 2003, s. 10). Dekadę później uczelnie na świecie jako trzy główne potencjalne ryzyka wymieniły: korzyści z umiędzynarodowienia dostępne tylko dla studentów dysponujących zasobami finansowymi, trudności na poziomie lokalnym w regulowaniu jakości programów nauczania oferowanych przez zagranicznych dostawców oraz nadmierną konkurencję pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego. Warto zauważyć, że jedynie respondenci z Europy nie uznali bariery finansowej za główne zagrożenie (Egron-Polak i Hudson, 2014, s. 62). Mogło to wynikać wówczas z bogatej oferty programów KE i innych działań podejmowanych na szczeblach regionalnych (np. CEEPUS, Fundusze Norweskie, granty Grupy Wyszehradzkiej, Baltic Sea Region University Network) oraz krajowych (np. oferty stypendialne British Council, Campus France, Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej DAAD, Nuffic), z których mogły korzystać instytucje europejskie i ich studenci, co przynajmniej częściowo zmniejsza obawy dotyczące dostępności (szczególnie w krajach Europy Zachodniej). W 2024 r. wybory uczestników ankiety już znacznie się różnią w zależności od regionu. Globalnie, najczęściej wybierano wzrost nakładu obowiązków służbowych (42%), ale jeśli przyjrzeć się głosom na poziomie regionalnym, to pochodzą one głównie z Europy (61%) i Ameryki Północnej (51%). Pozostałe regiony nadal obawiają się przede wszystkim wy-

kluczenia studentów/uczelni ze względów finansowych oraz trudności w ocenie jakości zagranicznych programów nauczania (Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 49). Zagrożenia te dotyczą przede wszystkim wymiaru ekonomiczno-społecznego i w konsekwencji kreują kolejne potencjalne zagrożenia, takie jak wspomniany już drenaż mózgów, nierówny podział korzyści związanych z internacjonalizacją, komercjalizacja edukacji na poziomie wyższym czy też rozpowszechnienie się tzw. fabryk dyplomów (Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 49-50). Jeśli internacjonalizacja postrzegana jest jako środek do podnoszenia jakości i prestiżu, to brak równego oraz zrównoważonego dostępu do wynikających z niej korzyści może spowodować, że sama internacjonalizacja stanie się zagrożeniem, pogłębiając podziały pomiędzy uczelniami.

Na koniec warto jeszcze zwrócić uwagę na negatywne konsekwencje umiędzynarodowienia w wymiarze społeczno-politycznym. „Ślad węglowy związany z mobilnością akademicką” nie jest obojętny dla prawie jednej czwartej europejskich uczelni, a „nastroje antyglobalistyczne” dla ponad jednej trzeciej uczelni w Ameryce Północnej. Oba te zagrożenia są zdecydowanie mniej ważne z perspektywy pozostałych regionów (Marinoni i Pina Cardona, 2024, s. 49).

5.7. Zakończenie

Wyniki badań ankietowych IAU Global Survey i EAIE Barometer dostarczają ogromnej ilości danych. W niektórych przypadkach ich rezultaty wyraźnie ze sobą korespondują, a w innych uzupełniają się, pozwalając tym samym na dostrzeżenie szerszej perspektywy danego zagadnienia. Zestawiając ze sobą wyniki poprzednich edycji tych ankiet, udało się uzyskać wgląd w ewolucję określonych tendencji w umiędzynarodowieniu szkolnictwa wyższego w Polsce, w Europie oraz w innych regionach w perspektywie ostatnich 20 lat i oto są najważniejsze wnioski.

Zainteresowanie internacjonalizacją wśród instytucji szkolnictwa wyższego jest coraz większe, jednak różnice w poziomie zaangażowania są widoczne między różnymi regionami. Europejskie uczelnie wykazują większe zainteresowanie tym tematem w porównaniu z uczelniami z innych regionów.

Polityka rządowa jest jednym z najważniejszych czynników globalnie, wpływającym na internacjonalizację uczelni. Polityka regionalna również ma znaczenie, ale głównie w Europie. Większość respondentów uważa, że działania KE mają pozytywny wpływ na umiędzynarodowienie ich instytucji.

Internacjonalizacja polskich uczelni rozpoczęła się jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE dzięki programowi Tempus PHARE. Polska aktywnie uczestniczyła w tym programie, zarówno jako koordynator, jak i jako uczestnik projektów. Brak strategii internacjonalizacji na poziomie krajowym sprawia,

że to właśnie UE nadaje kierunek działaniom podejmowanym przez polskie instytucje w tym obszarze.

Poprawa jakości edukacji, przygotowanie studentów do globalnej rzeczywistości, rekrutacja studentów zagranicznych i poprawa reputacji uczelni na arenie międzynarodowej są nieustannie głównymi korzyściami i czynnikami motywującymi uczelnie do zaangażowania w internacjonalizację.

Jest bardzo istotne, aby internacjonalizacja była prowadzona w sposób zrównoważony i zapewniała równy dostęp do jej korzyści dla wszystkich uczelni, w innym wypadku ona sama stanie się dla nich głównym zagrożeniem.

Literatura

- Commission of the European Communities. (1993). *Annual Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee (1 August 1991 – 31 July 1992) on the Scheme for Cooperation and Mobility in Higher Education Between Central/Eastern Europe and the European Community (Tempus)* (COM (93) 30, Brussels, 3.02.1993).
- Egron-Polak, E. i Hudson, R. (2014). *Internationalization of Higher Education: Growing Expectations, Fundamental Values. IAU 4th Global Survey*. International Association of Universities (IAU). <https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau-4th-global-survey-executive-summary.pdf>
- Engel, L., Sandström A. M., van der Aa, R. i Glass, A. (2015). *The EAIE Barometer. Internationalisation in Europe*. The European Association for International Education (EAIE). <https://www.eaie.org/asset/A3694EA0-8CF1-41E4-B2A5FB493143B705/>
- Knight, J. (2003). *Internationalization of Higher Education Practices and Priorities: 2003 IAU Survey Report*. International Association of Universities (IAU). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12669.90085>
- Marinoni, M. i Pina Cardona, S. B. (2024). *Internationalization of Higher Education: Current Trends and Future Scenarios. 6th IAU Global Survey Report*. International Association of Universities (IAU). https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/2024_internationalization_survey_report_digital.pdf
- Rumbley, L. i Hoekstra-Selten, J. (2024). *EAIE Barometer. Internationalisation in Europe (Third Edition)*. The European Association for International Education (EAIE). <https://www.eaie.org/asset/C5190986-1356-4FD6-A65EDB9B10927871/>

TENDENCJE W ZAKRESIE INTERNACJONALIZACJI INSTYTUCJI SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W PERSPEKTYWIE OSTATNICH DWUDZIESTU LAT

Streszczenie: Celem rozdziału jest przegląd zmian, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich dwóch dekad w postrzeganiu umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego i związanych z tym zagadnień w Polsce oraz w Europie na tle innych światowych regionów. Opierając się na wybranych badaniach ankietowych *IAU Global Survey* i *EAIE Barometer* przeprowadzonych odpowiednio przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Uniwersytetów (IAU) oraz European Association for International Education (EAIE), omówiono perspektywę instytucjonalną i perspektywę praktyków internacjonalizacji w kontekście wykonywanej przez nich pracy.

Słowa kluczowe: internacjonalizacja szkolnictwa wyższego, 20 lat Polski w UE, *IAU Global Survey*, *EAIE Barometer*

TRENDS IN THE INTERNATIONALISATION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OVER THE LAST TWENTY YEARS

Abstract: The authoress examines the changes that have occurred over the last two decades in the perception of the internationalisation of higher education in Poland, Europe, and other parts of the world. The research utilises data from the *IAU Global Survey* and *EAIE Barometer* surveys to explore the perspectives of institutions and practitioners involved in internationalisation efforts, discuss the changing landscape, and highlight the evolving trends in this field.

Keywords: Internationalisation of Higher Education, 20 years of Poland in the EU, *IAU Global Survey*, *EAIE Barometer*

JEL Classification: A10, I23

DOI: 10.15611/2024.84.0.05

Dr Anna Hajduk

Elsevier, London, UK

e-mail: anka.hajduk@gmail.com

ORCID: 0009-0006-0215-4814

Zainteresowania naukowe: szeroko pojęte umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego w ujęciu globalnym, a także polityka edukacyjna Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem programów edukacyjnych.

ROZDZIAŁ 6

EDUKACJA JAKO FUNDAMENT ROZWOJU: ANALIZA REFORM W POLSCE PO 1989 ROKU

Ewa Szostak, Joanna Kenc

6.1. Wprowadzenie

Edukację od dawna postrzega się jako istotny wyznacznik dobrobytu ekonomicznego. W literaturze podkreśla się co najmniej trzy mechanizmy, poprzez które może ona oddziaływać na wzrost gospodarczy. Po pierwsze, może wpłynąć na jakość kapitału ludzkiego, co zwiększa produktywność pracy. Po drugie, może zwiększyć potencjał innowacyjny gospodarki, a wiedza o nowych technologiach, produktach czy procesach sprzyja rozwojowi. Po trzecie, edukacja może ułatwić rozpowszechnianie i przekazywanie wiedzy niezbędnej do skutecznego wdrożenia nowych technologii, co ponownie sprzyja wzrostowi gospodarczemu (Hanushek i Woessmann, 2010). Dynamicznie zmieniające się realia współczesnego świata wymagają ciągłego uczenia się oraz zdobywania nowych umiejętności i kompetencji, wobec czego system edukacji musi być w stanie przygotować szczególnie młodych ludzi do funkcjonowania w takiej rzeczywistości.

W niniejszym opracowaniu uwaga skoncentrowana zostanie na przeprowadzonych w Polsce reformach od czasu transformacji systemowej i ich efektach. Jest to wstęp do dalszych badań, które wykażą, jak przeprowadzone reformy wpłynęły na konkurencyjność gospodarki, produktywność kapitału ludzkiego i rozwój innowacyjności gospodarki.

6.2. Kluczowe reformy edukacyjne

Polska szkoła, a właściwie cały system edukacji od czasów transformacji w 1989 r. jest poddawany reformom. Czy wielość reform, zmian, nowości służy edukacji? Po obradach Okrągłego Stołu szkoła (rozumiana jako system edukacji) otrzymała wysoki poziom autonomii, co przejawiało się m.in. po-

wstawianiem tzw. klas autorskich. Jednak nowe podejście nie mogło osadzić się w czasie, bo już w 1991 r. oświata została objęta programem oszczędnościowym, czego skutkiem było ograniczenie liczby godzin lekcyjnych w szkołach podstawowych. Kolejna potrzeba zmian i reforma weszły w życie w 1999 r. Zmiany były bardzo poważne. Ograniczona została liczba lat edukacji w szkole podstawowej, wprowadzono 3-letnie gimnazja oraz 3-letnie licea profilowane, poza liceami ogólnokształcącymi, które istniały wcześniej. W liceach profilowanych nauczano dodatkowo przedmiotów zawodowych. Ten typ szkół funkcjonował do 2014 r. Ponadto skrócono naukę w technikach z 5 do 4 lat oraz w zasadniczych szkołach zawodowych z 3 do 2 lat. Zmiany dotyczyły również zasad awansu zawodowego nauczycieli, uzależniając go od podnoszenia kwalifikacji zawodowych i od jakości pracy.

Decentralizacja szkolnictwa polegała m.in. na przekazaniu kompetencji zarządczych na poziom samorządowy. Organem prowadzącym przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja stała się gmina, szkoły ponadgimnazjalne podlegały powiatom, a szkoły wyższe – władzy centralnej na poziomie województwa.

W 1999 r. 29 europejskich państw podpisało Deklarację bolońską. Jej celem było stworzenie do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA). Obecnie w EHEA jest 49 państw (EHEA, b.d.)¹. Przeprowadzone reformy dotyczyły systemu edukacji na poziomie wyższym.



Rys. 6.1. Członkowie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA)

Źródło: (EHEA, b.d.).

¹ Kraje należące do EHEA mają różny status: członka, członka-konsultanta, partnera.

Proces boloński przyczynił się do zwiększenia spójności systemów kształcenia wyższego w Europie. Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego przyczynia się do zwiększenia mobilności środowiska akademickiego, do zmniejszenia poziomu wykluczenia poprzez łatwiejszy dostęp do kształcenia oraz do wzrostu konkurencyjności poprzez możliwość wymiany doświadczeń, wspólnych badań czy adaptowania sprawdzonych rozwiązań. Państwa zgodziły się na:

- trzystopniowy system szkolnictwa wyższego,
- wzajemne uznawanie kwalifikacji i okresów nauki za granicą,
- wdrożenie systemu zapewnienia jakości w celu zapewnienia jakości i adekwatności nauczania i uczenia się.

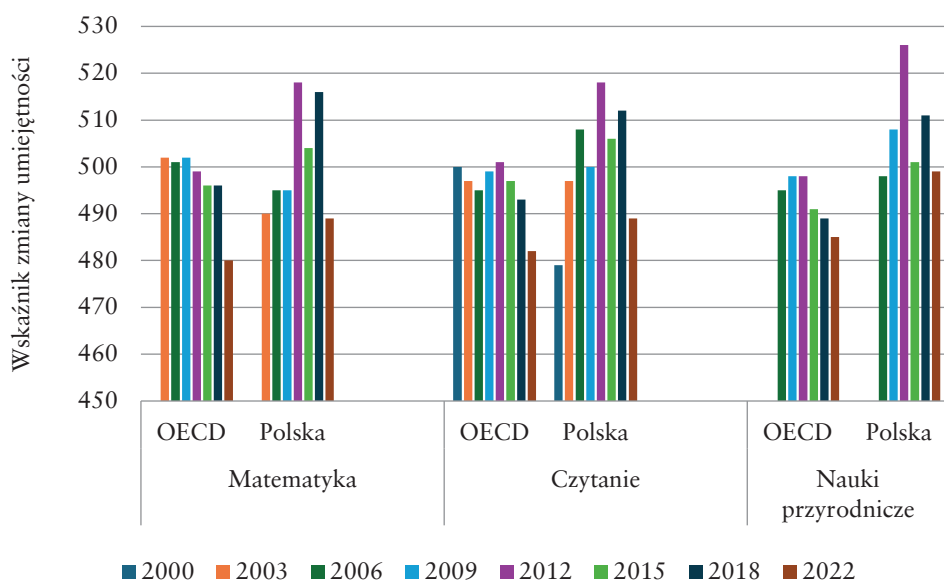
Kolejne zmiany w systemie edukacji nastąpiły w 2009 r., kiedy obniżono wiek rozpoczynania nauki w szkole podstawowej z 7 na 6 lat oraz sukcesywnie wprowadzano nową podstawę programową. Zmiany te trwały do 2017 r. Poza przywróceniem obowiązku szkolnego od 7. roku życia, wzmocniono rolę kuratorów oraz zniesiono egzamin sprawdzający wiedzę po szkole podstawowej. W tym roku rozpoczęło się stopniowe wprowadzanie kolejnej reformy dotyczącej struktur systemu szkolnego i powrotu do systemu z lat 90. Zlikwidowano gimnazja i powrócono do 8-letniej szkoły podstawowej, powołano szkoły branżowe w miejsce szkół zawodowych. Po raz kolejny zmieniono również podstawę programową.

6.3. Reformy i ich wpływ na poziom wiedzy

Efekty wprowadzanych zmian mogą zobrazować zmiany umiejętności uczniów. Takiej oceny dokonują badania realizowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która w 1997 r. wprowadziła program pomiaru umiejętności uczniów (*Programme for International Student Assessment*, PISA). Badanie to umożliwia obiektywne porównanie w skali międzynarodowej jakości systemów edukacji w krajach biorących udział w tych badaniach. Narzędzie stworzone przez twórców badania umożliwia porównanie stopnia opanowania przez 15-latków umiejętności, które są podstawą funkcjonowania we współczesnym świecie. Wiek uczniów został określony na podstawie analizy systemów edukacji, z których wynika, że w większości państw OECD obowiązek szkolny trwa do 15. roku życia, a nie tak jak w Polsce do 18. (OECD, 2024a). W 2022 r. w badaniu PISA wzięło udział 81 krajów i regionów, a w nich ponad 690 tys. uczniów reprezentujących 29 mln 15-latków.

Polska młodzież uczestniczy w badaniach PISA od 2000 r. Pierwsze badania w Polsce dotyczyły uczniów szkół 8-letnich, a ich wyniki były znacznie poniżej średniej krajów OECD (Sitek i Ostrowska, 2020). Kolejne lata, po zmianach głęboko reformujących polski system edukacji i po wprowadzeniu gimnazjów,

pokazują zmiany w poziomie wiedzy (por. rys. 6.2). Pozytywne zmiany trwały do 2018 r., który był rokiem wdrażania kolejnej reformy szkolnictwa. Badania w Polsce w latach 2000-2018 dotyczyły uczniów będących w wyższych klasach gimnazjum, co mogło mieć znaczenie dla wyników badań. Od 2009 r. wskaźniki dla wybranych obszarów znacznie przewyższały średnią dla krajów OECD, plasując polskich uczniów wśród najlepszych na świecie. Edycja badań w 2022 r. objęła przede wszystkim uczniów pierwszych klas szkół ponadpodstawowych, podobnie jak w 2000 r. Zmiany te mogły przyczynić się do wyników badania. Wskaźniki we wszystkich trzech obszarach znacznie się pogorszyły. Na wyniki mogły mieć wpływ czynniki miękkie, np. takie jak nowe środowisko i otoczenie uczniów. Należy jednak zwrócić uwagę na inne czynniki, które poza reformą mogły mieć wpływ na poziom umiejętności badanych uczniów. Na pewno na pogorszenie wyników mogła mieć wpływ pandemia COVID-19, kiedy szkoły przeszły na tryb nauczania zdalnego. W wielu przypadkach nastąpiła tu kumulacja negatywnych czynników: izolacji, niskich umiejętności cyfrowych nauczycieli i uczniów, ograniczenia w dostępie do sieci Internet, ograniczonych możliwości korzystania z komputera przez dzieci – szczególnie w rodzinach wielodzietnych.

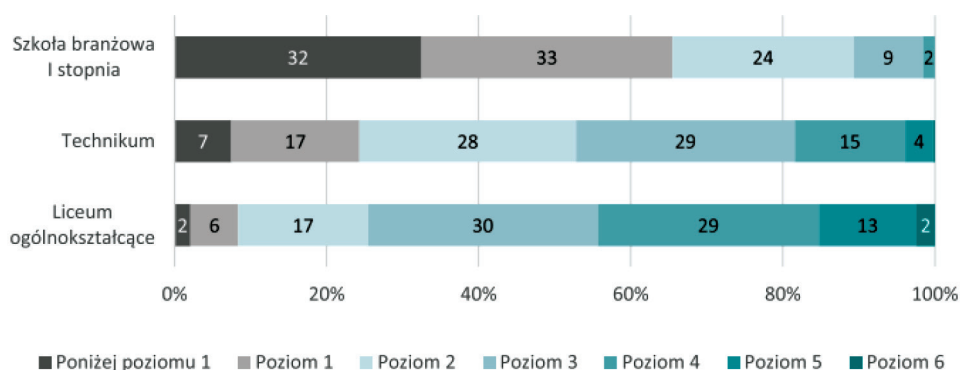


Rys. 6.2. Zmiany wyników pomiaru umiejętności w matematyce, rozumienia czytanego tekstu i w naukach przyrodniczych wśród uczniów w Polsce i średnio w krajach OECD w latach 2000-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie (OECD, 2024b).

Porównanie wyników badania z 2018 r. i 2022 r. wskazuje, że Polska znalazła się w grupie krajów, które odnotowały największy spadek umiejętności matematycznych, bo aż o 27 pkt. Większe spadki odnotowano w Norwegii i na Islandii – odpowiednio o 33 i 36 pkt. W tym czasie największy wzrost odnotowano w Tajlandii (16 pkt), Japonii (9 pkt), Singapurze (6 pkt).

W zakresie rozumienia czytanego tekstu w 2022 r. wynik polskich uczniów to 489 pkt. Pomimo tego, że wynik ten jest wyższy od średniej dla 37 krajów OECD, to w odniesieniu do poprzednich edycji badania jest lepszy niż w 2000 r., ale gorszy niż w 2003 r. i później (Kaźmierczak i Bulkowski, 2024).



Rys. 6.3. Odsetek polskich uczniów na poszczególnych poziomach umiejętności rozumienia czytanego tekstu w 2022 r. ze względu na typ szkoły

Źródło: (Kaźmierczak i Bulkowski, 2024).

Analiza badań PISA może stanowić element wnioskowania na temat przyczyn i czynników rozwoju i wzrostu gospodarczego. Nabyte umiejętności i wiedza w trakcie procesu edukacji szkolnej przekładają się na rynek pracy. Dlatego należałoby oczekiwać od systemu edukacji, aby poziom wiedzy i umiejętności uczniów charakteryzowała konwergencja, tymczasem analiza wyników badania PISA z 2022 r. uczniów w różnych typach szkół pokazała duże zróżnicowanie w poziomie rozumienia czytanego tekstu (rys. 6.3). Prawie 30% uczniów szkół branżowych I stopnia (w których uczyło się 13,6% uczniów²) wykazało się umiejętnością w omawianym zakresie na poziomie poniżej 1 (z 6), a są to umiejętności niewystarczające do skutecznej nauki i rozumienia tekstu. Kolejne 30% uczniów tych szkół znajduje się na poziomie 1, co oznacza, że ponad 60% uczniów szkół branżowych I stopnia to uczniowie o najniższych umiejętno-

² Odsetki uczniów w poszczególnych typach szkół podano na podstawie (Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2022).

ściach. Jednocześnie w szkołach tych odsetek uczniów o wysokich umiejętnościach jest bardzo niski. W technikach (35,2% ogółu uczniów) udział uczniów na poziomie poniżej 2 również jest wysoki, choć niższy niż w poprzednim typie szkół. Większość, bo ok. 70%, stanowią uczniowie o średnich umiejętnościach na poziomach 2 i 3 i niewielki odsetek na 4. W liceach ogólnokształcących (44,4% ogółu uczniów) uczniowie z niskimi umiejętnościami (poniżej poziomu 2) stanowią 8%. Na poziomach 5 i 6 znalazło się 15% licealistów.

W obszarze rozumienia w naukach przyrodniczych należy zwrócić uwagę na fakt zmiany sposobu pomiaru, co wpływa na porównywalność wyników. Pomimo pomiarów w tym obszarze od 2000 r., to dopiero w 2006 r. kompetencje uczniów zostały kompleksowo zbadane. W 2015 r. zmieniono metodologię badania, dlatego bieżące wyniki badań można bezpośrednio odnieść do badań z lat 2015 i 2018.

Ostatnie wyniki badań są gorsze od poprzednich. Pogorszenie wyników odnotowano również w innych krajach OECD, w tym wśród liderów rankingu. Może niepokoić wzrost odsetka polskich uczniów osiągających wynik poniżej poziomu 2. Najlepsze wyniki osiągnęli licealiści – przeważnie blisko górnej granicy poziomu 3. Wyniki polskich uczniów w 2022 r. plasują ich na 17. miejscu wśród 81 badanych państw i na 5. miejscu wśród państw UE.

6.4. Wyzwania gospodarki cyfrowej

Od połowy lat 90. mówi się o gospodarce opartej na wiedzy i wzroście znaczenia technologii informacyjno-komunikacyjnych w kontekście ich wpływu na wzrost gospodarczy. Powszechność technologii i urządzeń komunikacyjnych sprawiły, że konieczne jest tworzenie warunków do sprawnego, bezpiecznego, efektywnego ich wykorzystania w gospodarce. W traktatach nie przewidziano szczegółowych przepisów dla ICT, jednak wraz ze wzrostem znaczenia tych technologii Komisja Europejska dostosowuje prawo w obszarze polityk sektorowych i horyzontalnych. Europejska agenda cyfrowa była jedną z inicjatyw w ramach strategii Europa 2020, której celem było wskazanie roli ICT w kontekście osiągnięcia celów strategii (Komisja Europejska, 2010). Efektem realizacji agendy jest m.in. łatwiejszy i lepszy dostęp do Internetu wraz z usługami szerokopasmowymi dla obywateli i instytucji rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto, w kontekście rozwoju kompetencji cyfrowych, europejska agenda cyfrowa została skoncentrowana na maksymalizacji potencjału cyfrowego przez wzmacnianie umiejętności cyfrowych, cyfryzację gospodarki czy rozwój sztucznej inteligencji i modernizację usług publicznych. Podejmowane działania dotyczyły zarówno gospodarki, jak i społeczeństwa oraz wszystkich szczebli nauczania.

Aby proces włączania i wykorzystywania technologii cyfrowych poprzez wzrost kompetencji obywateli mógł być realizowany, konieczne jest stałe dokonywanie przeglądu swoich strategii przez instytucje edukacyjne na poziomie krajowym w celu zwiększania zdolności innowacyjnych i wykorzystania potencjału technologii i treści cyfrowych. W tym celu w 2015 r. opracowany został raport, w którym zaprezentowano europejskie ramy dla organizacji edukacyjnych kompetentnych cyfrowo (*DigCompOrg*). Dzięki zastosowaniu ram możliwa jest porównywalność między instytucjami w Europie oraz na poziomie państw członkowskich (Kampylis i in., 2015).

Wraz z nową perspektywą i analizą trendów rozwojowych oraz pojawieniem się nieoczekiwanych zagrożeń (COVID-19) podjęto decyzję o kontynuacji wzmacniania edukacji cyfrowej, którą zaprezentowano w „Planie działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021-2027” (Komisja Europejska, 2020). W dokumencie przyjęto dwa cele strategiczne, które bezpośrednio odnoszą się do systemów kształcenia, infrastruktury, zasobów ludzkich. Podkreślona została potrzeba wzmacniania nie tylko umiejętności cyfrowych, lecz także kompetencji miękkich, tzw. kompetencji przyszłości. Wyznaczone obszary działań uwzględniają rolę nauczycieli w procesie kształcenia, inkluzywność, równość, potrzeby rynku pracy. Podkreślono również znaczenie infrastruktury z punktu widzenia łączy, urządzeń cyfrowych, narzędzi edukacyjnych. Realizacji działań na rzecz wzmocnienia kompetencji cyfrowych społeczeństwa służyć będą różne działania finansowane m.in. ze środków programu Erasmus, który wspiera transformację cyfrową na wszystkich poziomach kształcenia. Wykorzystanie narzędzia do samodzielnej oceny dla nauczycieli *Self-reflection on Effective Learning by Fostering the use of Innovative Educational technologies* (SELFIE) służy autorefleksji nad efektywnym uczeniem wspierającym innowacje z zastosowaniem technologii edukacyjnych. Narzędzie to jest bezpłatne, a jego celem jest pomoc szkołom w stosowaniu technologii cyfrowych w nauczaniu, uczeniu się i ocenie wyników (European Commission, 2021). Narzędzie to jest uniwersalne, dostępne w 39 językach dla wszystkich typów szkół, bez względu na poziom wykorzystywania technologii cyfrowych, wskazuje mocne i słabe strony danej organizacji.

Również z programu Erasmus są wspierane plany transformacji cyfrowej. Wzmacnianie potencjału kompetencji cyfrowych odbywa się w ramach projektów współpracy uwzględniających pedagogikę cyfrową oraz umiejętności korzystania z narzędzi cyfrowych przez nauczycieli poprzez wykorzystanie platformy Teacher Academy.

6.5. Społeczeństwo informacyjne

Kreowanie podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, co determinowało konieczność cyfryzacji życia publicznego i gospodarczego, rozpoczęło się w 2000 r. i było związane ze zbliżającą się akcesją Polski do Unii Europejskiej. Zaczęto wówczas tworzyć gospodarkę opartą na takich fundamentach, jak: edukacja, nauka i rozwój społeczeństwa informacyjnego, którego istotną cechą jest do dzisiaj wysoki stopień cyfryzacji, oparty na pełnym wykorzystaniu możliwości związanych z rozwojem technologii ICT (Mazurkiewicz, 2020). Cyfryzacja edukacji obejmuje „rozwój technologii cyfrowych, wykorzystanie narzędzi cyfrowych, wykorzystanie treści i cyfrowych zasobów edukacyjnych” (Plebańska, 2018).

Potrzeba zmian i reformy doprowadziły do pojawienia się pojęcia edukacji cyfrowej, która najczęściej rozpatrywana jest z dwóch perspektyw: rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli oraz wykorzystania technologii cyfrowych w nauczaniu, aby wspierać proces nauczania i uczenia się. Jest oczywiste, że różne kraje europejskie cechuje zróżnicowany poziom rozwoju edukacji cyfrowej, co oznacza, że w niektórych z nich nadal priorytetem jest budowanie cyfrowej infrastruktury. Sama jednak jej poprawa nie gwarantuje lepszego wykorzystania technologii cyfrowych w nauczaniu, gdyż nadrzędny jest w tym przypadku rozwój kompetencji cyfrowych nauczycieli wpływający na jakość nauczania. Tylko dzięki takiemu kierunkowi rozwoju inwestycje w technologie mogą być optymalnie wykorzystane, a systemy edukacji będą nadążały za wymaganiami, jakie niesie za sobą XXI w. (Komisja Europejska, 2020).

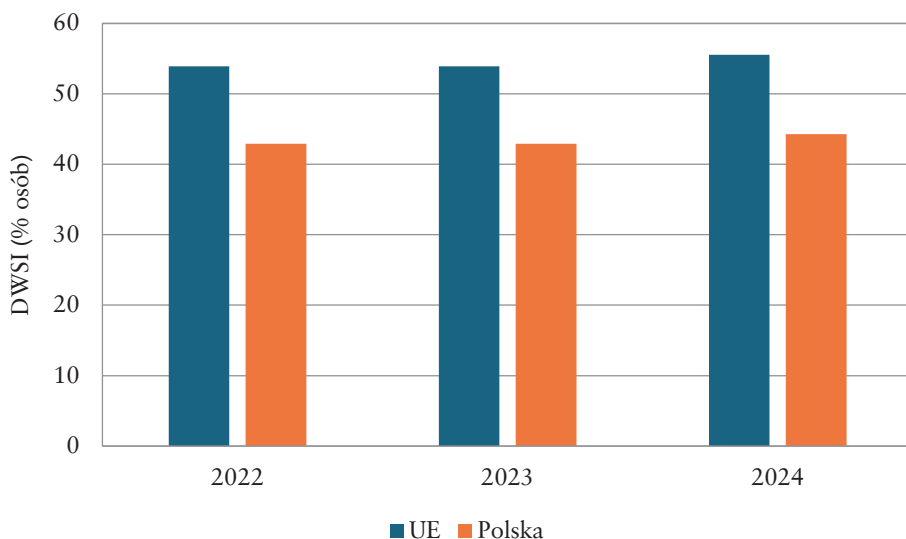
Polska znalazła się na czwartym od końca miejscu w rankingu państw opisywanym przez indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w 2022 r. (Komisja Europejska, b.d.). W latach 2017-2022 zagregowany wynik DESI w odniesieniu do Polski przekroczył jednak nieco unijną średnią, co świadczy o tym, że Polska zbliża się do średniej UE. Na wskaźnik sumaryczny składają się cztery główne kategorie: łączność, kapitał ludzki, integracja technologii cyfrowej oraz cyfrowe usługi publiczne.

Kompetencje cyfrowe są zróżnicowane wśród uczniów. Uczniów o niskim i podstawowym poziomie kompetencji cyfrowych w 2019 r. w Polsce było 49%, znacznie więcej niż średnio w UE 27. Również odsetek uczniów z wyższymi kompetencjami był mniejszy o ok. 6% niż w UE 27. Oznacza to, że w Polsce pomimo obowiązkowych lekcji nauczania kompetencji kluczowych w formie odrębnego przedmiotu na poziomach³ ISCED1 i ISCED2 lub ISCED3 uczni-

³ ISCED – klasyfikacja stopnia uzyskanego wykształcenia zgodnie z Międzynarodową Standardową Klasyfikacją Kształcenia. ISCED1 – wykształcenie podstawowe, ISCED2 – wykształcenie gimnazjalne, ISCED3 – wykształcenie ponadgimnazjalne.

wie w niewystarczającym stopniu je opanowują i wykorzystują. Niepokojącym zjawiskiem może być powiększająca się różnica między polskimi uczniami i ich kolegami w państwach członkowskich w zakresie umiejętności cyfrowych. Co prawda, odsetek osób w wieku 16-19 lat z niskimi ogólnymi umiejętnościami cyfrowymi znacznie spadł w 2021 r. w porównaniu z 2013 r., jednak różnica między Polską a UE nadal istnieje i wynosi 3,14%.

Badania gospodarki cyfrowej wskazują istniejącą lukę m.in. w obszarze „Kapitał ludzki”. Jedynie 43% osób w wieku od 16 do 74 lat ma podstawowe lub wyższe umiejętności cyfrowe, podczas gdy średnio w UE jest to 54% (rys. 6.4). Tylko 57% osób ma co najmniej podstawowe umiejętności tworzenia treści cyfrowych, co jest o 9% mniej niż średnio w UE. Taka różnica w dobie AI może mieć poważne skutki dla rozwoju gospodarki. Również specjaliści w dziedzinie ICT stanowią w Polsce nieco mniejszy odsetek siły roboczej niż średnio w UE.



Rys. 6.4. Wskaźnik osób w wieku 16-74 lata posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe w Polsce i w UE w latach 2022-2024

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komisja Europejska, b.d.).

Niedobór specjalistów ma istotny wpływ na kształtowanie rynku pracy i możliwość zastosowania technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa, a w konsekwencji na ich konkurencyjność. Obraz ten pogarsza niski udział specjalistów w dziedzinie technologii cyfrowych na rynku pracy w zestawieniu z niskim wskaźnikiem liczby studentów i absolwentów w dziedzinie ICT (Komisja Europejska, b.d.).

6.6. Zakończenie

Wpływ reform edukacji na gospodarkę jest procesem długotrwałym i złożonym. Choć wskaźniki są wysokie, to jednak częste i głębokie zmiany nikomu ani niczemu nie służą. Przed polskim systemem edukacji wciąż stoją duże wyzwania. Aby w pełni wykorzystać potencjał edukacji do rozwoju gospodarczego, potrzebna jest kontynuacja zamierzeń polityki edukacyjnej i wyznaczonych celów przez kolejne ekipy rządzące.

Uwidocznienie się pokolenia Z stanowi ogromne wyzwanie dla systemu edukacji, ale jednocześnie jest szansą na stworzenie bardziej nowoczesnego, efektywnego i dostosowanego do potrzeb uczniów systemu. Poza tym, odpowiednie dopasowanie się pracodawców poprzez zapewnienie pracownikom m.in.: nowoczesnych narzędzi pracy, możliwości doskonalenia i zdobywania nowych umiejętności oraz oferowanie elastycznych form zatrudnienia, czyli niejako zainwestowanie w generację „zoomerów” może przynieść wiele korzyści zarówno poszczególnym firmom, jak i całej gospodarce.

Bardzo istotny w tym zakresie jest także rozwój sztucznej inteligencji, która niesie za sobą konieczność rozwoju kompetencji przyszłości, takich jak: krytyczne myślenie, kreatywność, współpraca, rozwiązywanie problemów czy umiejętność uczenia się przez całe życie. W celu wykorzystania potencjału AI konieczne jest podjęcie skoordynowanych działań na poziomach rządowym, samorządowym i szkolnym, obejmujących inwestycje w infrastrukturę, szkolenia nauczycieli oraz opracowanie odpowiednich ram prawnych, kluczowych dla sukcesu tej transformacji.

Złożony problem stanowi również kwestia zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki, co wymaga kompleksowych działań, obejmujących zarówno sferę publiczną, jak i sferę prywatną. Konieczne jest połączenie wysiłków rządu, przedsiębiorców, pracowników i społeczeństwa. Chodzi przede wszystkim o dalsze inwestowanie w edukację, poprzez podnoszenie kwalifikacji pracowników, zwłaszcza w obszarach związanych z nowymi technologiami, zwiększanie nakładów na badania i rozwój, czyli wspieranie innowacji będących często efektem współpracy nauki i biznesu.

Nie bez znaczenia pozostaje również problem aspiracji młodych ludzi w zakresie wysokich zarobków i dający się zaobserwować brak ich korelacji z produktywnością. Aby przekształcić te aspiracje wynikające z trendów społecznych i ekonomicznych w pozytywny czynnik wpływający na rozwój gospodarczy, konieczne jest stworzenie warunków, które umożliwią młodym ludziom realizację ich celów zawodowych.

Powyższe wnioski stanowią jedynie wstęp do bardziej wnikliwych analiz, które pozwolą na precyzyjne określenie wpływu przeprowadzonych reform na

poszczególne aspekty konkurencyjności gospodarki, rozwój jej innowacyjności czy wzrost produktywności kapitału ludzkiego. Autorki mają nadzieję, iż poszerzone badania pozwolą na zidentyfikowanie obszarów wymagających dalszych działań i zoptymalizowanie przyszłych reform.

Literatura

- EHEA. (b.d.). *Full Members*. Pobrano 22 lipca 2024 z https://ehea.info/page-full_members
- European Commission. (2021). *SELFIE. A Tool to Support Learning in the Digital Age*. https://ec.europa.eu/education/schools-go-digital/about-selfie_pl
- Eurostat. (2023). *Individuals' Level of Digital Skills (from 2021 onwards)*. https://doi.org/10.2908/ISOC_SK_DSKL_I21
- Hanushek, E. A. i Woessmann, L. (2010). *Education and Economic Growth*. Elsevier.
- Kampylis, P., Punie, Y. i Devine, J. (2015). *A European Framework for Digitally-Competent Educational Organisations*. <https://doi.org/10.2791/54070>
- Kaźmierczak, J. i Bulkowski, K. (red.). (2024). *Polscy piętnastolatki w perspektywie międzynarodowej. Wyniki badania PISA 2022*. Instytut Badań Edukacyjnych. <https://doi.org/10.24131/9788367385732>
- Komisja Europejska. (2010). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska agenda cyfrowa*. (COM(2010)245). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245>
- Komisja Europejska. (2020). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021-2027*. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej (COM(2020) 624 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0624>
- Komisja Europejska. (b.d.). *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2022 r. Polska*. Pobrano 25 lipca 2024 z <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/desi-poland>
- Mazurkiewicz, A. (2020). Cyfryzacja szkoły w społeczeństwie informacyjnym (na przykładzie polskich rządowych dokumentów i projektów). W: J. Fiszbak (red.), *Szkoła i polonistyka szkolna wobec przemian XXI w.* (s. 101-126). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- OECD. (2024a). New PISA Results on Creative Thinking: Can Students Think Outside the Box? *PISA in Focus*, (125). <https://doi.org/10.1787/b3a46696-en>
- OECD. (2024b). *PISA in Focus*. OECD iLibrary. https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-in-focus_22260919
- Plebańska, M. (2017, maj). Cyfryzacja edukacji w opiniach i doświadczeniach środowiska szkolnego. Wyniki badań jakościowych. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2(56), 217-231.
- Sitek, M. i Ostrowska, E. B. (red.). (2020). *PISA 2018. Czytanie, rozumienie, rozumowanie*. Instytut Badań Edukacyjnych.
- Urząd Statystyczny w Gdańsku. (2022). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2022/23*. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/>

EDUKACJA JAKO FUNDAMENT ROZWOJU: ANALIZA REFORM W POLSCE PO 1989 ROKU

Streszczenie: Inwestycje w edukację uznawane są za kluczowy czynnik napędzający rozwój gospodarczy, umożliwiając szybsze wdrażanie nowych technologii i zwiększając konkurencyjność gospodarki. W artykule skoncentrowano się na przeprowadzonych w Polsce od czasu transformacji systemowej reformach systemu edukacji i ich efektach. Jest to wstęp do bardziej wnikliwych analiz, które pozwolą na precyzyjne określenie wpływu przeprowadzonych reform na poszczególne aspekty konkurencyjności gospodarki, rozwój jej innowacyjności czy wzrost produktywności kapitału ludzkiego. Wpływ reform edukacji na gospodarkę jest procesem długotrwałym i złożonym. Choć obserwujemy pozytywne zmiany, przed polskim systemem edukacji wciąż stoją duże wyzwania. Aby w pełni wykorzystać potencjał edukacji dla rozwoju gospodarczego, potrzebne są dalsze reformy i inwestycje.

Słowa kluczowe: wiedza, reformy systemu edukacji, kompetencje, gospodarka

EDUCATION AS THE FOUNDATION OF DEVELOPMENT: ANALYSIS OF REFORMS IN POLAND AFTER 1989

Abstract: Investments in education are considered a key factor driving economic development, enabling faster implementation of new technologies and increasing the competitiveness of the economy. The article focuses on the education system reforms carried out in Poland since the systemic transformation and their effects. This is an introduction to more in-depth analyses that will allow us to precisely determine the impact of the reforms on individual aspects of the economy's competitiveness, the development of its innovation and the increase in human capital productivity. The impact of education reforms on the economy is a long-term and complex process. Although we are observing positive changes, the Polish education system still faces major challenges. Further reforms and investments are needed to exploit the potential of education for economic development fully.

Keywords: knowledge, reforms of the education system, competencies, economy

JEL Classification: A1, I2

DOI: 10.15611/2024.84.0.06

Dr Ewa Szostak, prof. UE

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
e-mail: ewa.szostak@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-1939-9333

Zainteresowania: polityka gospodarcza i społeczna, gospodarka regionalna, integracja europejska, polityka spójności UE, rozwój regionalny i lokalny.

Dr Joanna Kenc

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa,
Wydział Nauk Technicznych i Ekonomicznych
e-mail: joanna.kenc@collegiumwitelona.pl
ORCID: 0000-0001-6107-401X

Zainteresowania: gospodarka lokalna i regionalna ze szczególnym uwzględnieniem współpracy zagranicznej, rynek ubezpieczeń.

INTELIGENTNE REGIONY, SILNA EUROPA? AI JAKO NARZĘDZIE POLITYKI REGIONALNEJ

Krzysztof Biegun

7.1. Wprowadzenie

Unia Europejska, stojąc przed wyzwaniami globalnej konkurencji, zmian klimatycznych i nierówności społeczno-ekonomicznych, musi adaptować swoje polityki do szybko zmieniającej się rzeczywistości technologicznej. Polityka spójności, jako jeden z faktycznych filarów UE, odgrywa kluczową rolę w redukcji dysproporcji między regionami i we wzmacnianiu konkurencyjności całej Wspólnoty. Integracja narzędzi sztucznej inteligencji (AI) w ramach polityki regionalnej i szerzej – polityki spójności, oferuje (lub wkrótce zaoferuje) bezprecedensowe możliwości optymalizacji procesów decyzyjnych, alokacji zasobów oraz monitorowania i ewaluacji efektów interwencji. W kontekście europejskim, gdzie złożoność wyzwań rozwojowych wymaga coraz bardziej zaawansowanych narzędzi analitycznych, AI może stanowić katalizator dla bardziej precyzyjnych i efektywnych działań. Jednocześnie implementacja AI w polityce spójności UE stawia przed decydentami nowe wyzwania etyczne i regulacyjne, wymagające starannego rozważenia w świetle fundamentalnych wartości europejskich. Analiza tego zagadnienia jest przede wszystkim w kontekście strategicznego pozycjonowania UE jako lidera w odpowiedzialnym wykorzystaniu AI dla dobra publicznego.

Niniejsze opracowanie, oparte na kompleksowym przeglądzie najnowszej literatury, ma na celu przedstawienie potencjalnej roli AI w kształtowaniu i implementacji polityki regionalnej, ze szczególnym uwzględnieniem jej potencjału w adresowaniu kluczowych problemów rozwojowych.

7.2. Sztuczna inteligencja w kontekście polityk UE

Badania nad AI koncentrowały się na opracowywaniu systemów komputerowych zdolnych do wykonywania zadań tradycyjnie wymagających ludzkiej inteligencji, takich jak np. przetwarzanie danych sensorycznych, wnioskowanie, rozwiązywanie problemów oraz planowanie i prognozowanie przyszłych zdarzeń. W tym kontekście AI jawi się jako synteza uczenia maszynowego i zaawansowanej analizy danych, dążąca do emulacji ludzkich procesów poznawczych w celu rozwiązywania skomplikowanych, często niejednoznacznie zdefiniowanych problemów.

Systemy AI są projektowane z myślą o intencjonalnym, inteligentnym i adaptacyjnym podejściu do rozwiązywania problemów, co odzwierciedla złożoność ludzkiego procesu myślowego. Jak podkreślają Jordan i Mitchell (2015), naukowcy dążą do symulacji kluczowych elementów ludzkiej inteligencji, umożliwiając maszynom nie tylko przetwarzanie danych, ale także wyciąganie z nich znaczących wniosków i podejmowanie decyzji w sposób zbliżony do ludzkiego. W literaturze naukowej nie znajdujemy jednolitej, powszechnie przyjętej definicji sztucznej inteligencji. Termin ten funkcjonuje raczej jako pojęcie zbiorcze, obejmujące duży zakres aplikacji komputerowych, które bazują na zróżnicowanych technikach i metodologiach. Wspólnym mianownikiem tych aplikacji jest manifestacja zdolności tradycyjnie przypisywanych ludzkiej inteligencji. We wprowadzonej niedawno w Unii Europejskiej kompleksowej regulacji AI definicję AI sformułowano w taki sposób, aby w jak największym stopniu była neutralna pod względem technologicznym i nie uległa szybkiej dezaktualizacji. Zgodnie z tą definicją

system sztucznej inteligencji oznacza oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję. (Komisja Europejska, 2021)

Definicja ta została w znacznej mierze wyprowadzona z wcześniejszej definicji OECD (2019) i ma na celu możliwie precyzyjne określenie pojęcia „system AI”, co jest kluczowe dla przypisania odpowiedzialności prawnej w ramach nowych ram regulacyjnych UE dotyczących AI. Definicję uzupełnia załącznik zawierający wykaz podejść i technik na potrzeby rozwoju AI, które mają być uzupełniane przez Komisję.

W polityce regionalnej szczególnie przydatna wydaje się zdolność modeli AI do przetwarzania i analizy ogromnych ilości danych z różnorodnych źródeł,

co pozwala na głębsze zrozumienie złożonej dynamiki rozwoju regionalnego i bardziej precyzyjne formułowanie strategii.

W kontekście polityki regionalnej następujące cechy AI są istotne.

1. Zdolność do analizy danych wielowymiarowych. AI może integrować i analizować dane z różnych dziedzin, takich jak ekonomia, demografia, środowisko czy infrastruktura, co jest kluczowe dla kompleksowego zrozumienia sytuacji regionu (Xiao i Boschma, 2023).

2. Modelowanie predykcyjne: systemy AI mogą tworzyć zaawansowane modele prognostyczne, pozwalające przewidywać potencjalne skutki różnych decyzji politycznych i interwencji publicznych (Chernov i in., 2023).

3. Adaptacyjność: AI może się uczyć na podstawie nowych danych i doświadczeń, co pozwala na ciągłe doskonalenie modeli i strategii rozwoju regionalnego (Tukhtabaev i in., 2023).

4. Automatyzacja procesów analitycznych: AI może automatycznie przetwarzać i analizować duże ilości danych, co przyspiesza procesy decyzyjne i zmniejsza ryzyko błędów ludzkich (De Blasio i in., 2022).

7.3. Obszary wykorzystania AI w polityce regionalnej

Wykorzystanie modeli predykcyjnych opartych na sztucznej inteligencji w analizie danych regionalnych staje się coraz bardziej istotnym elementem planowania polityki regionalnej. Modele te umożliwiają bardziej precyzyjne i kompleksowe prognozowanie rozwoju gospodarczego regionów, co z kolei pozwala na lepsze dostosowanie strategii i interwencji politycznych.

Jedną z kluczowych konsekwencji implementacji AI w biznesie będzie nieunikniona transformacja rynku pracy. Z jednej strony AI zastępuje pewne formy pracy ludzkiej, z drugiej zaś wzmacnia potencjał pracowników i znacznie podnosi ich produktywność. Proces ten prowadzi do rozszerzenia pojęcia pracy i zwiększenia podaży siły roboczej, przy jednoczesnym ograniczeniu popytu na pracę ludzi w wielu branżach. Procesy te będą miały istotne implikacje dla kierunków oddziaływania państwa na regionalne rynki pracy (wyzwania dla edukacji, konieczność wspierania mobilności międzybranżowej, możliwy wzrost bezrobocia w branżach rozwoju zasobów ludzkich w regionach. AI umożliwia bardziej precyzyjne prognozowanie potrzeb rynku pracy, identyfikację luk kompetencyjnych oraz dostosowywanie programów edukacyjnych i szkoleniowych do zmieniających się wymagań gospodarki regionalnej. Larsen i in. (2022) zauważają, że narzędzia AI mogą istotnie poprawić funkcjonowanie regionalnych rynków pracy, wspierając zrównoważony rozwój społeczny. Podmioty publiczne mogą wykorzystywać te narzędzia do monitorowania rynku pracy i dostar-

czania precyzyjnie dostosowanego doradztwa zawodowego, co się przyczynia do lepszego dopasowania podaży i popytu na pracę w regionie.

AI odgrywa również ważną rolę w reindustrializacji, także na szczeblu regionalnym. Dzięki optymalizacji procesów produkcyjnych i zwiększaniu wydajności AI przyczynia się do tworzenia nadwyżki konsumenckiej i do poprawy ogólnego dobrobytu społecznego. To z kolei przekłada się na nowe możliwości w zakresie kształtowania polityki przemysłowej i innowacyjnej na poziomie regionalnym. AI umożliwia bardziej zaawansowane modelowanie łańcuchów dostaw, optymalizację procesów logistycznych oraz identyfikację potencjalnych synergii między różnymi sektorami gospodarki regionu.

W kontekście zarządzania publicznego AI wyposaża władze regionalne w narzędzia umożliwiające bardziej efektywne korygowanie niedoskonałości rynku oraz błędów w zarządzaniu. Dzięki zaawansowanym algorytmom analitycznym i predykcyjnym decydenci mogą podejmować bardziej świadome i precyzyjne decyzje, co się przekłada na poprawę efektywności ekonomicznej regionu. AI może wspierać procesy budżetowania, alokacji zasobów oraz oceny skuteczności interwencji publicznych, dostarczając decydentom kompleksowych analiz i rekomendacji.

Istotnymi obszarami zastosowania AI w polityce regionalnej są modelowanie i symulacja scenariuszy rozwoju regionalnego. Zaawansowane systemy AI pozwalają na tworzenie kompleksowych modeli uwzględniających zmienne ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Dzięki temu możliwe są symulowanie różnych scenariuszy rozwojowych, ocena potencjalnych skutków planowanych interwencji oraz identyfikacja optymalnych ścieżek rozwoju dla regionu. AI umożliwia również dynamiczne dostosowywanie tych modeli w oparciu o napływające dane, co zwiększa ich dokładność i użyteczność w procesie podejmowania decyzji strategicznych.

Kolejnym ważnym aspektem wykorzystania AI w polityce regionalnej jest jej wpływ na procesy partycypacji społecznej i demokrację lokalną. Systemy AI mogą wspierać bardziej efektywne i inkluzywne procesy konsultacji społecznych, analizując opinie i preferencje mieszkańców wyrażane poprzez różne kanały komunikacji. AI może pomóc w identyfikacji kluczowych tematów i problemów ważnych dla społeczności lokalnej, a także w syntezie i analizie dużej ilości informacji zwrotnych od obywateli. Ponadto AI może wspierać tworzenie platform do e-partycypacji, umożliwiających mieszkańcom aktywny udział w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju regionalnego. Takie rozwiązania mogą się przyczynić do zwiększenia transparentności procesów decyzyjnych i wzmocnienia zaufania między władzami a obywatelami. Partycypacyjne podejście nie tylko zwiększa legitymizację polityki, ale także pozwala na uwzględnienie różnorodnych perspektyw i potrzeb.

Jednym z kluczowych zastosowań AI w tym kontekście jest wykorzystanie sztucznych sieci neuronowych do analizy regionalnych procesów dystrybucji inwestycji. Jak wykazali Tukhtabaev i in. (2023), model sieci neuronowej stosowany do analizy inwestycji w regionie osiąga znacznie większą dokładność prognozowania w porównaniu z tradycyjnymi metodami ekonometrycznymi. W ich badaniu model wykorzystujący AI wykazał błąd prognozy na poziomie zaledwie 1,13%, podczas gdy „tradycyjna” metoda trendu charakteryzowała się błędem na poziomie 4,96%. Zwiększona dokładność przekłada się m.in. na lepszą identyfikację kluczowych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobne wnioski można wyciągnąć z badań Wu (2022), który zastosował algorytm sieci neuronowej do prognozowania makroekonomicznego na poziomie regionów. W tym przypadku sieć neuronowa typu *backpropagation* była w stanie przewidzieć regionalne wskaźniki makroekonomiczne z błędem nieprzekraczającym 3%. Zastosowanie AI nie tylko poprawiło dokładność regionalnych prognoz ekonomicznych, ale także przyczyniło się do usprawnienia planowania rozwoju gospodarczego dla badanego obszaru. Kluczowym aspektem wykorzystania AI w analizie trendów regionalnych jest jej integracja z tradycyjnymi metodami analizy. Cai (2022) zauważa, że najbardziej efektywne podejście łączy zaawansowane algorytmy AI z konwencjonalnymi metodami ekonometrycznymi. Taka hybrydowa metodologia pozwala na wykorzystanie zalet obu podejść, zapewniając bardziej zrównoważone i wiarygodne prognozy. Integracja ta umożliwi również lepsze zrozumienie i interpretację wyników przez decydentów, którzy mogą być lepiej zaznajomieni z tradycyjnymi metodami analizy.

Modele analityczne i predykcyjne AI mają również zastosowanie w modelowaniu scenariuszy rozwoju regionalnego. Chernov i in. (2023) przedstawili metodologię wykorzystania AI do wyznaczania celów strategicznych i modelowania scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Ich podejście łączy metody analizy hierarchicznej z głębokim uczeniem (*deep learning*) i analizą dużych zbiorów danych, co pozwala na kompleksową ocenę i wybór pożądanych scenariuszy rozwoju regionu.

Warto już w tym miejscu zauważyć, że skuteczność modeli predykcyjnych AI w dużej mierze zależy od dostępności i jakości danych regionalnych. Xiao i Boschma (2023) podkreślają znaczenie regionalnej bazy wiedzy ICT (*Information and Communication Technologies*) jako kluczowego czynnika umożliwiającego rozwój i implementację technologii AI w regionach. Ich badania pokazują, że regiony z silną bazą ICT są lepiej przygotowane do wykorzystania AI w analizie trendów i prognozowaniu rozwoju. Baza ICT stanowi też fundament rozwoju przemysłu 4.0, wspierając automatyzację i cyfryzację.

Innym ważnym aspektem jest wpływ AI na identyfikację i analizę nowych wskaźników rozwoju regionalnego. Lazzeretti i in. (2023) wskazują, że modele

AI są w stanie wykrywać w danych subtelne wzorce i zależności, które mogą być niezauważalne dla tradycyjnych metod analizy. To prowadzi do identyfikacji nowych, często nieintuicyjnych wskaźników rozwoju regionalnego, które mogą mieć wpływ na planowanie polityki. Na przykład AI może zidentyfikować nieoczywiste korelacje między różnymi sektorami gospodarki lub czynnikami społeczno-ekonomicznymi, dostarczając nowych perspektyw dla strategii rozwoju regionalnego.

Modele predykcyjne AI odgrywają coraz większą rolę w analizie wpływu czynników zewnętrznych na rozwój regionalny. Cai (2022) wskazuje, że AI może być wykorzystywana do modelowania wpływu globalnych trendów ekonomicznych, zmian klimatycznych czy kryzysów zdrowotnych na gospodarkę regionów. AI może wspierać tworzenie nawet bardzo złożonych modeli, co pozwala na bardziej holistyczne podejście do planowania regionalnego. Takie modele umożliwią decydentom przygotowanie się na potencjalne zagrożenia, co się przyczynia do zwiększenia odporności i adaptacyjności regionów w obliczu globalnych wyzwań.

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w zarządzaniu projektami staje się coraz bardziej powszechne, oferując nowe możliwości w zakresie planowania, monitorowania i optymalizacji projektów. AI może znacznie poprawić efektywność i skuteczność realizacji projektów rozwojowych, przyczyniając się do lepszego wykorzystania zasobów i osiągnięcia celów strategicznych regionu. Według Holzmann i in. (2022) kluczowe zastosowania AI w tym obszarze to np. tworzenie listy zadań, tworzenie harmonogramu projektu, tworzenie budżetu projektu, analiza konsekwencji niedotrzymania terminów, aktualizacja postępów projektu i harmonogramu, identyfikacja odchyłeń, tworzenie dynamicznej mapy ryzyka, ustalanie priorytetów oraz przydzielanie członków zespołu do zadań. Zastosowanie AI w tych obszarach możemy wprost przenieść np. do projektów realizowanych ze środków publicznych, w tym projektów regionalnych. Jednym z ważnych zastosowań AI w tym kontekście jest prognozowanie wyników projektów rozwojowych. Satri i in. (2022) przedstawili wykorzystanie uczenia maszynowego do przewidywania rezultatów regionalnych projektów rozwojowych. Ich badania wykazały, że modele AI są w stanie z dużą dokładnością prognozować sukces lub porażkę projektów, co umożliwia lepsze planowanie i alokację zasobów. Takie podejście pozwala na wczesną identyfikację ryzyka i podjęcie działań zapobiegawczych. AI dobrze sprawdza się w optymalizacji harmonogramów i budżetów projektów (Wauters i Vanhoucke, 2016). Zaawansowane algorytmy są w stanie analizować dane historyczne z podobnych projektów, uwzględniać specyfikę regionalną i proponować optymalne rozwiązania w zakresie planowania czasowego i finansowego. To z kolei przyczynia się do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów i termino-

wej realizacji projektów. Monitorując postępy projektu, systemy AI mogą automatycznie analizować dane z różnych źródeł, takich jak raporty, sensory czy obrazy satelitarne, dostarczając w czasie rzeczywistym informacji o stanie realizacji projektu, umożliwiając szybkie reagowanie na pojawiające się problemy i dostosowywanie strategii realizacji projektu do zmieniających się warunków.

Warto również podkreślić rolę AI w ocenie wpływu projektów na rozwój regionalny. Zaawansowane modele AI mogą analizować złożone zależności między realizowanymi projektami a wskaźnikami rozwoju regionalnego, dostarczając cennych informacji na temat efektywności interwencji publicznych.

Implementacja AI w zarządzaniu projektami rozwoju regionalnego wymaga jednak odpowiedniego przygotowania, w tym inwestycji w infrastrukturę IT, rozwoju kompetencji cyfrowych wśród pracowników oraz stworzenia odpowiednich procedur i standardów wykorzystania AI. Istotne jest również zapewnienie, że decyzje podejmowane przy wsparciu AI są transparentne i podlegają odpowiedniej kontroli ludzkiej.

7.4. Modele integracji AI z procesami decyzyjnymi w regionach

Integracja sztucznej inteligencji (AI) z procesami decyzyjnymi w regionach opiera się na kilku kluczowych koncepcjach i modelach, które mają na celu zwiększenie efektywności i trafności podejmowanych decyzji w kontekście polityki regionalnej.

1. *AI-Augmented Decision Making (AIADM)* odnosi się do wykorzystania systemów sztucznej inteligencji w celu wsparcia procesów decyzyjnych w organizacjach (Herath Pathirannehelage i in., 2024). W przeciwieństwie do tradycyjnych systemów wspomagania decyzji, systemy AI charakteryzują się zdolnością do uczenia się, adaptacji i autonomicznego działania. W polityce regionalnej AIADM może mieć zastosowanie w kompleksowych scenariuszach decyzyjnych, które potencjał obliczeniowy AI pomaga optymalizować (Gurney i in., 2022). Rosnące obawy dotyczące kierunków regulacji AI oraz ryzyko losowości wyników (zwłaszcza w razie wykorzystania dużych modeli językowych LLM) stwarzają potrzebę opracowania zasad projektowania uwzględniających specyfikę kontekstową i wiedzę dziedziczną opartą na praktyce (Herath Pathirannehelage i in., 2024). Ta koncepcja zakłada, że systemy AI nie zastępują całkowicie ludzkiego osądu, ale raczej wspierają proces decyzyjny. Jak wskazują De Blasio i in. (2021), AI dostarcza zaawansowanych analiz, prognoz i rekomendacji, które są następnie oceniane i wykorzystywane przez decydentów regionalnych. Model ten pozwala na połączenie możliwości obliczeniowych AI z doświadczeniem i wiedzą ekspertów.

2. *Data-driven policy making* (tworzenie polityki w oparciu o dane) jest kluczowym podejściem do formułowania i wdrażania efektywnych strategii rozwoju. Proces ten opiera się na optymalnym wykorzystaniu danych z różnorodnych źródeł, w tym danych sensorycznych, oraz na współpracy z obywatelami w celu współtworzenia polityki (Van Veenstra i Kotterink, 2017). Istotnym aspektem jest budowanie potencjału administracji publicznej w zakresie gromadzenia danych, dostępu do nich, zarządzania nimi i ponownego ich wykorzystania (Janssen i in., 2019). Wdrażanie sztucznej inteligencji jest postrzegane jako środek zwiększający efektywność procesów rozwoju i zarządzania polityką (Amicone i in., 2023). Wywodząca się z tego nurtu koncepcja *data-driven government* odnosi się do gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby operacyjnego podejmowania decyzji lub kształtowania polityki (Janssen i in., 2019), którą oparto na danych, koncentrując się na wiarygodności, istotności i cyklu życia danych oraz uwzględniając ocenę ważności danych (Chen i in., 2022; Hwang i in., 2021). Potencjał wykorzystania danych w usprawnianiu procesu kształtowania polityki jest szczególnie istotny w przypadku wyzwań społecznych, takich jak transformacja energetyczna na poziomie samorządów lokalnych (Diran i in., 2022). Xiao i Boschma (2023) podkreślają, że podejście to pozwala na bardziej precyzyjne planowanie interwencji publicznych oraz lepsze zrozumienie złożonych zależności w regionalnych systemach społeczno-gospodarczych.

3. *Predictive governance* – model ten zakłada wykorzystanie AI w zakresie prognozowania i modelowania scenariuszy potencjalnych skutków decyzji politycznych i interwencji publicznych. Chernov i in. (2023) oraz Arora i in. (2024) przedstawiają metodologię wykorzystującą AI do wyznaczania celów strategicznych i modelowania scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, co pozwala na bardziej proaktywne podejście do zarządzania regionem. W obszarze zarządzania AI wykazuje duży potencjał w usprawnianiu różnych aspektów, w tym przewidywania trudności finansowych i wykrywania nadużyć (Ahdadou i in., 2024).

4. *AI-enabled participatory decision-making* (wspomaganie procesów partycypacyjnych sztuczną inteligencją) jest koncepcją, która integruje systemy AI z procesami konsultacji społecznych i partycypacji obywatelskiej. Larsen i in. (2022) wskazują, że AI może analizować opinie i preferencje mieszkańców wyrażane poprzez różne kanały komunikacji, identyfikować kluczowe tematy i problemy, a także syntetyzować duże ilości informacji zwrotnych od obywateli. Integracja narzędzi AI w planowaniu partycypacyjnym może prowadzić do usprawnienia procesów decyzyjnych i stwarzać nowe możliwości rozwoju AI w tym obszarze (Du i in., 2024). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na potencjalne zagrożenia wynikające z tego podejścia. Kluczowe jest zapewnienie,

aby proces angażował rzeczywistych interesariuszy (Feffer i in., 2023; Noorman i Swierstra, 2023). Implementacja systemów podejmowania decyzji partycypacyjnych wspomaganych AI wiąże się z wyzwaniami technicznymi, takimi jak interakcja człowiek-AI, interpretowalność, wzajemne uczenie się oraz interoperacyjność między uczestnikami (Smirnov i in., 2023). Rozwiązanie tych problemów jest kluczowe dla skutecznego wdrożenia takich systemów w polityce regionalnej. Badania wskazują, że dostarczanie „drugiej opinii” będącej np. efektem zaangażowania obywateli w drodze konsultacji może prowadzić do zmniejszenia nadmiernego polegania na AI lub zwiększenia niedostatecznego zaufania do AI, niezależnie od poziomu złożoności tego procesu (Lu i in., 2024; Srivastava i in., 2024).

5. Model *adaptive policy-making* wykorzystuje możliwości uczenia maszynowego do ciągłego doskonalenia i dostosowywania narzędzi polityki regionalnej w oparciu o napływające dane i zmieniające się warunki. Tukhtabaev i in. (2023), Amicone i in. (2023) oraz Arora i in. (2024) podkreślają, że takie podejście pozwala na bardziej elastyczne i responsywne zarządzanie rozwojem regionalnym. *Adaptive policy-making* uwzględnia również warunki głębokiej niepewności, wykorzystując AI do eksploracji alternatywnych sekwencji decyzji dla różnych scenariuszy przyszłości (Haasnoot i in., 2019; Van der Pas i in., 2013).

6. *AI-driven regional innovation systems*. Ta koncepcja skupia się na wykorzystaniu AI do stymulowania innowacji i przedsiębiorczości w regionie. Cai (2022) wskazuje, że AI może być wykorzystywana do identyfikacji potencjalnych synergii między różnymi sektorami gospodarki, wspierania transferu technologii oraz optymalizacji regionalnych ekosystemów innowacji.

7. *AI-enhanced resource and infrastructure management* to koncepcja koncentrująca się na wykorzystaniu AI do optymalizacji zarządzania zasobami i infrastrukturą regionalną. Parks i Koch (2020) przedstawiają przykład regionalnego systemu „inteligencji elektrycznej”, który wykorzystuje AI do monitorowania i kontrolowania zużycia energii w określonych obszarach. Podobne podejście może być zastosowane do zarządzania innymi kluczowymi zasobami, takimi jak woda czy transport publiczny (Peng i in., 2021). Taka optymalizacja może przebiegać w czasie rzeczywistym (Khan i in., 2024; Nawaz i in., 2023). W dziedzinie gospodarki wodnej modele AI umożliwiają efektywne systemy ponownego wykorzystania wody, redukując jej marnotrawstwo i zwiększając wydajność oczyszczalni (Verma i Jain, 2022). AI może analizować wzorce użytkowania, przewidywać zapotrzebowanie i sugerować strategie efektywnego wykorzystania zasobów, co się przyczynia do zrównoważonego rozwoju regionu. AI, obejmująca uczenie maszynowe i analizę predykcyjną, umożliwia analizę historycznych danych projektowych w celu oszacowania wymagań dotyczą-

czych zasobów i sugerowania efektywnych strategii alokacji (Mohite i in., 2024; Sravanthi i in., 2023).

8. *Model AI in crisis management and regional resilience* skupia się na wykorzystaniu AI do zwiększania odporności regionów na różnego rodzaju kryzysy i zagrożenia. Sun i in. (2020) wskazują potencjał AI w zarządzaniu kryzysowym, szczególnie w fazach łagodzenia skutków i odbudowy. AI może być wykorzystywana do szybkiej analizy danych w sytuacjach kryzysowych, modelowania potencjalnych scenariuszy rozwoju sytuacji oraz optymalizacji alokacji zasobów w czasie rzeczywistym (Alheadary, 2023). Takie podejście pozwala na bardziej skuteczne reagowanie na nagłe zagrożenia, takie jak klęski żywiołowe czy kryzysy gospodarcze, zwiększając tym samym ogólną odporność regionu. Wykorzystanie sztucznej inteligencji w zarządzaniu kryzysowym i budowaniu odporności regionalnej stanowi istotny obszar innowacji. AI przekształca klasyczne reaktywne zarządzanie kryzysowe w proaktywną i inteligentną odporność na różnorodne sytuacje kryzysowe (Cao, 2023; Janzen i in., 2023). Modele AI mogą generować ostrzeżenia i rekomendacje, umożliwiając lepsze przygotowanie do kryzysu (Boos i in., 2023) i elastyczne reagowanie na gwałtowne zmiany w otoczeniu. Może to zwiększyć efektywność działań w takich obszarach, jak cyberbezpieczeństwo czy opieka zdrowotna, oraz zwiększać dostępność usług publicznych i prywatnych (Žítek i Klímová, 2020).

9. *AI-driven regional education and skill development*. Model ten koncentruje się na wykorzystaniu AI do wspierania rozwoju edukacji i kompetencji w regionie, co jest kluczowe dla długoterminowego rozwoju gospodarczego. AI może być wykorzystywana do analizy potrzeb rynku pracy, personalizacji ścieżek edukacyjnych oraz identyfikacji luk kompetencyjnych w regionie. Systemy AI mogą wspierać tworzenie programów edukacyjnych dostosowanych do specyfiki regionalnej, a także ułatwiać dostęp do zasobów edukacyjnych poprzez platformy e-learningowe. Takie podejście pozwala na lepsze dopasowanie systemu edukacji do potrzeb regionalnego rynku pracy i wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego w regionie.

7.5. Wyzwania związane ze stosowaniem AI w polityce regionalnej

Implementacja sztucznej inteligencji (AI) w polityce regionalnej, mimo licznych potencjalnych korzyści, to wyzwania i ograniczenia, które wymagają dokładnej analizy i rozważenia. Niniejszy punkt skupia się na trzech kluczowych aspektach: kwestiach etycznych i prawnych, problemach związanych z interpretowalnością i transparentnością algorytmów oraz nierównościach regionalnych w dostępie do technologii AI.

Wykorzystanie AI w polityce regionalnej rodzi istotne pytania etyczne i prawne. Jednym z fundamentalnych wyzwań jest ochrona prywatności obywateli i zabezpieczenie danych osobowych. Systemy AI do sprawnego działania powinny być trenowane na obszernych zbiorach danych, co może prowadzić do konfliktów z regulacjami, takimi jak RODO (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych). Konieczne jest zatem opracowanie mechanizmów, które umożliwią efektywne wykorzystanie AI przy jednoczesnym poszanowaniu praw jednostek do prywatności.

Kolejnym aspektem jest kwestia odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez systemy AI. W przypadku błędnych czy kontrproduktywnych decyzji pojawia się pytanie o to, kto ponosi odpowiedzialność – twórcy algorytmu, podmioty wdrażające czy bezpośredni użytkownicy AI? Problem ten nie dotyczy wyłącznie zastosowania AI w sektorze publicznym – konieczne jest stworzenie jasnych ram prawnych regulujących odpowiedzialność w kontekście wykorzystania AI i jego skutków.

Istotnym wyzwaniem jest również zapewnienie sprawiedliwości i niedyskryminacji w procesach decyzyjnych wspomaganych przez AI. Algorytmy mogą nieświadomie powielać lub wzmacniać istniejące podziały społeczne, co może prowadzić do nierównego traktowania różnych grup społecznych lub regionów. Konieczne jest zatem wdrożenie mechanizmów kontroli i audytu systemów AI pod kątem potencjalnej dyskryminacji.

Jednym z kluczowych wyzwań w stosowaniu AI w polityce regionalnej jest tzw. problem czarnej skrzynki. Wiele zaawansowanych algorytmów AI, szczególnie opartych na głębokim uczeniu, charakteryzuje się wysoką złożonością, co utrudnia (a często zupełnie uniemożliwia) zrozumienie czy odtworzenie procesu decyzyjnego. To rodzi problemy z interpretowalnością i transparentnością, które są kluczowe dla zachowania zaufania publicznego i zgodności z wymogami prawnymi. Brak przejrzystości działania systemów AI może prowadzić do trudności w komunikacji celów i instrumentów polityki regionalnej interesariuszom. To z kolei będzie skutkować obniżeniem zaufania obywateli do instytucji publicznych i podważeniem legitymizacji działań podejmowanych przy wsparciu AI. Rozwiązaniem może być opracowanie metod i narzędzi zwiększających interpretowalność algorytmów AI. Może to polegać na stosowaniu bardziej przejrzystych modeli uczenia maszynowego, implementacji technik „interpretowalnej” sztucznej inteligencji (*explainable AI*, XAI) czy wreszcie tworzeniu systemów hybrydowych łączących AI z tradycyjnymi metodami analizy.

Implementacja AI w polityce regionalnej może paradoksalnie prowadzić do pogłębienia nierówności między regionami. Takie nierówności mogą się pojawić na kilku poziomach. Po pierwsze, w dostępie do infrastruktury technicznej niezbędnej do implementacji AI, takiej jak szybkie łącza internetowe

czy moce obliczeniowe (wraz ze wzrostem skomplikowania obliczeń barierą stanie się także dostęp do energii elektrycznej i infrastruktury energetycznej). Po drugie, w dostępie do wysokiej jakości danych, które są kluczowe dla trenowania efektywnych modeli AI. Po trzecie, w dostępności wykwalifikowanych kadr zdolnych do projektowania systemów AI, wdrażania i zarządzania nimi. W konsekwencji bardziej rozwinięte regiony będą w stanie lepiej wykorzystać potencjał AI do stymulowania rozwoju gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców, podczas gdy regiony słabiej rozwinięte mogą pozostać w tyle. To z kolei może skutkować pogłębieniem istniejących dysproporcji rozwojowych. Wyzwaniem dla polityki regionalnej jest zatem nie tylko wdrażanie AI, lecz także zapewnienie równomiernego dostępu do tej technologii i związanych z nią korzyści. Wymaga to skoordynowanych działań na poziomach krajowym i europejskim, obejmujących inwestycje w infrastrukturę cyfrową, programy edukacyjne i szkoleniowe oraz mechanizmy transferu technologii i wiedzy między regionami.

Warto zaznaczyć, że wyzwania te są ze sobą ściśle powiązane i wymagają holistycznego podejścia. Na przykład dążenie do zwiększenia interpretowalności algorytmów może jednocześnie rozwiązywać kwestie etyczne związane z transparentnością procesów decyzyjnych. Podobnie działania mające na celu zmniejszenie nierówności regionalnych w dostępie do AI mogą się przyczynić do bardziej sprawiedliwego i etycznego wykorzystania tych technologii.

Istotnym aspektem jest także kwestia zarządzania danymi. Efektywne wykorzystanie AI w polityce regionalnej wymaga dostępu do dużych ilości wysokiej jakości danych. Jednakże gromadzenie i przetwarzanie tych danych musi się odbywać z poszanowaniem prywatności obywateli i zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Wyzwaniem jest zatem stworzenie systemów zarządzania danymi umożliwiających efektywne wykorzystanie AI przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa i prywatności. Wdrażanie AI w zarządzaniu publicznym musi uwzględniać wyzwania związane z prywatnością danych, stronniczością algorytmiczną oraz kwestiami etycznymi, aby zapewnić sprawiedliwość i odpowiedzialne praktyki AI (Arora i in., 2024; Upreti i in., 2023). Przyszłość działań w zakresie zarządzania AI skupia się na potrzebie regulacji i ram prawnych, które będą kierować korzystnym rozwojem technologii AI, jednocześnie łagodząc związane z nią ryzyka (Margetts, 2022).

Warto również zwrócić uwagę na potencjalne ryzyko nadmiernego polegania na AI w procesach decyzyjnych. Mimo niewątpliwych korzyści płynących z wykorzystania AI, kluczowe decyzje dotyczące rozwoju regionalnego powinny uwzględniać również czynnik ludzki i lokalną specyfikę, której algorytmy mogą nie być w stanie w pełni zidentyfikować czy prawidłowo zaimplementować (na obecnym etapie rozwoju narzędzi AI).

Skuteczna implementacja narzędzi AI wymaga interdyscyplinarnego podejścia, łączącego ekspertyzę z dziedziny technologii, prawa, etyki, ekonomii i nauk społecznych. Bardzo ważne jest wypracowanie zrównoważonego podejścia, które pozwoli maksymalizować korzyści płynące z AI przy jednoczesnym minimalizowaniu potencjalnych zagrożeń i nierówności.

7.6. Zakończenie

Dynamika rozwoju technologii AI oraz jej potencjał w zakresie optymalizacji procesów decyzyjnych i analitycznych sugerują, że UE powinna podjąć działania w celu wdrożenia narzędzi sztucznej inteligencji w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Kluczowe czynniki determinujące tę konieczność obejmują: potencjał AI w zwiększaniu efektywności alokacji zasobów, usprawnianiu procesów monitoringu i ewaluacji, a także możliwość personalizacji interwencji regionalnych. W perspektywie długoterminowej sukces w implementacji AI w polityce regionalnej będzie zależał od zdolności do ciągłej adaptacji i doskonalenia rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania technologiczne, etyczne i społeczne.

Proces implementacji powinien obejmować kompleksową analizę istniejących instrumentów polityki spójności pod kątem możliwości integracji rozwiązań AI, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawnych, etycznych i technologicznych. Niezbędne będzie opracowanie ram regulacyjnych umożliwiających wykorzystanie AI w procesach decyzyjnych związanych z polityką spójności, przy jednoczesnym zachowaniu transparentności i odpowiedzialności. Implementacja narzędzi AI w polityce spójności wymagać będzie również intensyfikacji działań w zakresie budowania kompetencji cyfrowych wśród pracowników administracji publicznej oraz interesariuszy zaangażowanych w procesy planowania i wdrażania polityk regionalnych.

Istotne będzie również zapewnienie interoperacyjności systemów AI z istniejącymi bazami danych i mechanizmami raportowania, co umożliwi efektywne wykorzystanie dostępnych informacji. Ponadto należy rozważyć utworzenie centralnej platformy AI dedykowanej polityce spójności, która mogłaby służyć jako narzędzie wspomagające procesy decyzyjne na różnych szczeblach administracyjnych.

Implementacja rozwiązań AI w polityce regionalnej i polityce spójności niesie ze sobą również wyzwania związane z zapewnieniem równości i sprawiedliwości w dystrybucji środków. Konieczne będzie opracowanie mechanizmów kontrolnych i audytowych, które zagwarantują, że decyzje podejmowane przy wsparciu AI będą zgodne z celami tych polityk i nie doprowadzą do pogłębienia nierówności regionalnych i społecznych. W tym kontekście

istotne będzie również uwzględnienie aspektów etycznych związanych z wykorzystaniem AI w procesach decyzyjnych o znaczeniu społeczno-ekonomicznym.

Literatura

- Ahdadou, M., Aajly, A. i Tahrouch, M. (2024). Enhancing Corporate Governance Through AI: A Systematic Literature Review. *Technology Analysis and Strategic Management*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/09537325.2024.2326120>
- Alheadary, W. G. (2023). Artificial Intelligence Metamodel for Controlling and Structuring the Crisis Management Domain. *Journal of Computer Science*, 19(8), 988-997. <https://doi.org/10.3844/jcssp.2023.988.997>
- Amicone, A., Marangoni, L., Marceddu, A. i Miccoli, M. (2023). AI-based Public Policy Making: A New Holistic, Integrated and "AI by Design" Approach. W: *Proceedings 19th International Conference on Distributed Computing in Smart Systems and the Internet of Things (DCOSS-IoT)* (s. 525-532). IEEE. <https://doi.org/10.1109/DCOSS-IoT58021.2023.00087>
- Arora, A., Gupta, M., Mehmi, S., Khanna, T., Chopra, G., Kaur, R. i Vats, P. (2024). Towards Intelligent Governance: The Role of AI in Policymaking and Decision Support for E-Governance. *Smart Innovation, Systems and Technologies*, 379, 229-240. https://doi.org/10.1007/978-981-99-8612-5_19
- Boos, W., Stroh, M.-F., Phalachandra, R. H., Selvi, S., Boersma, S. i Benning, J. (2023). Measuring Acceptance and Benefits of AI-Based Resilience Services. W: E. Alfnes, A. Romsdal, J. O. Strandhagen, G. von Cieminski, D. Romero (red.), *Advances in Production Management Systems. Production Management Systems for Responsible Manufacturing, Service, and Logistics Futures*. APMS 2023. IFIP Advances in Information and Communication Technology, vol. 690 (s. 122-135). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-43666-6_9
- Cai, H. (2022). Promoting Regional Economic Transformation Forecast Based on Intelligent Computing Technology. *Computational Intelligence and Neuroscience*, 2022, 1-12. <https://doi.org/10.1155/2022/1835376>
- Cao, L. (2023). AI and Data Science for Smart Emergency, Crisis and Disaster Resilience. *International Journal of Data Science and Analytics*, 15(3), 231-246. <https://doi.org/10.1007/s41060-023-00393-w>
- Chen, T., Yang, J., Du, W., Yao, J., Yan, J., Ge, H., Bhuiyan, N., Zhou, F., Liu, X. i Zeng, Y. (2022). Data Quality Criteria for Urban Waste Management Policy-Making Using Environment-based Design. *IFAC-PapersOnLine*, 55(10), 1435-1440. <https://doi.org/10.1016/j.ifacol.2022.09.592>
- Chernov, I., Dranko, O., Guo, M., Novikov, D., Pan, J. i Raikov, A. (2023). Scenario Modelling of Country's Region Development with Artificial Intelligence Support. W: *2023 IEEE 12th International Conference on Communication Systems and Network Technologies (CSNT)* (s. 653-660). <https://doi.org/10.1109/CSNT57126.2023.10134656>
- De Blasio, G., D'Ignazio, A. i Letta, M. (2022). Gotham City. Predicting 'Corrupted' Municipalities with Machine Learning. *Technological Forecasting and Social Change*, 184, 122016. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.122016>
- Diran, D., Hoekstra, M. i van Veenstra, A. F. (2022). Applications of Data-Driven Policymaking in the Local Energy Transition: A Multiple-case Study in the Netherlands. W: R. Krim-

- mer i in. (red.), *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 13392 (s. 55-72). https://doi.org/10.1007/978-3-031-23213-8_4
- Du, J., Ye, X., Jankowski, P., Sanchez, T. W. i Mai, G. (2024). Artificial Intelligence Enabled Participatory Planning: A Review. *International Journal of Urban Sciences*, 28(2), 183-210. <https://doi.org/10.1080/12265934.2023.2262427>
- Feffer, M., Skirpan, M., Lipton, Z. i Heidari, H. (2023). From Preference Elicitation to Participatory ML: A Critical Survey Guidelines for Future Research. W: *AIES 2023: Proceedings of the 2023 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society* (s. 38-48). <https://doi.org/10.1145/3600211.3604661>
- Gurney, N., King, T. i Miller, J. H. (2022). An Experimental Method for Studying Complex Choices. W: C. Stephanidis, M. Antona, S. Ntoa, G. Salvendy (red.), *HCI International 2022 – Late Breaking Posters*. HCII 2022. Communications in Computer and Information Science, vol. 1654 (s. 39-45). https://doi.org/10.1007/978-3-031-19679-9_6
- Haasnoot, M., Warren, A. i Kwakkel, J. H. (2019). Dynamic Adaptive Policy Pathways (DAPP). W: V. Marchau, W. Walker, P. Bloemen, S. Popper (red.), *Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice* (s. 71-92). https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2_4
- Herath Pathirannehelage, S., Shrestha, Y. R. i von Krogh, G. (2024). Design Principles for Artificial Intelligence-augmented Decision Making: An Action Design Research Study. *European Journal of Information Systems*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/0960085X.2024.2330402>
- Holzmann, V., Zitter, D. i Peshkess, S. (2022). The Expectations of Project Managers from Artificial Intelligence: A Delphi Study. *Project Management Journal*, 53(5). <https://doi.org/10.1177/87569728211061779>
- Hwang, S., Nam, T. i Ha, H. (2021). From Evidence-based Policy Making to Data-driven Administration: Proposing the Data vs. Value Framework. *International Review of Public Administration*, 26(3), 291-307. <https://doi.org/10.1080/12294659.2021.1974176>
- Janssen, M., Attard, J. i Alexopoulos, C. (2019). Data-driven Government: Creating Value from Big and Open Linked Data Track: E-government. W: *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, vol. 2019 (s. 2890-2891). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85077129007&partnerID=40&md5=40090371a497bb-fba4f98eefe91da0d9>
- Janzen, S., Ahiagble, A. P., Khaliq, L. A., Gdanitz, N., Saxena, P., Mithare, P., Skrytskyi, D. i Maass, W. (2023). PAIRS – Privacy-Aware, Intelligent and Resilient Crisis Management. W: *CEUR Workshop Proceedings*, vol. 3618. CEUR-WS. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85184346429&partnerID=40&md5=5b973732275b53704566b6a281e331b1>
- Jordan, M. I. i Mitchell, T. M. (2015). Machine Learning: Trends, Perspectives, and Prospects. *Science*, 349(6245), 255-260. <https://doi.org/10.1126/SCIENCE.AAA8415>
- Khan, M. W., Saad, S., Ammad, S., Rasheed, K. i Jamal, Q. (2024). Smart Infrastructure and AI. W: S. Saad, S. Ammad, K. Rasheed (red.), *AI in Material Science: Revolutionizing Construction in the Age of Industry 4.0* (s. 193-215). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781003438489-9>
- Komisja Europejska. (2021). Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie Sztucznej Inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021) 206 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>
- Larsen, C., Kipper, J., Schmid, A. i Ricceri, M. (red.). (2022). *The Relevance of Artificial Intelligence in the Digital and Green Transformation of Regional and Local Labour Markets Across Europe*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783957104113>

- Lazzeretti, L., Innocenti, N., Nannelli, M. i Oliva, S. (2023). The Emergence of Artificial Intelligence in the Regional Sciences: A Literature Review. *European Planning Studies*, 31(7), 1304-1324. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2101880>
- Lu, Z., Wang, D. i Yin, M. (2024). Does More Advice Help? The Effects of Second Opinions in AI-Assisted Decision Making. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 8(CSCW1), artykuł 217. <https://doi.org/10.1145/3653708>
- Margetts, H. (2022). Rethinking AI for Good Governance. *Daedalus*, 151(2), 360-371. https://doi.org/10.1162/DAED_a_01922
- Mohite, R., Kanthe, R., Kale, K. S., Bhavsar, D. N., Murthy, D. N. i Murthy, R. A. D. (2024). Integrating Artificial Intelligence into Project Management for Efficient Resource Allocation. *International Journal of Intelligent Systems and Applications in Engineering*, 12(4s), 420-431.
- Nawaz, M. U. S., Ehsan, M. K., Mahmood, A., Mumtaz, S., Sodhro, A. H. i Khan, W. U. (2023). Efficient Resource Prediction Framework for Software-defined Heterogeneous Radio Environmental Infrastructures. *Advanced Engineering Informatics*, 56, artykuł 101976. <https://doi.org/10.1016/j.aei.2023.101976>
- Noorman, M. i Swierstra, T. (2023). Democratizing AI from a Sociotechnical Perspective. *Minds and Machines*, 33(4), 563-586. <https://doi.org/10.1007/s11023-023-09651-z>
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD/LEGAL/0449. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>
- Parks, S. i Koch, M. (2020). *Region-Based Electrical Intelligence System*. Patent number: 11815929. <https://patents.justia.com/patent/20240111322>
- Peng, H., Wu, H. i Shen, X. S. (2021). Edge Intelligence for Multi-Dimensional Resource Management in Aerial-Assisted Vehicular Networks. *IEEE Wireless Communications*, 28(5), 59-65. <https://doi.org/10.1109/MWC.101.2100056>
- Satri, J., El Mokhi, C. i Hachimi, H. (2022). *Artificial Intelligence and Machine Learning for a Better Decision Making in the Public Sector*. 8th International Conference on Optimization and Applications, ICOA 2022 – Proceedings. <https://doi.org/10.1109/ICOA55659.2022.9934325>
- Smirnov, A., Ponomarev, A. i Levashova, T. (2023). Towards a Methodology for Developing Human-AI Collaborative Decision Support Systems. W: H. P. da Silva, P. Ciproso (red.), *Computer-Human Interaction Research and Applications*. CHIRA 2023. Communications in Computer and Information Science, vol. 1996 (s. 69-88). https://doi.org/10.1007/978-3-031-49425-3_5
- Sravanthi, J., Sobti, R., Semwal, A., Shravan, M., Al-Hilali, A. A. i Bader Alazzam, M. (2023). AI-assisted Resource Allocation in Project Management. W: *2023 3rd International Conference on Advance Computing and Innovative Technologies in Engineering*, ICACITE 2023 (s. 70-74). <https://doi.org/10.1109/ICACITE57410.2023.10182760>
- Srivastava, D. K., Kolb, J. i Feigh, K. M. (2024). *Impact of Abstraction Levels of Context Information on AI-Advised Decision Making for an Entry Descent and Landing Task*. AIAA SciTech Forum and Exposition, 2024. <https://doi.org/10.2514/6.2024-1601>
- Sun, W., Bocchini, P. i Davison, B. D. (2020). Applications of Artificial Intelligence for Disaster Management. *Natural Hazards*, 103(3), 2631-2689. <https://doi.org/10.1007/S11069-020-04124-3>
- Tukhtabaev, J. S., Otajanov, U., Nurullaeva, S. T., Saydullaeva S. i Abdulxayeva, G. M. (2023). The Use of Intelligent Mathematical Models for Regional Investment Distribution Processes Analysis. *American Journal of Business and Operations Research*, 9(1), 17-25. <https://doi.org/10.54216/ajbor.090102>
- Upreti, K., Verma, A., Mittal, S., Vats, P., Haque, M. i Ali, S. (2023). A Novel Framework for Harnessing AI for Evidence-Based Policymaking in E-Governance Using Smart Contracts.

- Communications in Computer and Information Science*, 1921 CCIS, 231-240. https://doi.org/10.1007/978-3-031-45124-9_18
- Van der Pas, J. W. G. M., Walker, W. E., Marchau, V. A. W. J., van Wee, B. i Kwakkel, J. H. (2013). Operationalizing Adaptive Policymaking. *Futures*, 52, 12-26. <https://doi.org/10.1016/J.FUTURES.2013.06.004>
- Van Veenstra, A. F. i Kotterink, B. (2017). Data-driven Policy Making: The Policy Lab Approach. *Lecture Notes in Computer Science*, 10429 LNCS, 100-111. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64322-9_9/FIGURES/1
- Verma, P. i Jain, A. (2022). Digital Water: New Approach to Build Efficient Water Management Systems. W: A. Hussain, G. Tyagi, S.-L. Peng (red.), *IoT and AI Technologies for Sustainable Living: A Practical Handbook* (s. 93-106). <https://doi.org/10.1201/9781003051022-6>
- Wauters, M. i Vanhoucke, M. (2016). A Comparative Study of Artificial Intelligence Methods for Project Duration Forecasting. *Expert Systems with Applications*, 46, 249-261. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2015.10.008>
- Wu, M. (2022). Neural Network Algorithm in Regional Macroeconomic Forecast. *2022 IEEE 2nd International Conference on Mobile Networks and Wireless Communications, ICMNWC 2022*. <https://doi.org/10.1109/ICMNWC56175.2022.10031670>
- Xiao, J. i Boschma, R. (2023). The Emergence of Artificial Intelligence in European Regions: The Role of a Local ICT Base. *Annals of Regional Science*, 71, 747-773. <https://doi.org/10.1007/s00168-022-01181-3>
- Žitek, V. i Klímová, V. (2020). Regional Resilience Redefinition: Postpandemic Challenge. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 28(4). <https://doi.org/10.46585/sp28041136>

INTELLIGENTNE REGIONY, SILNA EUROPA? AI JAKO NARZĘDZIE POLITYKI REGIONALNEJ

Streszczenie: Rozdział zawiera analizę potencjału i wyzwań związanych z implementacją sztucznej inteligencji (AI) w polityce regionalnej. Celem badania jest ocena możliwości wykorzystania AI do optymalizacji procesów decyzyjnych, alokacji zasobów oraz monitorowania efektów interwencji w ramach polityki regionalnej. Praca opiera się na przeglądzie najnowszej literatury naukowej i identyfikuje kluczowe obszary zastosowań AI, takie jak analiza danych regionalnych, zarządzanie projektami czy modelowanie scenariuszy rozwojowych. Omówiono również modele integracji AI z procesami decyzyjnymi oraz wyzwania etyczne i prawne. Wnioski wskazują na potrzebę wdrożenia AI w perspektywie krótko- do średnioterminowej, z uwzględnieniem konieczności budowania kompetencji cyfrowych i zapewnienia równego dostępu do technologii w różnych regionach.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, inteligentne regiony, modelowanie predykcyjne

INTELLIGENT REGIONS, STRONG EUROPE? ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN REGIONAL POLICY-MAKING

Abstract: This study analyses the potential and challenges associated with implementing artificial intelligence (AI) in the European Union's regional policy. The research aims to assess the possibilities of using AI to optimise decision-making processes, resource

allocation, and monitoring of intervention effects within cohesion policy. Based on a review of recent scientific literature, the paper identifies key areas of AI applications, such as regional data analysis, project management, and development scenario modelling. It also discusses models for integrating AI with decision-making processes and addresses ethical and legal challenges. The conclusions highlight the need for AI implementation in the short to medium term, considering the necessity of building digital competencies and ensuring equal access to technology across different regions.

Keywords: Artificial Intelligence, predictive modelling, smart regions

JEL Classification: O2, O3

DOI: 10.15611/2024.84.0.07

Dr Krzysztof Biegun

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Finansów

e-mail: krzysztof.biegun@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-4888-6600

Zainteresowania naukowe: polityka monetarna i kursowa, polityka makroostrożnościowa, zarządzanie ryzykiem kursowym oraz ryzykiem stóp procentowych.

RYNEK TRANSPORTU LOTNICZEGO W POLSCE W OKRESIE 20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Łukasz Olipra

8.1. Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wywarła wpływ na wszystkie obszary gospodarki. Było to z jednej strony wynikiem działania mechanizmów rynkowych i przystąpienia do wspólnego rynku Unii Europejskiej, z drugiej – wdrażaniem i dostosowywaniem się do regulacji, które obowiązywały w Unii. W niektórych obszarach gospodarki i branżach efekty członkostwa były odroczone w czasie ze względu na wynegocjowane okresy przejściowe, w innych zmiany następowały bardzo szybko, bo nowe regulacje zaczynały obowiązywać z dniem akcesji. Do takich branż należy transport lotniczy. Rynek usług transportu lotniczego został zliberalizowany od początku członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Otwarcie polskiego rynku polegające przede wszystkim na swobodnym dostępie do tras i polskich portów lotniczych dla przewoźników z innych państw członkowskich UE rozpoczęło proces jego dynamicznego rozwoju. Dwudziesta rocznica przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wydaje się dobrym momentem na dokonanie pewnych podsumowań i analiz zmian, które zaszły w tym okresie na rynku transportu lotniczego w Polsce.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja głównych zmian, będących konsekwencją liberalizacji rynku transportu lotniczego w Polsce, wynikającej z akcesji Polski do Unii Europejskiej. W pierwszej części opracowania przedstawiono podstawowe regulacje w zakresie funkcjonowania międzynarodowego transportu lotniczego, a następnie omówiono proces liberalizacji rynku lotniczego w Unii Europejskiej. Dalej przeprowadzono analizę zmian ilościowych, które w czasie 20 lat członkostwa w UE obserwowaliśmy w transporcie lotniczym w Polsce (głównie dynamiczny wzrost liczby pasażerów i operacji) oraz jakościowych – przeanalizowano strukturę rynku pasażerskiego transpor-

tu lotniczego według typów przewoźników oraz konkretnych linii lotniczych. Opracowanie zamyka omówienie oddziaływania zmian w przewozach pasażerskich na funkcjonowanie portów lotniczych w Polsce.

Wśród zastosowanych metod należy wymienić badanie źródeł zastanych (*desk research*), analizę danych statystycznych dotyczących ruchu lotniczego w Polsce, wskaźniki dynamiki oraz analizę struktury.

8.2. Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowego transportu lotniczego

Aby zrozumieć proces liberalizacji rynku usług transportu lotniczego w Unii Europejskiej, należy najpierw zapoznać się z podstawowymi zasadami i międzynarodowymi regulacjami prawnymi, w oparciu o które funkcjonował (i w dużej mierze wciąż funkcjonuje) międzynarodowy transport lotniczy. Podstawowy system prawa traktatowego, normujący na płaszczyźnie wielostronnej publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej stanowi Konwencja chicagowska o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (1944) oraz uzupełniające ją dokumenty, uzgodnione na Konferencji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w Chicago w 1944 r.; więcej na ten temat: (Rhoades, 2008, s. 41-49). Konwencja opiera się na powszechnie przyjętych zasadach suwerenności powietrznej państw i przynależności państwowej statków powietrznych, dodatkowo trwale je sankcjonując (Żylicz, 2002, s. 47).

Konwencja chicagowska określiła wolności lotnicze jedynie dla statków powietrznych wykonujących nieregularną służbę lotniczą. Wykonywanie nad lub na terytorium każdego państwa regularnych międzynarodowych służb powietrznych zostało w myśl Konwencji uzależnione od specjalnego zezwolenia lub innego upoważnienia udzielonego przez to państwo. Nie została określona forma takiego zezwolenia, zakładano natomiast, że będzie ono w głównej mierze udzielane poprzez podpisanie dodatkowych układów. Pierwsza i druga wolność lotnicza (wolności techniczne lub też tranzytowe) są przyznawane wzajemnie dla międzynarodowych regularnych służb powietrznych przez strony Układu o dwóch wolnościach. Układ podpisało 118 państw (dane ICAO z 2001 r.). Wolności od trzeciej do piątej (wolności handlowe) wraz z wolnościami technicznymi przyznają sobie wzajemnie dla międzynarodowych regularnych służb powietrznych strony Układu o pięciu wolnościami (podpisało go jedynie 12 państw) (Polkowska, 2007, s. 67-68; Żylicz, 2002, s. 48, 55, 56). Ograniczony zakres zastosowania wolności lotniczych określonych systemem chicagowskim, szczególnie niepowodzenie Układu o pięciu wolnościami, spowodowały potrzebę uregulowania eksploatacji międzynarodowych służb

powietrznych, a szczególnie służb regularnych, dwustronnymi umowami lotniczymi. Konwencja chicagowska została uzupełniona przez ponad 2000 dwustronnych umów lotniczych określających warunki wykonywania regularnych przewozów międzynarodowych¹ (Żylicz, 2002, s. 151). Stąd wzięło się określenie systemu rządzącego międzynarodowym transportem lotniczym jako systemu chicagowsko-bilateralnego (Olipra, 2009a, s. 78-79).

Przedmiotem umów dwustronnych jest w szczególności określenie: „uzgodnionych służb” (*agreed service*), w tekstach polskich zwanych na ogół uzgodnionymi liniami, z wyszczególnieniem ich tras (*specified routes*) lub wyliczeniem punktów, między którymi trasy te mogą przebiegać; wzajemnie przyznanych przywilejów, czyli wolności lotniczych, zwanych też prawami przewozowymi (*traffic rights*), ewentualnie również dozwolonych sposobów ich wykorzystywania; zasad wyznaczania i upoważniania przewoźników lotniczych do eksploatacji służb powietrznych (*designated airlines*); zasad ustalania zdolności przewozowej² (*capacity*) uzgodnionych służb; ustalania taryf lotniczych; różnego rodzaju przywilejów i immunitetów (zwanych też prawami pomocniczymi – *ancillary rights*) przysługujących przewoźnikom” (Olipra, 2009a, s. 78-79; Żylicz, 2002, s. 151).

Umowy zawierane od Konferencji w Chicago do końca lat 70. miały przeważnie charakter restryktywny. Ograniczenia i restrykcje w nich zawarte dotyczyły przede wszystkim kwestii takich jak: określanie dostępu do tras, zakres przyznanych wolności lotniczych, liczba wyznaczonych przewoźników (najczęściej wyznaczony był tylko jeden przewoźnik, bardzo rzadko dwóch), określania zdolności przewozowej i innych warunków eksploatacji linii (Żylicz, 2002, s. 151). Podsumowując, należy stwierdzić za Szymajdą, iż system chicagowski wraz z systemem umów dwustronnych ma charakter restryktywny i jest przeciwny zasadzie liberalizmu. W istotny sposób wyłącza on konkurencję w międzynarodowym lotnictwie na rzecz drobiazgowej regulacji (Olipra, 2009a, s. 83; Szymajda, 2002, s. 27).

¹ Ocenia się, że na świecie są już prawie 4000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej (Żylicz, 2002, s. 151).

² „Przez zdolność przewozową służb powietrznych (*capacity*) rozumie się wielkość przewozów, jakie przewoźnik lub przewoźnicy lotniczy mogą zaoferować i wykonać, z uwzględnieniem: 1) zdolności statków powietrznych użytych w tych służbach (*aircraft capacity*) określoną przez liczbę miejsc pasażerskich lub udźwig handlowy oraz 2) częstotliwość (*frequency*), czyli liczbę lotów w określonym przedziale czasu” (Żylicz, 2002, s. 327).

8.3. Proces liberalizacji rynku transportu lotniczego w Unii Europejskiej

Proces ten rozpoczął się w 1987 r. Miał charakter etapowy i polegał na uchwalaniu przez Radę Unii Europejskiej tzw. pakietów liberalizacyjnych: w 1987 r. (pierwszy pakiet), w 1990 r. (drugi pakiet) oraz w 1992 r. (trzeci pakiet). Liberalizacji podlegały wszystkie najważniejsze dziedziny funkcjonowania rynku transportu lotniczego, takie jak: taryfy, zdolność przewozowa czy dostęp do rynku. Za datę zakończenia procesu liberalizacji (wspólnotowy transport lotniczy uznaje się za całkowicie zliberalizowany) uważa się 1 kwietnia 1997 r., kiedy to przewoźnicy lotniczy wyposażeni w licencję eksploatacyjną otrzymali wolny dostęp do wszystkich tras Wspólnoty wraz z kabotażem; więcej na ten temat: (Myszona, 2000, s. 59-63).

Trzonem unijnego prawa w zakresie polityki transportu lotniczego są trzy rozporządzenia trzeciego pakietu:

- Rozporządzenie Rady nr 2407/92 o licencjonowaniu przewoźników lotniczych,
- Rozporządzenie Rady nr 2408/92 o dostępie przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty,
- Rozporządzenie Rady nr 2409/92 o opłatach za przewóz pasażerów i towarów w służbach powietrznych.

Stanowią one o swobodnym dostępie europejskich linii lotniczych do każdego europejskiego portu lotniczego i wszystkich tras na terenie Unii na zasadach handlowych. Trzeci pakiet zlikwidował też podział między regularnymi i nieregularnymi służbami powietrznymi, co powoduje, że mogą one od tej chwili ze sobą konkurować na takich samych zasadach (Olipra, 2009b).

Akty prawne trzeciego pakietu muszą być pojmowane w połączeniu ze stosownymi regulami konkurencji. Przepisy te realizują pojęcie gospodarki rynkowej w dziedzinie europejskiego lotnictwa cywilnego, w rozumieniu Traktatu rzymskiego.

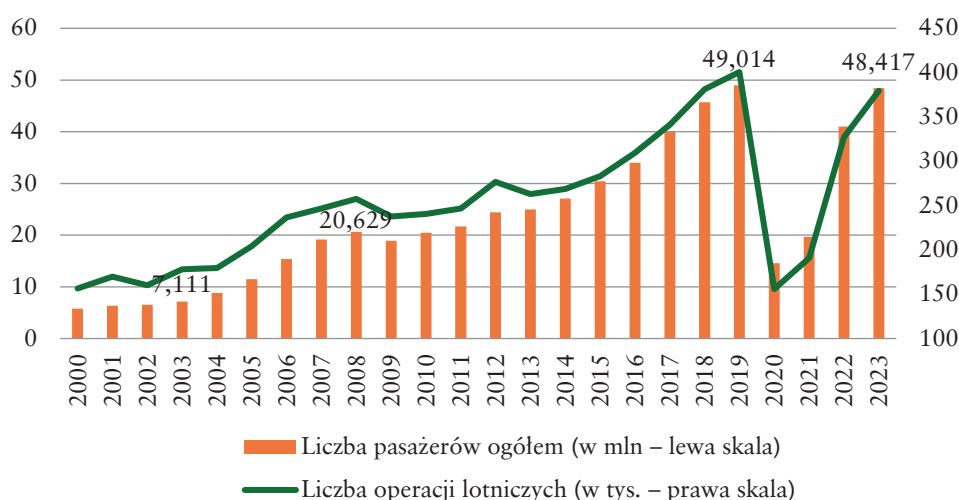
Zasadniczym celem dodatkowych przepisów odnoszących się do harmonizacji technicznej, bezpieczeństwa lotniczego, ochrony konsumenta i podobnych zagadnień, jest ustanowienie jednakowych warunków działalności dla wszystkich konkurujących ze sobą linii lotniczych. Polityka kryjąca się pod tą częścią prawodawstwa uznaje, że liberalizacja transportu lotniczego jest najlepszym sposobem na utrzymanie i ochronę międzynarodowej konkurencyjności europejskiego transportu lotniczego, a także stwarza warunki dla jak największej efektywności tej działalności. (Szymajda, 2002, s. 233)

Do dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej, czyli do 1 maja 2004 r., funkcjonowanie rynku transportu lotniczego w zakresie połączeń międzyna-

wych opierało się na systemie chicagowskim i dwustronnych umowach lotniczych podpisywanych przez kilkadziesiąt lat z różnymi państwami. Z chwilą wejścia do Unii Europejskiej polski rynek lotniczy został zliberalizowany zgodnie z regulacjami przyjętymi w Unii Europejskiej, które od tego czasu stały się podstawą funkcjonowania tej gałęzi transportu w Polsce. W obszarze transportu lotniczego nie zostały uzgodnione żadne okresy przejściowe, czyli polski rynek lotniczy został zliberalizowany od pierwszego dnia członkostwa. Oznaczało to otwarcie dla przewoźników zagranicznych dostępu do polskich portów lotniczych oraz tras pomiędzy nimi i portami lotniczymi w innych państwach członkowskich UE, możliwość swobodnego tworzenia siatki połączeń i kształtowania cen biletów. Tym samym rozpoczął się trwający do dzisiaj dynamiczny rozwój rynku transportu lotniczego objawiający się rosnącą liczbą przewoźników oferujących swoje połączenia, rosnącą liczbą połączeń z polskich lotnisk (w dużym stopniu regionalnych) do nowych destynacji, aż w końcu rosnącą liczbą operacji lotniczych i pasażerów. W dalszej części tego opracowania zostaną przedstawione i omówione główne rezultaty liberalizacji rynku transportu lotniczego w Polsce wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej.

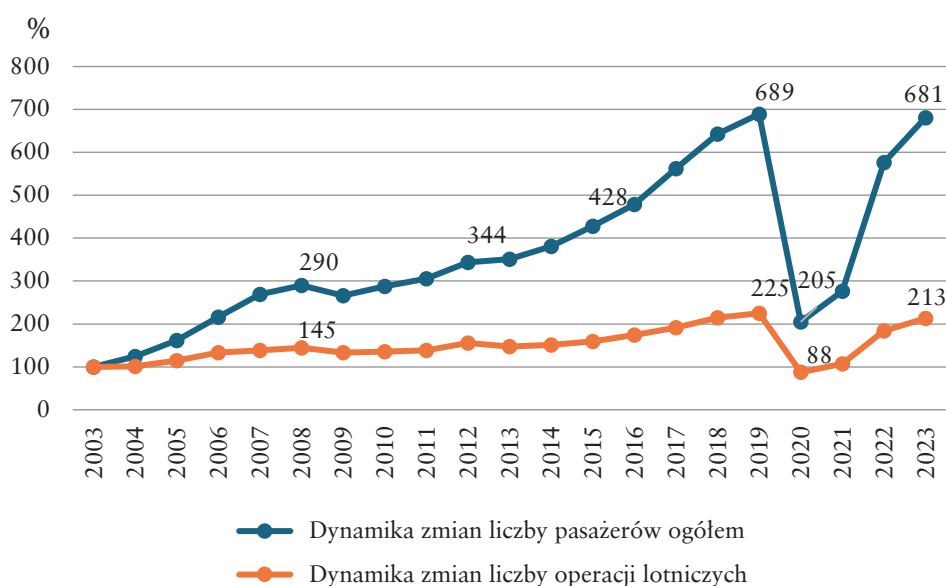
8.4. Zmiany ilościowe na rynku transportu lotniczego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej rozpoczęła bezprecedensowy rozwój transportu lotniczego, który trwa właściwie nieprzerwanie do dzisiaj. Na rysunku 8.1 przedstawiono liczbę pasażerów oraz operacji lotniczych w Polsce w latach 2000-2023. Okres czterech lat przed wejściem Polski do UE cechuje się niską dynamiką wzrostu zarówno liczby pasażerów, jak i operacji lotniczych. Dynamika wzrosła, począwszy od 2004 r. do 2008 r. W latach 2009-2013 nastąpiła pewna stagnacja, której przyczyną był międzynarodowy kryzys finansowy i jego konsekwencje, jednak po tym okresie ponownie nastąpiło ożywienie, zahamowane wybuchem pandemii COVID-19. Na uwagę zasługuje jednak to, że po wygaśnięciu pandemii liczba pasażerów i operacji szybko wróciła do poziomów podobnych do notowanych przed pandemią. Liczba pasażerów w 2019 r. (ostatni rok przed pandemią) w porównaniu z 2003 r. (ostatni rok przed akcesją) wzrosła prawie 7-krotnie (rys. 8.2). Zarówno na rys. 8.1, jak i na rys. 8.2 zauważalna jest pewna różnica w dynamice wzrostu liczby pasażerów i liczby operacji lotniczych. Wynika to przede wszystkim z tego, że w Polsce w tym okresie zaczęły operować większe samoloty z większą zdolnością przewozową.



Rys. 8.1. Liczba pasażerów i operacji lotniczych w Polsce w latach 2000-2023

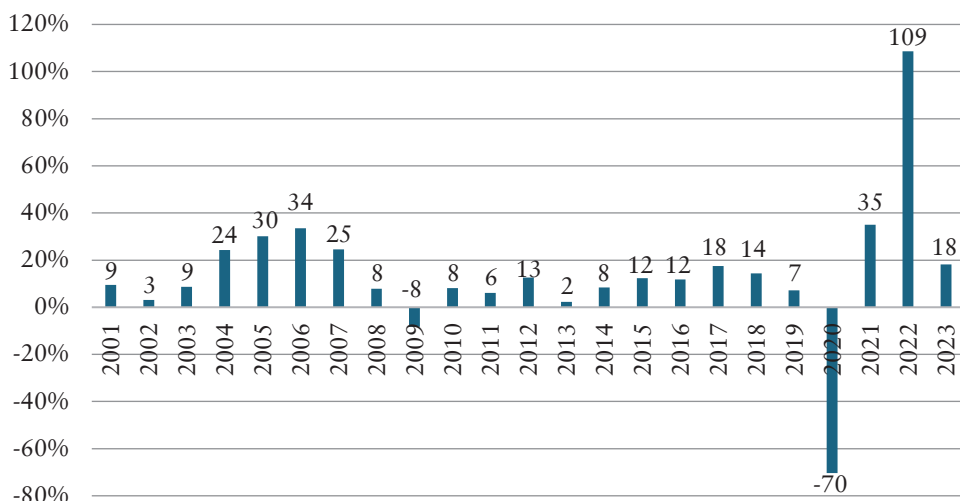
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.



Rys. 8.2. Dynamika zmian liczby pasażerów i operacji lotniczych w latach 2003-2023 (rok 2003 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Na rysunku 8.3 przedstawiono dynamikę zmian liczby pasażerów w latach 2001-2023 rok do roku. Dynamika ta była największa w latach następujących bezpośrednio po wejściu Polski do UE, co w głównej mierze wynika z niskiej bazy i małej liczby pasażerów obsługiwanych na polskich lotniskach przed akcesją. Na uwagę zasługuje jednak dwucyfrowy poziom wzrostów rok do roku w latach 2015-2018, który na tym rynku nie jest często notowany.

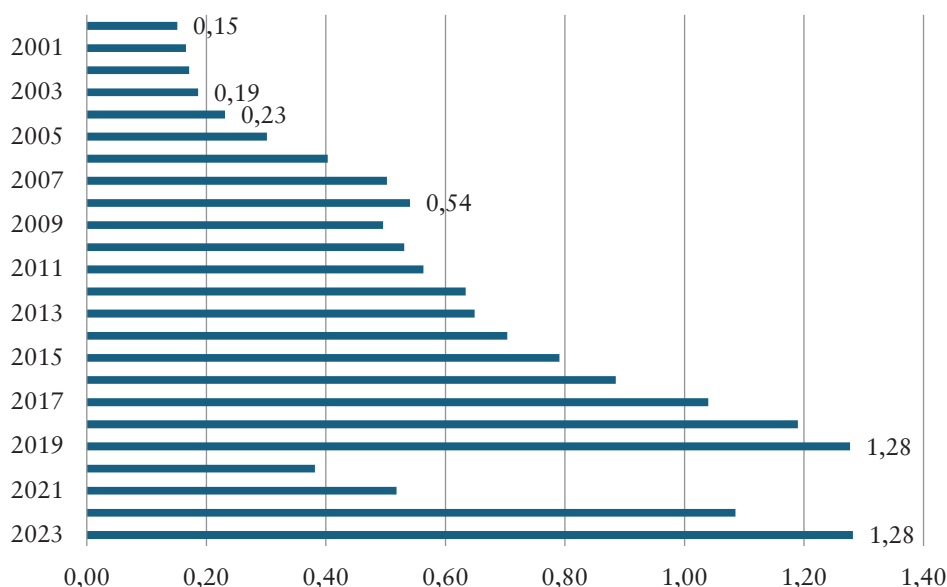


Rys. 8.3. Dynamika zmian liczby pasażerów w latach 2001-2023 rok do roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Wzrost liczby pasażerów wpłynął również na znaczne podniesienie współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa (rys. 8.4). Jest to współczynnik odnoszący liczbę pasażerów transportu lotniczego w danym kraju do liczby ludności. Współczynnik ten w 2003 r. wynosił 0,19, co można ogólnie interpretować, że statystycznie jedynie 19% społeczeństwa korzystało z oferty podróży lotniczych. W 2019 r. współczynnik mobilności lotniczej osiągnął poziom 1,28 – oznacza to, że średnio na każdego mieszkańca Polski przypada ponad jedna podróż lotnicza rocznie. Należy zauważyć, że współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa jest wskaźnikiem prostym i łatwo interpretowalnym. Jednak ta jego prostota wiąże się z pewnymi niebezpieczeństwami. Nie uwzględnia on na przykład tego, że część społeczeństwa w ogóle nie korzysta z połączeń lotniczych, inni natomiast podróżują samolotem z dużą częstotliwością. Mimo tych uogólnień i ograniczeń współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa może być wykorzystywany (i często jest, nawet w oficjalnych dokumentach rządowych) do analizy zmian wykorzystania połączeń lotniczych przez dane społeczeństwo w czasie, a także

do analizy i porównań stopnia rozwoju rynku transportu lotniczego w różnych krajach (Huderek-Glupska, 2011, s. 150; Olipra, 2016, s. 269; Pancer-Cybulska i in., 2014, s. 326-327).



Rys. 8.4. Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce w latach 2000-2023

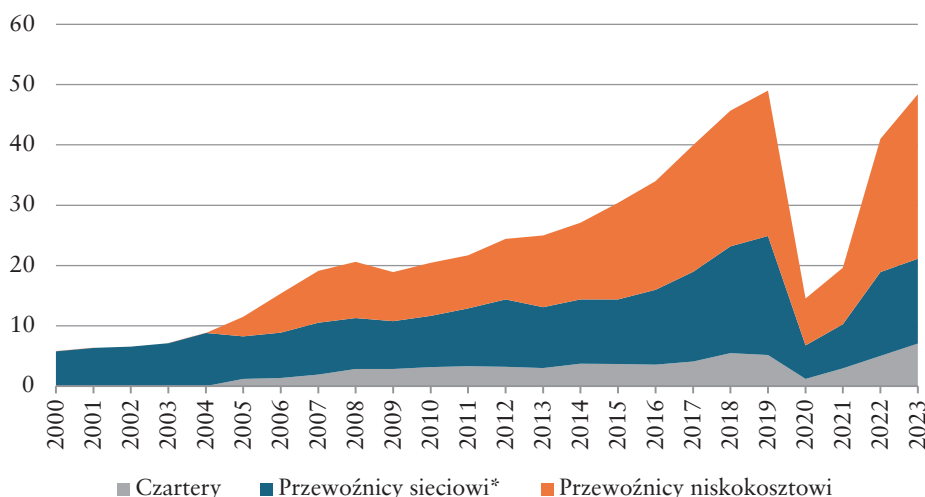
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego i GUS.

Zmiany ilościowe mierzone liczbą pasażerów, operacji lotniczych oraz współczynnikiem mobilności lotniczej społeczeństwa nie są jednak jedynymi zmianami, z jakimi mieliśmy do czynienia po akcesji Polski do UE. Istotne były również zmiany jakościowe wynikające głównie z faktu pojawienia się na polskim rynku przewoźników niskokosztowych. W dalszej części opracowania przedstawiono i przeanalizowano strukturę rynku lotniczego w Polsce według przewoźników oraz modelu biznesowego linii lotniczych.

8.5. Zmiany struktury rynku lotniczego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Możliwość swobodnego dostępu do polskiego rynku lotniczego wynikająca z jego liberalizacji w związku z akcesją do UE umożliwiła rozpoczęcie działalności na nim przewoźnikom niskokosztowym. Na rysunku 8.5 przedstawiono liczbę pasażerów w Polsce w latach 2000-2023 z podziałem na typ przewoź-

nika. Do 2005 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego nie dzielił pasażerów na grupy według typu przewoźnika, nie ma więc możliwości zaprezentowania podobnych danych dla lat wcześniejszych. Dlatego też na rys. 8.5 do 2005 r. wszystkich pasażerów zaliczono do grupy przewoźników sieciowych, mimo że pierwsza tania linia lotnicza (Centralwings) zaczęła operować na polskim rynku w 2003 r., a od 2004 r. swoje połączenia zaczęli oferować Wizzair i Ryanair. Analizując rys. 8.5, można wyciągnąć wniosek, że wzrost liczby pasażerów w Polsce po akcesji do UE był generowany głównie przez przewoźników niskokosztowych. Zarówno przewoźnicy sieciowi, jak i czartery również notowały wzrosty liczby pasażerów, jednak ich dynamika była zdecydowanie niższa niż w przypadku tanich linii lotniczych.



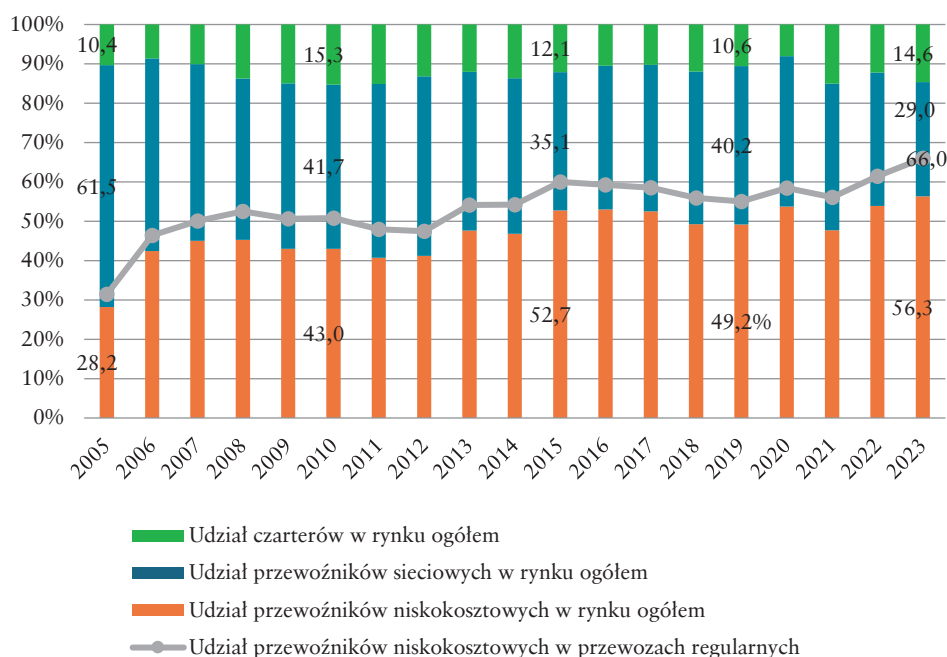
* Ze względu na inną metodologię zbierania danych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego przed akcesją do UE oraz w pierwszych latach członkostwa nie jest możliwe podanie dokładnych i wiarygodnych danych za 2004 r. oraz lata wcześniejsze w podziale na typy przewoźników. Przewoźnicy funkcjonujący w oparciu o model niskokosztowy rozpoczęli operacje w Polsce w 2003 r. (Air Polonia). ULC nie posiada również wiarygodnych danych na temat liczby pasażerów czarterowych do 2004 r., stąd dane za lata 2000-2004 prezentują liczbę pasażerów w Polsce ogółem.

Rys. 8.5. Liczba pasażerów transportu lotniczego w Polsce w latach 2000-2023 z podziałem na typy przewoźników

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Efektom dynamicznego rozwoju działalności przewoźników niskokosztowych w Polsce, a tym samym ciągłego wzrostu liczby przewożonych przez nich pasażerów był rosnący udział tanich linii lotniczych w polskim rynku. W 2005 r. 61,5% wszystkich polskich pasażerów w ruchu regularnym i czarte-

rowym korzystało z połączeń przewoźników sieciowych, natomiast z połączeń tanich linii nieco ponad 28% (rys. 8.6). W 2023 r. udział przewoźników sieciowych wyniósł jedynie 29%, natomiast niskokosztowych 56,3%. Jednak jeśli weźmiemy pod uwagę tylko pasażerów w ruchu regularnym, to udział w rynku przewoźników niskokosztowych wyniósł w 2023 r. aż 66%.



Rys. 8.6. Udział w polskim rynku (według liczby pasażerów) poszczególnych kategorii przewoźników w latach 2005-2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W tabeli 8.1 przedstawiono udział w rynku przewozów regularnych głównych linii lotniczych operujących z polskich portów lotniczych. Uwagę zwraca sukcesywnie malejący udział w rynku polskiego narodowego przewoźnika Polskich Linii Lotniczych LOT. W 2005 r. wynosił on prawie 44%, a następnie zmalał do nieco ponad 20% w 2015 r. Zahamowanie tej tendencji, a nawet pewne odrabianie strat, nastąpiło w latach 2016-2021, jednak już w 2023 r. udział w rynku PLL LOT spadł do poziomu 17,6%. Teoretycznie spadek udziału w rynku nie musi oznaczać spadku liczby przewiezionych przez PLL LOT pasażerów, a może wynikać z większych wzrostów u konkurencji. Dane publikowane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego sugerują jednak, że w tym przypadku tak nie jest. Przed wybuchem pandemii COVID-19 polski narodowy przewoźnik

Tabela 8.1. Udział głównych linii lotniczych w rynku przewozów regularnych w Polsce w latach 2005-2023 (w %)

Linia lotnicza	Rok									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PLL LOT	43,8	33,5	31,5	27,4	28,4	29,1	29,9	28,4	26,7	24,8
Ryanair	2,5	11,0	13,4	16,2	19,4	21,5	20,8	23,0	30,0	27,9
Wizzair	12,0	14,7	16,0	19,2	21,6	22,6	22,1	19,7	18,5	19,3
Lufthansa	6,0	5,0	5,2	6,0	6,7	7,1	7,8	7,0	6,9	7,7
EasyJet	4,0	3,1	3,7	5,3	4,0	3,1	2,3	2,0	2,1	2,1
Norwegian Air Shuttle	0,5	1,8	3,1	3,9	3,5	2,2	1,9	1,8	1,9	2,5
Pozostali	31,2	30,9	27,1	22,0	16,4	14,4	15,2	18,1	14,0	15,7
Wszyscy przewoźnicy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PLL LOT, Ryanair i Wizzair łącznie	58,3	59,2	60,9	62,8	69,4	73,2	72,8	71,1	75,1	72,0
Linia lotnicza	Rok									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
LOT Polish Airlines	20,7	22,4	23,6	26,1	26,9	26,8	26,3	23,5	17,6	
Ryanair	30,7	30,6	30,7	28,7	27,3	29,2	34,1	37,0	36,6	
Wizzair	21,8	21,7	21,4	21,7	21,6	25,1	19,8	21,2	25,4	
Lufthansa	7,3	6,7	5,6	5,6	5,4	4,2	4,5	4,2	4,4	
EasyJet	2,0	2,3	2,4	2,2	2,4	1,8	0,8	1,1	1,2	
Norwegian Air Shuttle	3,0	2,7	2,1	2,1	2,0	1,2	0,7	1,3	1,5	
Pozostali	14,5	13,8	14,1	13,7	14,4	11,7	13,7	11,7	13,3	
Wszyscy przewoźnicy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
PLL LOT, Ryanair i Wizzair łącznie	73,2	74,6	75,7	76,5	75,9	81,1	80,2	81,7	79,6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

zwiększał liczbę pasażerów, która osiągnęła w 2019 r. prawie 11,7 mln. W 2023 r. według danych ULC przewiózł on jedynie niecałe 7,3 mln pasażerów. Tak duża różnica może jednak wynikać ze zmiany metodologii publikowania danych przez ULC. Od 2023 r. w danych dotyczących liczby przewiezionych

pasażerów przez poszczególne linie lotnicze nie są uwzględniani pasażerowie w ruchu krajowym (do 2022 r. pasażerowie krajowi byli uwzględniani łącznie z międzynarodowymi). Natomiast duża część pasażerów PLL LOT to pasażerowie krajowi korzystający z połączeń między portami regionalnymi i lotniskiem Chopina w Warszawie. Na tych trasach polski narodowy przewoźnik jest wciąż główną linią lotniczą oferującą swoje usługi.

Kolejnym wnioskiem, jaki nasuwa się z analizy danych przedstawionych w tab. 8.1, jest ten, że na polskim rynku lotniczych przewozów pasażerskich wykształcił się swoisty wąski oligopol. Trzech głównych przewoźników: PLL LOT, Ryanair oraz Wizzair, posiada łączny udział w rynku oscylujący wokół 75%, a nawet w ostatnich latach wokół 80%.

8.6. Oddziaływanie zmian w przewozach pasażerskich na porty lotnicze w Polsce

Wzrost pasażerskich przewozów lotniczych w Polsce nie pozostał bez wpływu na polskie porty lotnicze. W ciągu 20 lat po wejściu do Unii Europejskiej nastąpił znaczny wzrost udziału lotnisk regionalnych w obsłudze ruchu pasażerskiego w Polsce (tab. 8.2). Udział głównego polskiego lotniska – Warszawy-Okęcie im. F. Chopina – w obsłudze ruchu pasażerskiego spadł z prawie 73% w 2003 r. do nieco ponad 35% w 2023 r. Dodatkowo można zaobserwować dysproporcje w wielkości udziałów poszczególnych portów regionalnych. Szczególnie dynamicznie rozwija się port lotniczy w Krakowie (18% udziału w obsłudze pasażerów w 2023 r.), a następnie Gdańsk i Katowice (odpowiednio 11,3 i 10,7%). Kolejne lotniska: Wrocław, Poznań i Warszawa-Modlin notują udziały między 7,4 a 5,3%. Pozostałe osiem polskich lotnisk regionalnych obsłużyło w 2023 r. łącznie 5,4% pasażerów w ruchu regularnym i czarterowym.

Tabela 8.2. Struktura ruchu lotniczego w Polsce w latach 2003-2023 według portów lotniczych (w %)

Port lotniczy	Rok										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Warszawa-Okęcie	72,6	67,9	61,5	52,7	48,4	45,7	43,7	42,3	43,0	39,2	42,7
Kraków-Balice	8,3	9,0	13,6	15,3	15,9	14,0	14,0	13,9	13,8	14,0	14,6
Gdańsk-Rębiechowo	5,1	5,2	5,9	8,1	8,9	9,4	10,0	10,8	11,3	11,7	11,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Katowice- -Pyrzowice	3,6	6,5	9,4	9,4	10,3	11,6	12,1	11,6	11,5	10,3	10,0
Wrocław- -Strachowice	4,0	4,0	3,9	5,6	6,6	7,2	7,0	7,8	7,4	7,9	7,5
Warszawa- -Modlin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	1,4
Poznań-Ławica	3,7	3,9	3,5	4,1	4,5	6,1	6,6	6,8	6,6	6,4	5,3
Rzeszów	0,9	0,8	0,8	1,3	1,4	1,6	2,0	2,2	2,2	2,3	2,4
Pozostałe*	1,7	1,4	1,4	3,4	3,8	4,4	4,5	4,7	4,3	4,7	4,8
Suma	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Łącznie porty regionalne	27,4	30,7	38,5	47,3	51,6	54,3	56,3	57,7	57,1	60,8	57,3

Port lotniczy	Rok									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Warszawa- -Okęcie	39,1	36,8	37,6	39,4	38,8	38,4	37,6	37,9	35,1	35,4
Kraków-Balice	14,1	13,8	14,6	14,6	14,8	17,1	17,8	15,6	18,0	18,0
Gdańsk- -Rębiechowo	12,1	12,1	11,7	11,5	10,9	10,9	11,7	10,9	11,1	11,3
Katowice- -Pyrzowice	9,9	10,0	9,4	9,7	10,6	9,9	9,9	11,8	10,7	10,7
Wrocław- -Strachowice	7,5	7,5	7,0	7,0	7,2	7,2	6,9	7,2	7,0	7,4
Warszawa- -Modlin	6,3	8,5	8,4	7,2	6,7	6,3	6,0	7,4	7,6	6,5
Poznań-Ławica	5,3	4,9	5,0	4,6	5,4	2,1	4,5	12,1	5,5	5,3
Rzeszów	2,2	2,1	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,3	1,7	1,8
Pozostałe*	3,7	4,3	4,3	4,2	4,0	3,6	4,1	2,7	3,2	3,6
Suma	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Łącznie porty regionalne	60,9	63,2	62,4	60,6	61,2	61,6	62,4	62,1	64,9	64,6

* Porty lotnicze: Szczecin-Goleniów, Lublin, Bydgoszcz, Łódź-Lublinek, Olsztyn Mazury, Radom-Sadków, Zielona Góra. Wszystkie te porty w 2023 r. miały udział w rynku przewozów pasażerskich poniżej 1%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Dynamiczny wzrost liczby pasażerów w regionalnych portach lotniczych spowodował szybkie wyczerpywanie się ich przepustowości. Konieczne były inwestycje w rozbudowę i rozwój infrastruktury lotniskowej. Jednak szczegółowe zaprezentowanie tego zagadnienia i danych faktograficznych przekracza możliwości tego opracowania; więcej na ten temat: (Olipra, 2010).

8.7. Zakończenie

Wejście Polski do Unii Europejskiej i związana z tym liberalizacja rynku rozpoczęły proces dynamicznego i bezprecedensowego wzrostu i rozwoju rynku transportu lotniczego w Polsce. W okresie 20 lat członkostwa w UE liczba pasażerów obsługiwanych w polskich portach lotniczych wzrosła prawie 7-krotnie. Tendencja wzrostowa została przyhamowana w małym stopniu przez kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r. oraz w bardzo dużym stopniu przez wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r. (spadek liczby pasażerów w 2020 r. o 70% w stosunku do roku poprzedniego). Po wygaśnięciu pandemii ruch lotniczy odrodził się jednak bardzo szybko i wrócił na ścieżkę rozwoju notowaną przed pandemią. Znacznie wzrósł współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa (z 0,19 w 2003 r. do 1,28 w 2023 r.). Warto również nadmienić, że taka skala wzrostów nie byłaby możliwa bez wzrostu zamożności polskiego społeczeństwa, który to wzrost również został odnotowany w okresie 20 lat członkostwa. Prezentacja szczegółowych danych na ten temat przekracza możliwości tego opracowania, jednak wydaje się oczywiste, że sam wzrost podaży usług transportu lotniczego, licznych nowych połączeń oraz zwiększenie zdolności przewozowej bez efektywnego popytu nie wygenerowałby wzrostu liczby pasażerów o tej skali.

Zmianom ilościowym towarzyszyły też zmiany jakościowe. Dzięki liberalizacji na rynku rozpoczęły działalność i dynamiczną ekspansję tanie linie lotnicze, które oferowały bilety w bardzo niskich, atrakcyjnych i osiągalnych dla większej grupy ludzi cenach. Ich pojawienie się na rynku zwiększyło presję konkurencyjną na przewoźników sieciowych, w tym przede wszystkim na polskiego narodowego przewoźnika PLL LOT, który przed wejściem Polski do UE miał pozycję dominującą na rynku. Dzięki swojej ekspansji przewoźnicy niskokosztowi sukcesywnie zwiększali swój udział w rynku lotniczym w Polsce, osiągając w 2023 r. poziom 56% całości rynku (łącznie ruch regularny i czarterowy) oraz 66% ruchu regularnego. Choć przewoźnicy sieciowi (w tym PLL LOT) również zwiększali liczbę obsługiwanych pasażerów, to jednak dynamika wzrostów była niższa niż ta notowana przez tanie linie. Można zaryzykować stwierdzenie, że wzrost rynku transportu lotniczego w Polsce w okresie ostatnich 20 lat zawdzięczamy przede wszystkim przewoźnikom

niskokosztowym. Analiza struktury według konkretnych linii lotniczych pozwala natomiast wyciągnąć wniosek, że na polskim rynku lotniczym powstał swoisty wąski oligopol: trzech największych pod względem liczby przewiezionych pasażerów przewoźników (PLL LOT, Ryanair oraz Wizzair) posiada ok. 80% udziału w rynku przewozów regularnych.

To również głównie dzięki tanim liniom lotniczym wzrósł udział w rynku regionalnych portów lotniczych w Polsce. Jednym z podstawowych elementów niskokosztowego modelu biznesowego w branży lotniczej jest operowanie z lotnisk drugorzędnych i regionalnych, co pozwala im obniżyć koszty i ze względu na mniejszy ruch na tych lotniskach uzyskać krótszy czas rotacji. Udział portów regionalnych w obsłudze pasażerskiego ruchu lotniczego wzrósł z 27% w 2003 r. do prawie 65% w 2023 r. Szybko rosnąca liczba pasażerów prowadziła natomiast do wyczerpywania się w szybkim tempie przepustowości lotnisk i wymusiła również inwestycje w rozwój infrastruktury lotniskowej w Polsce. Celem niniejszej pracy była identyfikacja głównych zmian i konsekwencji liberalizacji rynku transportu lotniczego w Polsce wynikającej z akcesji kraju do UE, co w opinii autora zostało osiągnięte. Bardziej szczegółowe przedstawienie skutków liberalizacji rynku lotniczego w Polsce przekracza możliwości tego opracowania. Będzie jednak przedmiotem dalszych badań i analiz autora.

Literatura

- Huderek-Glapska, S. (2011). *Wpływ portu lotniczego na rozwój gospodarki regionu* (Niepublikowana praca doktorska). Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. <https://www.wbc.poznan.pl/publication/209536>
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.).
- Myszona, K. (2000). *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*. Wydawnictwo Liber.
- Olipra, Ł. (2009a). *Liberalizacja rynku usług transportu lotniczego w Unii Europejskiej i jej skutki* (Niepublikowana praca doktorska). Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Olipra, Ł. (2009b). Geneza i podstawy liberalizacji rynku usług transportu lotniczego w Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (71), 148-156.
- Olipra, Ł. (2010). Inwestycje w infrastrukturę lotniczą jako czynnik rozwoju gospodarczego miast i regionów. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, (246), 89-103.
- Olipra, Ł. (2016). Współczynnik biznesowej mobilności lotniczej pracowników w dolnośląskich przedsiębiorstwach – implikacje dla polityki rozwoju regionalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (417), 135-152.
- Pancer-Cybulska, E., Olipra, Ł., Cybulski, L. i Surówka, A. (2014). *Transport lotniczy a regionalne rynki pracy w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Polkowska, M. (2007). *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działanie, perspektywy*. Akademia Obrony Narodowej.

- Rhoades, D. L. (2008). *Evolution of International Aviation. Phoenix Rising*. Ashgate.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym (OJ L 240/1 z dnia 28.08.1992).
- Rozporządzenie Rady nr 2408/92/EWG o dostępie przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych (zastępujące Rozporządzenie nr 2343/90) (OJ L 240/8 z dnia 28.08.1992).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze (zastępujące Rozporządzenie nr 2343/90) (OJ L 240/15 z dnia 28.08.1992).
- Szymajda, I. (2002). *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy stosowania prawa polskiego*. Wydawnictwo Liber.
- Żylicz, M. (2002). *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. LexisNexis.

RYNEK TRANSPORTU LOTNICZEGO W POLSCE W OKRESIE 20 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja głównych zmian, będących konsekwencją liberalizacji rynku transportu lotniczego w Polsce wynikającej z akcesji Polski do Unii Europejskiej. W pierwszej części opracowania przedstawiono podstawowe regulacje w zakresie funkcjonowania międzynarodowego transportu lotniczego, dalej omówiono proces liberalizacji rynku lotniczego w Unii Europejskiej. Następnie przeprowadzono analizę zmian ilościowych (głównie dynamiczny wzrost liczby pasażerów i operacji lotniczych) oraz jakościowych – przeanalizowano strukturę rynku pasażerskiego transportu lotniczego według kryterium typu przewoźnika oraz konkretnych linii lotniczych. Opracowanie zamyka omówienie oddziaływania zmian w przewozach pasażerskich na funkcjonowanie portów lotniczych w Polsce.

Słowa kluczowe: transport lotniczy, rynek lotniczy, akcesja Polski do Unii Europejskiej, liberalizacja rynku transportu lotniczego, efekty liberalizacji rynku lotniczego

THE AIR TRANSPORT MARKET IN POLAND DURING THE 20 YEARS OF POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The purpose of this study is to identify the main changes and consequences of the liberalisation of the air transport market in Poland over the 20 years resulting from Poland's accession to the European Union. The first part of the study presents basic regulations and legal framework of the international air transport, followed by a discussion of the air transport market liberalisation process in the European Union. This is followed by an analysis of quantitative changes (mainly a dynamic increase in the number of passengers and operations) and qualitative changes – the structure of the passenger air transport market by type of carriers and by particular airlines is analysed. The study concludes with a discussion of the impact of changes in passenger air transport on airports in Poland.

Keywords: air transport, aviation market, Poland's accession to the European Union, liberalisation of the air transport market, effects of the liberalisation of the air transport market

JEL Classification: R4

DOI: 10.15611/2024.84.0.08

Dr Łukasz Olipra

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
e-mail: lukasz.olipra@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0002-8880-0402

Zainteresowania naukowe: funkcjonowanie transportu lotniczego oraz badania i analizy wpływu, jaki ta gałąź transportu wywiera na rozwój społeczno-gospodarczy, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarek regionalnych.

ROZWÓJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ¹

Sylwia Dołzbłasz

9.1. Wprowadzenie

Celem rozdziału było przedstawienie problematyki współpracy transgranicznej stanowiącej bardzo istotny element integracji europejskiej. Szczególną uwagę zwrócono przy tym na programy współpracy realizowane w ramach polityki spójności UE. Jakkolwiek nie są one jedyną, to jednak stanowią bardzo często najważniejszą formę współpracy, będącą punktem wyjścia do rozwoju innych działań transgranicznych o formalnym i nieformalnym charakterze. Stąd konsekwencją ich realizacji, zwłaszcza w długim horyzoncie czasowym, są przeobrażenia sfery społecznej oraz ekonomicznej obszarów pograniczy. Kształtowanie się współpracy transgranicznej jest uwarunkowane wieloma różnorodnymi czynnikami, podlega przy tym zmianom w czasie. W konsekwencji przemianom podlegają także ujęcia i podejścia badawcze oraz praktyczna realizacja współpracy. Wydaje się, iż obecnie mamy do czynienia z kolejnym, przełomowym momentem. Tak jak procesy integracji europejskiej, przemiany społeczno-gospodarcze i polityczne po 1989 r. i ich skutki miały bardzo istotny wpływ na zmiany w postrzeganiu granic (w tym szczególnie w aspekcie zmniejszającej się roli granicy jako bariery) i roli powiązań transgranicznych, tak i realia współczesnego, niestabilnego i dynamicznie przeobrażającego się świata wpływają na funkcjonowanie obszarów pogranicznych i możliwości współpracy. Dotyczą one przede wszystkim zmian geopolitycznych, w tym szczególnie ważnych z punktu widzenia Polski zjawisk obserwowanych w skali Europy, związanych m.in. z wojną w Ukrainie, presją migracyjną czy też wzrostem innych napięć międzynarodowych. Ich skutki stanowią i stanowić będą w najbliższej przyszłości

¹ Rozdział przygotowany w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki nr 2018/31/B/HS4/00550 „Stabilność współpracy transgranicznej na przykładzie pograniczy Polski”.

ści jedne z najważniejszych wyzwań dla idei integracji europejskiej, a przez to także kształtu współpracy terytorialnej. Należy przy tym mieć nadzieję, że niezależnie od kierunku obserwowanych przeobrażeń współpraca transgraniczna pozostanie nadal istotnym elementem kształtowania przestrzeni Europy i Polski oraz ważnym przedmiotem badań naukowych.

9.2. Ewolucja współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej i w Polsce

9.2.1. Przemiana funkcji granic

Współpraca transgraniczna ze względu na swoją istotę, tj. ponadgraniczny charakter, jest ściśle związana z granicami politycznymi. Warto zatem zauważyć, że pojęcie i funkcjonowanie granic podlega przemianom, w tym też w odniesieniu do Europy i Polski. Na początku lat 90. XX w. wydawało się, że w efekcie globalizacji i demokratyzacji w Europie Środkowej i Wschodniej granice polityczne zaczęły tracić swoje tradycyjne znaczenie. W tym czasie pojawiło się nawet hasło „świat bez granic” (Ohmae, 1990). W Europie, choć wiele barier zniknęło wraz z upadkiem muru berlińskiego i żelaznej kurtyny, granice nadal się jednak umacniały (Amilhat-Szary, 2007) i pojawiały się nowe bariery, takie jak np. ograniczony dostęp do UE przez jej granicę zewnętrzną (Agnew i in., 2003). W XXI w. nastąpiła intensyfikacja procesów *rebordering* (Newman, 2006), zwłaszcza wraz z masową imigracją z Afryki i Azji, obawami o bezpieczeństwo w UE i pandemią COVID-19 (Więckowski i Timothy, 2021). Stąd granice, umożliwiając większą mobilność, pełnią też funkcję bariery, zapewniając bezpieczeństwo państwom, czego przejawem są m.in. zapory wznoszone ostatnio w Europie w celu odstraszenia uchodźców i zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa (Böhm, 2021; Kovras i Robins, 2016; Vaughan-Williams, 2015). Obserwowana w ostatnim czasie dynamika zmian uwarunkowań geopolitycznych wiąże się ze współwystępowaniem silnych procesów integracyjnych i dezintegracyjnych. Widoczne dążenia do sekurytyzacji granic w Europie i na innych kontynentach wskazują, że idea świata bez granic wydaje się obecnie nierealna, stąd rola współpracy transgranicznej, która ma niwelować negatywne (dzielące) oddziaływanie granic jest tak istotna.

9.2.2. Współpraca transgraniczna w Europie

W Europie od lat 50. XX w. zauważyć można początki współpracy transgranicznej, która towarzyszyła pierwszym działaniom na rzecz zjednoczenia Europy po II wojnie światowej. Początkowo skupiała się głównie na międzypaństwowej współpracy transgranicznej, a później, wraz z postępami decentralizacji, objęła również jednostki regionalne i lokalne (Pietrzyk, 2000) i koncentrowała się głównie wzdłuż granic Niemiec, Francji i krajów Beneluksu. W 1958 r. na pograniczu niemiecko-holenderskim powstał Euregio – pierwszy euroregion, od którego kolejne tego typu struktury wzięły nazwę. Euroregiony odegrały istotną rolę w lokalnej współpracy transgranicznej, szczególnie w latach 60.-80. XX w. Ponadto do rozwoju współpracy istotnie przyczyniły się takie organizacje, jak Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Zgromadzenie Regionów Europy, Rada Europejskich Gmin i Regionów oraz Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich. Dzięki ich wsparciu organizacyjnemu i finansowemu zaczęła się również rozwijać współpraca jednostek terytorialnych niesąsiadujących bezpośrednio przez granicę. Istotny wpływ miały także takie dokumenty, jak Europejska konwencja o współpracy między wspólnotami i władzami terytorialnymi europejskimi (1980 r.) oraz Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych (1981 r.) (Pancer-Cybulska, 2005).

Wraz z postępami w procesie integracji europejskiej intensyfikowały się również działania związane ze współpracą transgraniczną. Głównym bodźcem było wsparcie ze środków UE, zwłaszcza poprzez utworzenie Inicjatywy Wspólnotowej Interreg (1990-1993). Głównym jej celem było przygotowanie regionów przygranicznych do funkcjonowania we wspólnej przestrzeni UE bez wewnętrznych granic. Program Interreg kontynuowano w latach 1994-1999 jako Interreg II, zwiększając przy tym zakres wsparcia. W skład programu wchodziły: Interreg IIA (współpraca transgraniczna), Interreg IIB (sieci energetyczne) oraz Interreg IIC (współpraca ponadnarodowa głównie w dziedzinie planowania regionalnego i przestrzennego). Kolejnym etapem był Interreg III (2000-2006), którego głównym celem było wsparcie spójności społeczno-gospodarczej i zrównoważonego rozwoju obszaru UE. Program składał się z trzech komponentów: Interreg IIIA (współpraca transgraniczna), Interreg IIIB (współpraca ponadnarodowa) oraz Interreg IIIC (współpraca międzyregionalna). W związku z rozszerzeniem UE o 10 nowych państw członkowskich w 2004 r., w tym o Polskę, program Interreg funkcjonował przez kolejne trzy lata już w powiększonej przestrzeni UE. Dofinansowanie dla „starej Unii” wyniosło wtedy 4,88 mld EUR, natomiast dla nowych państw członkowskich – 424,4 mln EUR. Najwięcej środków finansowych, aż 50% całości, prze-

znaczono na współpracę transgraniczną, która miała promować współpracę i bezpośrednie kontakty wzmacniające rozwój gospodarczy i społeczny oraz ochronę środowiska w obszarach przygranicznych, charakteryzujących się zwykle niższym poziomem rozwoju w porównaniu do średniej krajowej.

Z uwagi na uznanie istotnej roli dotychczasowych programów współpracy w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju i integracji obszaru Europy, zwłaszcza w redukcji dzielącej funkcji granic i peryferyjności obszarów przygranicznych oraz wzmocnieniu powiązań transgranicznych i ponadgranicznych, w kolejnym okresie programowania UE znaczenie współpracy znacznie wzrosło. Stąd Europejska Współpraca Terytorialna (2007-2013) stała się jednym z trzech głównych celów polityki strukturalnej UE (z budżetem 7,75 mld EUR). Program obejmował te same komponenty co w poprzednim okresie: współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna. Wsparcie dla współpracy terytorialnej w Europie było kontynuowane przez programy Interreg V (2014-2020), który dysponował budżetem ponad 10 mld EUR na wspieranie współpracy między jednostkami terytorialnymi oraz różnymi partnerami społecznymi i ekonomicznymi w ramach tych samych trzech komponentów. Przy tym Interreg VA obejmował 60 programów realizowanych wzdłuż granic wewnętrznych UE (o łącznej kwocie dofinansowania 6,6 mld EUR), a ponadto programy w ramach instrumentów wsparcia zewnętrznego UE. Obecnie wdrażany jest Interreg VI (2021-2027), na który przeznaczono niespełna 10 mld EUR. Programy w jego ramach mają się przyczyniać do realizacji głównych celów polityki spójności UE, a ponadto dwóch celów specyficznych („lepsze zarządzanie współpracą oraz bezpieczna” i „lepiej chroniona Europa”). Oprócz komponentów funkcjonujących w poprzednich okresach programowania, wprowadzono programy współpracy dla regionów najbardziej oddalonych w ramach specjalnego komponentu Interreg D (regiony nim objęte to: Amazonia i Karaiby, Środkowy Atlantyk/Zatoka Gwinejska, Ocean Indyjski, Kanał Mozambicki) (European Commission, b.d.).

W ciągu swego istnienia Interreg przeszedł ewolucję – począwszy od Inicjatywy Wspólnotowej z budżetem w wysokości zaledwie 1 mld EUR, skoncentrowanej wyłącznie na współpracy transgranicznej, aż po Europejską Współpracę Terytorialną w latach 2014-2020 i poszerzenie współpracy na regiony najbardziej oddalone w latach 2021-2027. W efekcie Interreg stał się kluczowym narzędziem UE wspierającym współpracę pomiędzy głównymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój społeczno-ekonomiczny (w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym), o różnorodnych tematach i obszarach geograficznych.

W procesy integracji europejskiej wpisuje się również ściśle rozwój Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT), które jako instrument

polityki spójności, mimo pewnych trudności w ich funkcjonowaniu, mogą realnie wesprzeć inicjatywę współpracy transgranicznej (Pancer-Cybulska, 2015).

W wyniku implementacji programów Interreg w Europie powstało wiele transgranicznych instytucji i sieci o zróżnicowanych formach organizacyjnych. W skali kontynentu współpraca transgraniczna była ściśle powiązana z procesem integracji europejskiej. W początkowej fazie jej realizacji napotykała wiele trudności (np. wynikających z niedawnych doświadczeń wojennych), gdyż, podobnie jak integracja, była początkowo bardziej koncepcją polityczną (częściowo narzucaną odgórnie). Jednakże z biegiem czasu nabierała praktycznego znaczenia i przekształciła się głównie w inicjatywy oddolne, co pozytywnie wpłynęło na jej rozwój (Blatter i Clement, 2000). Współpraca jest aktywnie wspierana i finansowana przez różne organizacje, programy i fundusze działające w poszczególnych krajach europejskich. Jednakże to programy UE odgrywają kluczową rolę w jej kreowaniu, będąc głównym i stabilnym źródłem funduszy na wspólne projekty partnerów z różnych państw.

9.2.3. Współpraca transgraniczna w Polsce

Polska, wraz z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, zaangażowała się w różnorodne działania dotyczące współpracy transgranicznej w latach 90. XX w., co było efektem procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej oraz otwarcia granic. Uregulowane zostały kwestie graniczne i podpisane zostały nowe traktaty dotyczące dobrosąsiedzkich stosunków. Na początku współpraca opierała się głównie na dwustronnych umowach z sąsiednimi krajami. Wprowadzenie samorządów terytorialnych oraz ratyfikacja Konwencji madryckiej (1993) i Europejskiej karty samorządu lokalnego (1994) stanowiło silny bodziec dla aktywności jednostek terytorialnych w zakresie współpracy transgranicznej. Taka radykalna zmiana uwarunkowań zdecydowanie zwiększyła możliwości działania na arenie międzynarodowej jednostek regionalnych i lokalnych, w relacjach zarówno transnarodowych i międzyregionalnych, jak i transgranicznych. Dodatkowo różnego rodzaju instytucje, takie jak stowarzyszenia, szkoły, instytucje kulturalne oraz uczelnie wyższe coraz intensywniej angażowały się we współpracę zarówno z partnerami zagranicznymi, jak i w ramach organizacji międzynarodowych.

Liberalizacja przepisów granicznych przyczyniła się do intensywnego rozwoju handlu przygranicznego w latach 90., co było szczególnie charakterystyczne dla granicy polsko-niemieckiej. Otwarcie granic sprzyjało ponadto rozwojowi kontaktów międzyludzkich, zarówno dzięki programom integracyjnym dla mieszkańców krajów sąsiednich, jak i dzięki codziennym interakcjom związanym z pracą, nauką czy korzystaniem z usług po drugiej stronie granicy.

Ważną rolę w kształtowaniu współpracy transgranicznej, szczególnie w początkowym etapie, odgrywały euroregiony (Ciok i Raczyk, 2008), które pojawiły się na granicy polsko-niemieckiej oraz polsko-czeskiej już w 1991 r. jako wynik inicjatyw oddolnych i rzeczywistej chęci współpracy jednostek terytorialnych z obszarów przygranicznych. Obecnie euroregiony obejmują wszystkie granice kraju, choć ich rola w rozwoju współpracy jest nieco mniejsza. Lata 90. XX w. charakteryzował intensywny rozwój współpracy między polskimi gminami (a od 1999 r. także powiatami i województwami) oraz ich odpowiednikami z innych państw, co skutkowało dużą liczbą porozumień wynikających zarówno z nawiązywania nowych kontaktów, jak i z formalizowania istniejącej współpracy o charakterze nieformalnym oraz odnawiania starych umów sprzed 1990 r.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, dostępność funduszy UE odegrała kluczową rolę w rozwoju współpracy transgranicznej (Ciok, 2004; Gorzelak i Zawalińska, 2013). Początkowo środki te były przeznaczone głównie na wsparcie programów przedakcesyjnych, a po przystąpieniu do UE w 2004 r. na programy Interreg i programy dla granic zewnętrznych (tab. 9.1). Współpraca ta cieszyła się dużą popularnością wśród beneficjentów i przyczyniła się do realizacji wielu projektów infrastrukturalnych oraz niemajątkowych na wszystkich pograniczach Polski. Głównymi beneficjentami były i nadal są jednostki samorządu terytorialnego (głównie szczebla lokalnego), mniejszą aktywność wykazują inne organizacje (m.in. NGOs, szkoły, agencje rozwoju czy kluby sportowe). Współpraca obejmuje praktycznie wszystkie dziedziny życia społeczno-ekonomicznego, przy czym największy udział w strukturze tematycznej projektów miały działania w zakresie turystyki, transportu, wydarzeń kulturalnych, edukacyjnych i sportowych czy infrastruktury społecznej (Dołzbłasz i Raczyk, 2022). Należy zauważyć, że stosunkowo duży zakres działań podejmowanych przez samorządy stanowi podstawę do włączania w praktyczne działania w ramach projektów współpracy także innych organizacji z ich obszaru (np. projekty z zakresu współpracy edukacyjnej czy kulturalnej są realizowane przez szkoły czy lokalne instytucje kultury).

Oceny realizacji programów UE na rzecz współpracy wykazały pozytywne efekty (Communication from the Commission..., 2017), zarówno w wymiarze materialnym, jak np. budowa dróg czy liczba powstałych centrów kultury, jak i niematerialnym, jak np. redukcja negatywnych stereotypów czy rozwój relacji międzyludzkich. Jednakże, mimo tych pozytywnych wyników, współpraca transgraniczna nadal napotyka wiele trudności, takich jak bariery prawne i administracyjne, językowe, utrudniony dostęp fizyczny, brak współpracy między władzami publicznymi oraz różnice poziomu rozwoju (Raczyk i Dołzbłasz, 2022). W opinii polskich beneficjentów współpracy transgranicznej główne

Tabela 9.1. Struktura i alokacja środków przeznaczonych na programy współpracy transgranicznej z udziałem Polski w poszczególnych edycjach w latach 2004-2027

Program współpracy transgranicznej	Edycja 2004-2006*	Edycja 2007-2013	Edycja 2014-2020	Edycja 2021-2027
	Alokacja środków (wkład EFRR, mln EUR)			
Granice wewnętrzne UE				
Południowy Bałtyk	–	60,7	83,0	85,5
Polska – Saksonia	26,6	105,1	70,0	60,3
Brandenburgia – Polska	30,0	124,5	100,0	88,3
Meklemburgia/Brandenburgia – Polska	29,9	132,8	134,0	124,5
Czechy – Polska	18,0	219,5	226,0	178,9
Polska – Słowacja	10,5	159,5	178,6	132,5
Litwa – Polska	–	71,7	60,2	45,7
Granice zewnętrzne UE				
Polska – Białoruś – Ukraina	37,8	186,2	183,0	–
Polska – Ukraina	–	–	–	214,4
Litwa – Rosja – Polska	24,2	124,2	–	–
Polska – Rosja	–	–	37,5	–
Razem	177,0	1184,2	1072,3	930,1

*Alokacja wyłącznie dla strony polskiej (brak wspólnych budżetów).

Źródło: (Jakubowski i in., 2024).

jej korzyści to wymiana doświadczeń, rozwój relacji i kontaktów, zdobywanie nowych umiejętności przez pracowników organizacji oraz możliwość wykorzystania funduszy unijnych. Korzyści ogólnospołeczne związane z realizacją współpracy transgranicznej były rzadziej wskazywane i dotyczyły integracji społeczności lokalnych, rozwoju turystyki, ochrony dziedzictwa kulturowego, lepszego poznania sąsiednich krajów, rozwoju usług publicznych oraz rozbudowy infrastruktury. Niewielki odsetek beneficjentów wskazywał na ogólne cele integracji europejskiej, takie jak przełamywanie stereotypów i redukcja roli granicy jako bariery w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Niemniej jednak wydaje się, że tego rodzaju korzyści występują, choć są rzadko dostrzegane przez samych beneficjentów. Należy także zauważyć, że realizacja działań w ramach projektów współpracy transgranicznej często była traktowana przez beneficjentów jako uzupełnienie lub alternatywa dla środków krajowych i regionalnych, a projekty były zazwyczaj ukierunkowane na realizację lokalnych potrzeb, często pozbawionych ściśle transgranicznego charakteru (Raczyk i Dołzbłasz, 2022). Z tego powodu

konieczne wydaje się opracowanie mechanizmów umożliwiających kreowanie współpracy w oparciu o rzeczywiste potrzeby społeczno-gospodarcze i dopasowanie działań transgranicznych do uwarunkowań obszarów przygranicznych, co może przyczynić się do jej trwałości i efektywności.

W rozkładzie przestrzennym beneficjentów programów transgranicznych na polskich pograniczach w latach 2007-2020 można stwierdzić występowanie relatywnej stabilności. Miejscowości, w których występowały organizacje stale aktywne w projektach, stanowią kluczowe ogniwa struktur przestrzennych współpracy. Były to z reguły ośrodki miejskie pełniące ważną funkcję w życiu społeczno-gospodarczym poszczególnych pograniczy (np. Jelenia Góra, Ostrawa, Drezno, Lwów, Kaliningrad, Olita, Zielona Góra, Szczecin, Żylinia) oraz jednostki predestynowane do współpracy w związku z ich lokalizacją, np. miasta podzielone (m.in. Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt, Gubin-Guben) czy położone bezpośrednio przy granicy (m.in. Kudowa-Zdrój, Nachod, Puńsk, Brześć). Przy tym na pograniczach polsko-czeskim i polsko-słowackim występowała bardzo duża liczba rozproszonych przestrzennie miejscowości z beneficjentami, a na pograniczu polsko-ukraińsko-białoruskim oraz polsko-rosyjskim charakterystyczna była znacznie większa ich koncentracja przestrzenna w izolowanych jednostkach (Dołzbłasz i Raczyk, 2022).

9.3. Zakończenie

Kształtowanie się współpracy transgranicznej w ramach programów UE jest istotnym aspektem polityki integracji i spójności, szczególnie w praktycznym i lokalnym wymiarze obszarów przygranicznych. Realizacja projektów transgranicznych przyczynia się bowiem do zacieśnienia więzi i zbliżenia obszarów państw sąsiednich, tworzących wspólne pogranicze, w sferze infrastrukturalnej, społecznej, ekonomicznej czy turystycznej. Jednak ocena efektywności tych działań jest niezmiernie trudna ze względu na brak jednolitego modelu integracji pograniczy czy polityki współpracy. Niemniej jednak istotnym jej sukcesem jest wytworzenie sieci współpracy na poszczególnych pograniczach, obejmującej zarówno jednostki administracji publicznej, jak i inne organizacje działające w regionie. Na tej bazie mogą rozwijać się powiązania innego rodzaju, przyczyniając się do redukcji istniejących barier infrastrukturalnych, społecznych czy gospodarczych. W Europie, po okresie entuzjastycznego podejścia do „świata bez granic”, szczególnie silnego w latach 90., podkreślania łączącej funkcji granic i ich pozytywnego oddziaływania na pogranicza, obecnie można zauważyć powrót do bardziej fizyczno-terytorialnego ich postrzegania. Przemiana ta ma wpływ również na współpracę transgraniczną, której konieczny rozwój musi zarazem brać pod uwagę nowe uwarunkowania i wyzwania.

Badania nad granicami, w tym problematyka współpracy transgranicznej, to nadal ważne zagadnienie badawcze. Wśród różnorodnych podejść badawczych dostrzec można ich ewolucję i charakterystyczną zmianę – od postrzegania granicy jako linii i jednowymiarowego jej rozumienia (głównie jako bariery i cechy terytorium państwa) oraz badania jej oddziaływania, do wielowymiarowego i szerokiego ujęcia granic oraz badania powiązań, przepływów i współpracy w różnych sferach. Wyraźnie widoczny dwoisty charakter granic – jako linii podziału i jako miejsca kontaktu w przestrzeni – ma istotne znaczenie dla kształtowania się współpracy transgranicznej. Współcześnie badania w tym zakresie są szczególnym wyzwaniem m.in. ze względu na dynamiczne zmiany uwarunkowań geopolitycznych. Wiążą się one ze współistniejącymi silnymi procesami integracji i dezintegracji, z których te drugie wyrażają się m.in. w powstawaniu nowych murów wzdłuż różnych granic na świecie, w tym w Europie (Till i in., 2013). Wobec obserwowanego wzmacniania i sekurytyzacji granic, można jedynie oczekiwać, że granice jako miejsca strzegące bezpieczeństwa i suwerenności państw nie stracą równocześnie swojej roli jako obszar spotkań, kontaktu i współpracy.

Z tego powodu także w odniesieniu do pograniczy Polski ważne jest pytanie, jak w nowych realiach geopolitycznych będą się kształtować w przyszłości powiązania transgraniczne, które zostały wytworzone dzięki współpracy transgranicznej w długotrwałym procesie i przy dużych nakładach środków. Można przypuszczać, że powiązania transgraniczne wynikające z rzeczywistych lokalnych potrzeb, zakorzenione w świadomości mieszkańców, mają szansę na przetrwanie nawet w niekorzystnych uwarunkowaniach politycznych i społeczno-gospodarczych. Z pewnością współczesne wyzwania dla współpracy transgranicznej otwierają nowe perspektywy badawcze.

Literatura

- Agnew, J., Mitchell, K. i Toal, G. (2003). Introduction. W: J. Agnew, K. Mitchell, G. Toal (red.), *A Companion to Political Geography* (s. 1-9). Blackwell.
- Amilhat-Szary, A.-M. (2007). Are Borders More Easily Crossed Today? The Paradox of Contemporary Trans-Border Mobility in the Andes. *Geopolitics*, 12(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/14650040601031065>
- Blatter, J. i Clement, N. (2000). Introduction to the Volume. Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America. *Journal of Borderlands Studies*, 15(1), 14-53. <https://doi.org/10.1080/08865655.2000.9695541>
- Böhm, H. (2021). The Influence of the COVID-19 Pandemic on Czech-Polish Cross-border Cooperation: From Debordering to Re-bordering? *Moravian Geographical Reports*, 29(2), 137-148. <https://doi.org/10.2478/mgr-2021-0007>
- Ciolek, S. (2004). *Pogranicze polsko-niemieckie: problemy współpracy transgranicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Ciok, S. i Raczyk, A. (2008). Implementation of the EU Community Initiative INTERREG III A at the Polish-German Border. An Attempt at Evaluation. W: M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, R. Knippschild (red.), *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Mind the Gaps!* (s. 33-47). Springer.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. (2017). Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions (COM(2017) 534 final).
- Dołzbłasz, S. i Raczyk, A. (2022). Stabilność współpracy transgranicznej w Polsce w wymiarze tematycznym i przestrzennym. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(90), 64-75. <https://doi.org/10.7366/1509499549006>
- European Commission. (b.d.). *Cooperation Between Regions and Countries. Interreg Programmes*. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation_en
- Gorzela, G. i Zawalińska, K. (2013). *European Territories: From Cooperation to Integration?* Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jakubowski, A., Dołzbłasz, S., Komornicki, T., Matczak, R., Raczyk, A., Wiśniewski, R. i Zaucha, J. (2024). Nowe kierunki współpracy transgranicznej w Polsce w kontekście zmieniających się uwarunkowań: perspektywy programowania 2021-2027 oraz po 2027 roku. *Policy Brief*, (2024/6), KPZK PAN. https://kpzk.pan.pl/images/Policy%20Briefs/Policy%20Brief_2024_6.pdf
- Kovras, I. i Robins, S. (2016). Death as the Border: Managing Missing Migrants and Unidentified Bodies at the EU's Mediterranean Frontier. *Political Geography*, 55, 40-49. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.05.003>
- Newman, D. (2006). Borders and Bordering. Towards an Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186. <https://doi.org/10.1177/1368431006063331>
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Harper Business.
- Pancer-Cybulska, E. (2005). Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (1065).
- Pancer-Cybulska, E. (2015). Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (380), 383-393. <https://doi.org/10.15611/pn.2015.380.35>
- Pietrzyk, I. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Raczyk, A. i Dołzbłasz, S. (2022). Premises and Barriers Associated with Cross-border Cooperation – Evidence From Border Regions of Poland. *EUROPA XXI*, 43, 69-86. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2022.43.4>
- Till, K. E., Sundberg, J., Pullan, W., Psaltis, C., Makriyianni, C., Zincir Celal, R., Samani M. O. i Dowler, L. (2013). Interventions in the Political Geographies of Walls. *Political Geography*, 33(1), 52-62. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.11.005>
- Vaughan-Williams, N. (2015). "We Are Not Animals!" Humanitarian Border Security and Zoopolitical Spaces in Europe. *Political Geography*, 45, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.09.009>
- Więckowski, M. i Timothy, D. J. (2021). Tourism and an Evolving International Boundary: Bordering, Debordering and Rebordering on Usedom Island, Poland-Germany. *Journal of Destination Marketing & Management*, 22, artykuł 100647. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2021.100647>

ROZWÓJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Autorka podjęła tematykę rozwoju współpracy transgranicznej jako ważnego elementu integracji europejskiej w przestrzeni Polski i Europy. Omówiła ewolucję współpracy transgranicznej realizowanej w ramach polityki spójności UE, w tym jej korzyści i bariery. Zwróciła uwagę na współczesne zagrożenia dla współpracy w świetle wyzwań geopolitycznych.

Słowa kluczowe: współpraca transgraniczna, polityka spójności, pogranicza, Polska, Unia Europejska

DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER COOPERATION IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The study addresses the development of cross-border cooperation as an important element of European integration in the space of Poland and Europe. It discusses the evolution of cross-border cooperation implemented within the framework of EU cohesion policy, including its benefits and barriers. Attention is paid to contemporary threats to cooperation in light of geopolitical challenges.

Keywords: cross-border cooperation, cohesion policy, borderlands, Poland, European Union

JEL Classification: R19, R58

DOI: 10.15611/2024.84.0.09

Dr hab. Sylwia Dołzbłasz, prof. UWr

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego,

Zakład Zagospodarowania Przestrzennego

e-mail: sylwia.dolzbłasz@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3206-2690

Zainteresowania naukowe: rozwój regionalny i lokalny oraz geografia polityczna, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki współpracy transgranicznej i granic politycznych.

SKUTECZNOŚĆ PROGNOZOWANIA ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ W WOJEWÓDZTWACH POLSKI W KONTEKŚCIE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Agata Surówka

10.1. Wprowadzenie

Cele polityki energetycznej UE wynikają bezpośrednio z teorii zrównoważonego rozwoju. Jednym z kluczowych problemów rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest sprostanie rosnącemu zapotrzebowaniu na energię, której wytwarzanie jest uciążliwe dla środowiska (Motowidlak, 2014). Zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie środowiska oraz wyczerpywanie się tradycyjnych źródeł energii kierują UE w stronę efektywniejszego i bardziej zintegrowanego systemu produkcji energii z odnawialnych źródeł (Baran i Szostak, 2022). Energia elektryczna jest czynnikiem ułatwiającym funkcjonowanie konsumentów w społeczeństwie oraz stwarza odpowiednie warunki do pracy, rozwoju i odpoczynku (Czarnecka, 2018). Dość często traktowana jest jako jeden z ważniejszych czynników wpływających na rozwój gospodarczy i dobrobyt społeczeństwa. Pojawiają się również stanowiska, że występuje zależność między zużyciem energii elektrycznej a wzrostem gospodarczym (Nagaj, 2016). Poza tym zrozumienie tendencji zużycia energii elektrycznej w odniesieniu do gospodarki jest bardzo ważne dla stabilnego wzrostu i rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej (Kasperowicz, 2014).

Przeprowadzane przez niektórych autorów badania dowodzą, że wzrost gospodarczy nierozzerwalnie związany jest z poziomem zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej w każdym dziale gospodarki narodowej (Zawada, 2007). Rozwijająca się gospodarka kraju generuje bowiem coraz większe zapotrzebowanie na nią (Surówka, 2021). Mieszkańcy oczekują, że dostęp do energii elektrycznej będzie spełniał ich podstawowe, niezbędne do życia potrzeby. W tym

rozumieniu należy ją traktować jako produkt strategiczny kraju, w którym występuje silna korelacja między wielkością posiadanych zasobów energii a rozwojem gospodarczym województw (Tutak, 1996). W opinii niektórych autorów zużycie energii elektrycznej jest jedną z najważniejszych cech definiujących gospodarkę ze względu na brak alternatywy dla ludzkiego zapotrzebowania na nią. Procesy globalizacji, gospodarka oparta na wiedzy, a przede wszystkim postęp technologiczny uniemożliwiły funkcjonowanie gospodarki bez dostępu do energii elektrycznej (Nagaj, 2016).

Według szacunków GUS w ostatnim okresie ogólne zużycie energii elektrycznej we wszystkich województwach Polski wykazywało tendencję wzrostową (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2020b). Przy tym rekordowy poziom osiągnęło w 2021 r. (Kardaś, 2024). W lutym 2024 r. zużycie energii elektrycznej w Polsce było o 2,1% większe niż rok wcześniej, a w pierwszych dwóch miesiącach 2024 r. o 5,1% większe niż w analogicznym okresie 2023 r. Jak słusznie zauważyli niektórzy autorzy, spowodowane jest to chociażby rosnącym wraz z rozwojem cywilizacyjnym zapotrzebowaniem na nią (Kozar, 2017). Jednocześnie równie ważne wydaje się magazynowanie energii z OZE. Poza tym szacuje się, że wolumen produkcji energii w 2030 r. wzrośnie o ok. 1,8% (względem 2020 r.), a jej zużycie aż o ok. 15% (względem 2020 r.). Wartość zużycia energii elektrycznej w 2030 r. znacznie przewyższy wolumen produkcji z powodu zamykania kopalń i elektrowni zawodowych.

Dynamiczny rozwój cywilizacyjny powoduje zwiększenie zapotrzebowania na energię elektryczną, a wykorzystywanie tradycyjnych źródeł energii przyczynia się do wzrostu zanieczyszczenia środowiska naturalnego i powoduje wyczerpywanie się zasobów naturalnych. Rabunkowa polityka energetyczna zagraża bezpieczeństwu energetycznemu przyszłych pokoleń. Znacznie korzystniejsze w takiej sytuacji wydaje się wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii (Wójcik, 2013). W dokumencie Europa 2020 podkreśla się, iż dotychczasowy sposób gospodarowania zawiódł, a więc potrzebne staje się wypracowanie nowego modelu gospodarczego w znacznie większym stopniu nawiązującego do troski o otaczające nas środowisko naturalne. Stąd też coraz częściej mówi się o konieczności dążenia do zrównoważonego rozwoju, czyli takiego stanu rozwoju, który cechować ma się docelowo ukształtowaniem równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym, społecznym oraz problemami związanymi z zachowaniem środowiska przyrodniczego i dóbr naturalnych dla przyszłych pokoleń w takim stanie, aby móc zagwarantować im w przyszłości rozwój przynajmniej na tożsamym poziomie (Kozar, 2017). W opinii niektórych autorów warunkiem zrównoważonego rozwoju jest umiejętne łączenie relacji pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem, aby nie zachwiać zdolności środowiska do dostarczania jego usług w przyszłości. W myśl priorytetu Strategii Europa 2020, zrównoważony

rozwój powinien polegać na wspieraniu gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020, 2023).

W badaniach własnych przeprowadzona została statystyczno-prognostyczna analiza przestrzennego zróżnicowania zużycia energii elektrycznej w poszczególnych województwach Polski w ujęciu dynamicznym. Celem rozdziału jest dokonanie predykcji zmiennych określających zużycie energii elektrycznej w województwach Polski, a następnie ocena jej skuteczności. Okresem prognozytycznym były lata 2021-2023, a prognoza sporządzona została na podstawie danych z okresu 2015-2020. Źródłem pochodzenia danych były informacje udostępnione przez GUS (BDL). Jak już wspomniano, w literaturze obserwujemy niewielką liczbę autorów (Kasperowicz, 2007; Kozicki, 2019; Łyp, 2008; Rakowska, 2020) podejmujących badania o takiej tematyce. Należy również mieć na uwadze to, że znajomość długoterminowych prognoz, m.in. zapotrzebowania na energię elektryczną, czy prognoz obciążeń szczytowych jest istotnym czynnikiem w planowaniu przyszłych źródeł wytwarzania (Dąsał i in., 2012; Wójcik, 2007). W tym kontekście podjęcie badań o takiej problematyce nabiera szczególnego znaczenia. W świetle powyższego dotychczasowe wyniki badań własnych (Surówka, 2021) oraz doświadczenia innych autorów dały podstawy do sformułowania następującej hipotezy: większość województw Polski charakteryzuje się brakiem dynamicznych zmian w zakresie zużycia energii elektrycznej, dlatego predykcji kształtowania się wartości cech go określających można dokonywać w sposób efektywny. Poza tym większość obiektów w ramach cech określających zużycie energii elektrycznej charakteryzuje się zróżnicowaniem statystycznie istotnym.

10.2. Prognozowanie zużycia energii elektrycznej w województwach Polski w kontekście spójności Unii Europejskiej

Prognozowanie wynika z niepewności przyszłości i zdarzeń losowych w czasie. W literaturze można spotkać wiele definicji opisujących i przedstawiających proces prognozowania. Spotykamy też kilka rodzajów przewidywań, do których należą: racjonalne, zdroworozsądkowe, naukowe czy nieracjonalne. Wielu naukowców opracowało i opracowuje własne pojęcia prognozowania (Dunaj, 2021; Nowak, 1998, s. 12), które różnią się od siebie w mniejszym lub większym stopniu. Według jednej z definicji przez prognozowanie należy rozumieć racjonalne, naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń, czyli wnioskowanie o zdarzeniach nieznanych na podstawie zdarzeń znanych. Proces prognozowania musi być starannie przygotowany i przeprowadzony. Udział w nim, oprócz

sporządzającego prognozę, powinien mieć odbiorcę prognozy, który nie musi znać metod prognozowania, wystarczy, że jasno sformułuje swoje wymagania co do kształtu i wyniku prognozy. W literaturze przedmiotu spotykamy również wiele sposobów klasyfikacji tego zjawiska ze względu na różne kryteria. Ze względu na przebieg zmian prognozowanej zmiennej prognozy dzieli się na krótko-, średnio- i długookresowe. Ważnym kryterium klasyfikacji prognoz gospodarczych jest charakter prognozowanych zjawisk. Stosując to kryterium, wyróżnia się dwa rodzaje prognoz: ilościowe i jakościowe. Ze względu na cel możemy wyróżnić: prognozy badawcze, ostrzegawcze i normatywne. Ze względu na funkcje, jaką mają spełniać prognozy, wyróżniamy prognozy operacyjne i strategiczne. Pierwsza grupa to krótkookresowe prognozy wykorzystywane w zarządzaniu bieżącym. Natomiast prognozy strategiczne ujmują długofalowe wyniki w decyzjach gospodarczych i są podstawą do sporządzania strategii oraz planów długookresowych. Znajomość prognoz długoterminowych jest niezbędna głównie do celów racjonalnego prowadzenia eksploatacji systemu elektroenergetycznego, a także do planowania jego rozwoju w Unii Europejskiej (Dąsal i Popławski, 2008). W związku z tym, jak zauważa Maśloch (2009), za istotne należy uznać analizę czynników determinujących zróżnicowanie zużycia energii w poszczególnych województwach oraz działania, które mogą być podejmowane w celu zwiększenia efektywności wykorzystania energii. W badaniach własnych do oceny przestrzennego zróżnicowania zużycia energii elektrycznej w województwach Polski przyjęto następujący zestaw wskaźników charakteryzujących zużycie energii elektrycznej:

- X_1 – zużycie energii elektrycznej w sektorze przemysłowym (GWh),
- X_2 – zużycie energii elektrycznej w sektorze energetycznym (GWh),
- X_3 – zużycie energii elektrycznej w sektorze transportowym (GWh),
- X_4 – zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych (GWh),
- X_5 – zużycie energii elektrycznej w rolnictwie (GWh),
- X_6 – zużycie energii elektrycznej w stosunku do zużycia w Polsce (%),
- X_7 – zużycie ogółem na jednostkę PKB w relacji do średniej dla Polski,
- X_8 – zużycie ogółem na 1 mln zł PKB (GWh),
- X_9 – zużycie ogółem (TWh),
- X_{10} – zużycie w przemyśle na 1 mln zł wartości dodanej brutto w przemyśle (GWh),
- X_{11} – zużycie ogółem na 1 mieszkańca (kWh).

Dobór mierników podyktowany został dostępnością danych statystycznych oraz oparty na dotychczasowym doświadczeniu badawczym. Zebrany materiał został poddany obróbce statystycznej. Przeprowadzono analizę dynamiki zmian i na jej podstawie sporządzono prognozy wartości badanych zmiennych na lata 2021-2023, w oparciu o dane z okresu 2015-2020.

Jak słusznie zauważają niektórzy autorzy, rozważając problem modelowania przebiegu zużycia energii elektrycznej, możliwe są dwa rozwiązania. Można modelować przebieg jedynie w oparciu o szereg czasowy lub budować model przyczynowo-skutkowy. Są to dwa zasadniczo różniące się podejścia do problemu modelowania zjawisk technicznych czy szerzej, gospodarczych. Każde z nich ma zarówno pozytywne, jak i negatywne cechy (Dąsal i Popławski, 2008). W badaniach własnych proces prognozowania przeprowadzony został za pomocą pierwszego podejścia. Narzędziem badawczym była pierwotnie metoda wyrównywania wykładniczego, a ostatecznie metoda średniookresowego tempa zmian. Szczegółowy opis tej metody można znaleźć w literaturze (Surówka i Kustrzyk, 2019).

Szczególnie ważnym etapem prognozowania jest weryfikacja prognoz oraz ocena ich jakości, która ma podstawowe znaczenie dla wykorzystania tej prognozy. Oceny jakości można dokonać za pomocą różnych miar (błąd średni, średni błąd bezwzględny, średni błąd kwadratowy, średni błąd procentowy). Za najlepszą uznaje się średni bezwzględny błąd procentowy i to ten miernik stanowił ostateczne kryterium. W tabeli 10.1 zamieszczono zestawienie wyników prognoz (*ex post*) oraz wartości średnich bezwzględnych błędów prognozy dla każdego województwa i każdej cechy na lata 2021-2023. Z uwagi na brak wartości rzeczywistych dla 2023 r. ocena jakości prognozy dokonana została dla 2022 r. Przyjęcie takiego okresu spowodowane było dostępnością danych, należy bowiem mieć na uwadze, że GUS publikuje dane z dużym opóźnieniem.

Jak już wspomniano, pierwotnie badania przeprowadzono za pomocą metody wyrównywania wykładniczego Holta. W związku z tym, że albo dla niektórych zmiennych zastosowanie tego modelu okazało się merytorycznie nieuzasadnione, albo jakość tych prognoz była niska, ostatecznie zdecydowano się wyznaczyć prognozy jedynie metodą średniookresowego tempa zmian (2015-2020). Wyniki w sposób zbiorczy zestawiono w tab. 10.1. Analizując informacje w niej zamieszczone, zauważamy, że zużycie energii w badanym okresie jest zróżnicowane w poszczególnych województwach (Maśloch, 2009). Jak zauważają niektórzy autorzy, wykorzystanie energii elektrycznej uzależnione jest od wielu czynników, m.in. od stopnia uprzemysłowienia regionu, lokalizacji elektrowni, a także od liczby ludności i liczby gospodarstw domowych. To wszystko wpływa na kształtowanie się wartości prognozowanych zmiennych. Poza tym poszczególne województwa charakteryzują się różnym stopniem wykorzystania energii elektrycznej w podstawowych sektorach ekonomicznych (Bojnc i Papler, 2016; Tutak, 1996).

Tabela 10.1. Prognoza zużycia energii elektrycznej w Polsce (2021-2023)

Województwo	2021	2022	2023	%	zmienna X_1			2021	2022	2023	%	zmienna X_2			2021	2022	2023	%
					zmienna X_1							zmienna X_2						
Dolnośląskie	3886	3654	3435	15,2				3269	3319	3370	24,8				282	268	254	30,9
Kujawsko-pomorskie	4022	3925	3831	6,6				220	212	205	-8,2				247	230	215	3,4
Lubelskie	2566	2528	2491	-3,2				423	410	398	4,2				133	134	134	6,6
Lubuskie	1679	1626	1574	3,1				240	234	227	-4,0				115	106	98	22,1
Łódzkie	2282	2170	2064	9,9				4030	4055	4079	16,2				513	448	391	16,7
Małopolskie	4374	4181	3996	12,9				769	785	803	5,0				303	288	273	23,3
Mazowieckie	10120	9826	9540	6,4				3243	2796	2411	38,5				1285	1229	1175	22,5
Opolskie	2162	2068	1978	3,9				853	770	695	35,4				106	98	90	25,2
Podkarpackie	1993	1902	1816	15,6				273	271	269	-13,4				82	94	108	6,9
Podlaskie	1009	950	895	20,9				138	101	74	42,9				97	90	83	-11,1
Pomorskie	2877	2800	2724	6,8				1060	1000	944	23,4				436	411	387	3,9
Śląskie	8214	8028	7846	11,9				6345	6490	6640	2,6				303	288	273	36,1
Świętokrzyskie	2065	1988	1914	1,8				703	694	685	36,6				126	123	119	8,2
Warmińsko-mazurskie	1093	1046	1002	-6,4				105	94	84	10,5				97	83	71	-5,1
Wielkopolskie	4077	3865	3663	15,3				1165	1265	1374	-40,6				492	488	485	40,3
Zachodniopomorskie	2040	2040	2040	-2,7				595	629	665	-7,2				236	234	232	19,0
		zmienna X_4										zmienna X_5						
Dolnośląskie	2318	2279	2240	5,0				112	108	105	4,9				22,1	7,3	2,4	21,8
Kujawsko-pomorskie	1540	1532	1524	-5,0				92	88	84	-2,5				5,2	5,2	5,2	-2,0
Lubelskie	1412	1415	1417	-11,9				71	70	70	-10,1				3,7	3,8	3,8	-7,1
Lubuskie	1181	990	829	-32,8				51	52	53	-18,5				2,5	2,5	2,4	-6,5

Łódzkie	1942	1924	1907	-0,5	110	103	97	-1,2	7,3	7,4	7,4	3,3
	zmienna X_7											
Małopolskie	2789	2771	2752	-3,4	133	122	112	13,5	8,0	8,0	8,0	0,0
Mazowieckie	4934	4878	4823	1,3	283	261	241	10,9	17,9	17,6	17,4	1,1
Opolskie	799	796	794	-3,7	57	59	61	-15,2	3,4	3,3	3,3	1,8
Podkarpackie	1219	1216	1212	-10,7	54	52	51	-6,9	3,4	3,4	3,4	-3,0
Podlaskie	917	913	910	-5,5	54	53	52	-5,8	1,9	1,9	1,8	5,5
Pomorskie	1802	1765	1729	-3,2	104	96	88	-2,0	5,4	5,3	5,3	0,0
Śląskie	3589	3586	3584	-3,1	167	155	144	9,7	15,8	16,1	16,3	-0,5
Świętokrzyskie	775	773	772	-7,0	35	34	33	0,0	3,0	3,0	3,0	0,0
Warmińsko-mazurskie	981	965	949	-0,4	96	88	80	-16,8	2,3	2,3	2,2	-2,3
Wielkopolskie	2766	2714	2663	-1,8	266	254	243	-16,5	7,6	7,6	7,6	-1,3
Zachodniopomorskie	1204	1189	1174	-0,2	64	61	58	0,0	3,9	3,9	4,0	-5,4
Dolnośląskie	zmienna X_7											
	zmienna X_8											
Kujawsko-pomorskie	117,5	116,8	116,2	-0,8	0	0,08	0,09	-33,3	8	8	8	12,1
Lubelskie	100,7	101,3	101,9	-7,1	0,07	0,08	0,08	-60,0	6	6	6	0,0
Lubuskie	116,3	113,7	111,1	-3,8	0,08	0,08	0,09	-33,3	4	4	4	0,0
Łódzkie	117,6	117,5	117,4	8,8	0,08	0,09	0,09	-28,6	11,76	11,52	11,29	12,4
Małopolskie	99	100,0	100,6	-0,02	0,06	0,05	0,04	0,0	12,74	12,48	12,23	4,4
Mazowieckie	79	78,1	77,7	-0,9	0	0,06	0,06	-50,0	28,17	27,36	26,57	9,6
Opolskie	168,8	162,9	157,2	4,2	0	0,13	0,13	-44,4	5,72	5,45	5,20	10,0
Podkarpackie	89,5	89,5	89,5	-0,3	0,06	0,07	0,07	-40,0	4,77	4,54	4,33	26,5
Podlaskie	88,5	86,1	83,8	5,3	0,06	0,06	0,07	-20,0	3,0	3,0	3,0	0,0
Pomorskie	92,6	92,2	91,7	-7,8	0	0,06	0,07	-20,0	8,73	8,47	8,22	6,4
Śląskie	134,5	135,7	137	-2,7	0,09	0,10	0,10	-42,9	25,00	25,00	25,00	8,1

Tabela 10.1, cd.

	129,0	127,6	126,3	6,4	0	0,09	0,10	-12,5	5	5	5	0,0
Świętokrzyskie	85,8	83,2	80,7	5,4	0	0,06	0,07	-20,0	4	4	4	0,0
Warmińsko-mazurskie	76,2	76,4	76,6	0,2	0	0,05	0,06	-25,0	11,76	11,52	11,29	12,4
Wielkopolskie	103,4	104,0	104,7	-1,2	0	0,08	0,08	-33,3	6	6	6	0,00
Zachodniopomorskie	zmienna X_{10}				zmienna X_{11}							
Dolnośląskie	0,1	0,1	0,1		4677	4592	4508	15,4				
Kujawsko-pomorskie	0,2	0,2	0,2		4059	3979	3902	6,7				
Lubelskie	0,2	0,2	0,2		2899	2862	2825	1,8				
Lubuskie	0,1	0,1	0,1		3982	3882	3784	2,9				
Łódzkie	0,1	0,1	0,1		4795	4709	4624	12,5				
Małopolskie	0,1	0,1	0,1		3691	3632	3575	7,6				
Mazowieckie	0,1	0,1	0,1		5140	4989	4843	8,9				
Opolskie	0,2	0,2	0,2		5678	5454	5240	10,5				
Podkarpackie	0,1	0,1	0,1		2565	2524	2485	7,2				
Podlaskie	0,1	0,1	0,1		2724	2627	2534	11,8				
Pomorskie	0,1	0,1	0,1		3649	3573	3498	7,0				
Śląskie	0,1	0,1	0,1		5652	5611	5571	10,0				
Świętokrzyskie	0,2	0,2	0,2		3875	3780	3686	13,3				
Warmińsko-Mazurskie	0,1	0,1	0,1		2577	2501	2428	9,2				
Wielkopolskie	0,1	0,1	0,1		3452	3401	3352	6,3				
Zachodniopomorskie	0,1	0,1	0,1		3637	3630	3623	4,1				

% – średni bezwzględny
błąd prognozy

Źródło: opracowanie własne.

Z badań prowadzonych przez innych autorów wynika, że dla konsumentów istotne jest oszczędzanie energii, jednak gdyby istniała możliwość korzystania z energii pochodzącej z odnawialnych źródeł, ale za wyższą cenę, to nie byłoby skłonni płacić za nią więcej (Murawska i Mrozińska, 2016). Według sporządzonych prognoz największego zużycia energii elektrycznej w sektorze przemysłowym można było spodziewać się w województwie mazowieckim, a najmniejszego na Podlasiu. Analogiczne rezultaty otrzymujemy, prognozując metodą wyrównywania wykładniczego (Surówka, 2022). Niemniej jednak prognozę wyznaczoną dla województwa podlaskiego można uznać za najmniej efektywną. Ponadto prognozy te charakteryzuje tendencja spadkowa. Wysokimi wartościami błędów oceny prognozy charakteryzują się również województwa podkarpackie i wielkopolskie. Za najbardziej skuteczną należy uznać prognozę (cecha X_1) sporządzoną dla województwa warmińsko-mazurskiego. Podobne wyniki znajdujemy w pracach innych autorów. Ponadto należy również zwrócić uwagę na to, iż we wszystkich województwach zużycie energii elektrycznej wzrosło w ciągu ostatnich lat. Wskazuje to, że Polska potrzebuje i prawdopodobnie będzie potrzebowała coraz więcej energii do rozwoju całego kraju. Dlatego głównym celem strategicznym polityki energetycznej Polski powinno stać się poszukiwanie dodatkowych nośników, z których można pozyskać energię.

Z informacji opublikowanych przez niektórych autorów wynika, że najwięcej energii elektrycznej produkowane było w województwie łódzkim (Bieńkowska-Gołasa, 2016). Pod względem prognozowanego zużycia energii elektrycznej w sektorze przemysłowym obiekt ten znalazł się na 9. pozycji w rankingu (2021-2023), w sektorze energetycznym i transportowym znacznie wyżej – na drugim miejscu. Badaniu poddano również województwo kujawsko-pomorskie, które pod względem wartości prognozowanych zmiennej X_1 w 2022 r. zajmowało 4. pozycję w rankingu. W województwie kujawsko-pomorskim przeprowadzono badanie ankietowe, w którym poproszono o udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy respondenci zgadzają się ze stwierdzeniem, że zachowanie indywidualnych konsumentów ma wpływ na stan środowiska naturalnego w Polsce. Analiza otrzymanych wyników pozwala twierdzić, że mają oni tego świadomość (Murawska i Mrozińska, 2016). Dotychczasowe analizy danych pozwalają również zauważyć, że najszybsze tempo efektywności energetycznej odnotowano w przemyśle. Ponadto zaobserwowano, że pomiędzy zmianami aktywności gospodarczej w różnych sektorach przemysłu a konsumpcją energii elektrycznej występują pewne powiązania i dlatego można efektywnie prognozować zmiany zapotrzebowania na przemysłową energię elektryczną.

Odmienne wyniki obserwujemy dla cechy X_2 (zużycie energii elektrycznej w sektorze energetycznym). Ich analiza pozwala bowiem przypuszczać, że zde-

cydowanym liderem pod względem zużycia energii elektrycznej w sektorze energetycznym w prognozowanym okresie będzie, podobnie jak w poprzednich latach, województwo śląskie. Według sporządzonych prognoz wartości tej cechy powinny kształtować się na następujących poziomach: w 2021 r. 6345, w 2022 r. 6490, a w 2023 r. wartość tej cechy miała wynieść 6640 (GWh). Najniższe zużycie w sektorze energetycznym charakterystyczne powinno być dla województwa warmińsko-mazurskiego. W przypadku tej cechy, podobnie jak i poprzedniej, analogiczne wyniki otrzymano za pomocą metody wyrównywania wykładniczego (województwo śląskie – wartość prognozowana w 2021 r. – 6443, w 2022 r. – 6311, a w 2023 r. – 6179; województwo warmińsko-mazurskie – wartość prognozowana w 2021 r. – 74, w 2022 r. – 72, a w 2023 r. – 70). Obiekty te zajmują skrajne pozycje w rankingach (Surówka, 2022). Według prognozy sporządzonej metodą średniookresowego tempa zmian prognozowane wartości tej cechy powinny być nieco wyższe. Jak zauważono w poprzednich badaniach, przypuszcza się, że województwa mazowieckie i śląskie nadal będą tworzyć klastery charakteryzujący się największym zużyciem energii elektrycznej we wszystkich analizowanych sektorach ekonomicznych (Surówka, 2022). Poza tym zauważalna pozostanie największa różnica pomiędzy tymi obiektami a województwami makroregionu Polska Wschodnia (Tutak, 1996).

Analizując prognozy zamieszczone w tab. 10.1, możemy również zaobserwować, że zużycie energii elektrycznej w sektorze transportowym w poszczególnych województwach charakteryzować się będzie najbardziej zróżnicowaną strukturą. Najwyższego zużycia w tym sektorze według sporządzonych prognoz można było się spodziewać w województwie mazowieckim (czyli podobnie jak w przypadku poprzednich zmiennych), a najniższego w dwóch województwach Polski Wschodniej – warmińsko-mazurskim i podlaskim. Podobne wyniki otrzymali inni autorzy, według których największe zasoby energii zostały wykorzystane w województwach śląskim i mazowieckim, a najmniejsze w podlaskim i lubuskim. Warto podkreślić, że są to województwa, które w ogólnym rozrachunku produkują najmniejszą ilość energii (Bieńkowska-Gołasa, 2016). Według prognoz sporządzonych za pomocą metody wyrównywania wykładniczego wartości tej cechy w województwie śląskim powinny ukształtować się na następujących poziomach: w 2021 r. – 503, w 2022 r. – 520, a w 2023 r. – 539. Porównując rezultaty prognoz tej cechy pomiędzy dwoma metodami, za efektywniejszą należy uznać metodę średniookresowego tempa zmian, mimo że dla województwa śląskiego błąd oceny prognozy tej cechy jest wysoki (36,07%).

Znacznie większą różnicę pomiędzy wartością rzeczywistą a prognozowaną zauważamy w przypadku prognozy sporządzonej metodą wyrównywania wykładniczego. Sektory energetyczny i transportowy, podobnie jak w poprzednim okresie, nadal będą charakteryzować się dużą rozpiętością współczynni-

ka zmienności (Surówka, 2022; Tutak, 1996). W analizie dotychczasowych trendów obserwujemy rosnący wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną w gospodarstwach domowych (Murawska i Mrozińska, 2016). To jest ogólna tendencja, nie można jednak generalizować, ponieważ w opinii innych autorów w niektórych gospodarstwach domowych podejmowane są działania zmierzające do ograniczania zużycia energii elektrycznej (Siedlecka, 2020). Z danych GUS wynika, że w Polsce w 2021 r. zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych wzrosło o 0,4%. W przypadku tej cechy zauważamy dużą zgodność wartości rzeczywistych i prognozowanych. Wartości błędów oceny prognozy w przypadku tej cechy oscylowały w przedziale między -32,8 a 5,05. Tendencja spadkowa charakterystyczna jest dla większości analizowanych jednostek statystycznych, wyjątek stanowią województwa mazowieckie i dolnośląskie. Za istotny wskaźnik należy uznać zmienną X_6 (zużycie energii elektrycznej w stosunku do zużycia w Polsce). Analizując informacje dla tej cechy, zauważamy, że najwyższy prognozowany jej poziom w 2021 r. był w województwie dolnośląskim, a w kolejnych dwóch latach (2022 i 2023) w województwie mazowieckim. Najniższy natomiast w całym okresie charakterystyczny był dla województwa podlaskiego.

Analizując zużycie energii elektrycznej w poszczególnych regionach w podziale na sektory gospodarki, zauważamy, że dwa największe pod względem liczby ludności województwa, śląskie i mazowieckie, zużywają w sumie 33% energii elektrycznej – głównie w sektorze przemysłowym i w gospodarstwach domowych, a w województwie śląskim także w sektorze energetycznym. Ponadto w toku badania zaobserwowano, że sektor przemysłowy w województwie małopolskim (poza województwem mazowieckim) jest dominujący na tle zużycia energii przez ten sektor w pozostałych regionach. W badaniach tego typu pomiaru tego zjawiska dokonuje się również w odniesieniu do wskaźnika PKB *per capita* (Maciejewski, 2013; Nagaj, 2016). Chociażby z uwagi na to, że w opinii niektórych autorów istnieje długoterminowa korelacja między konsumpcją odnawialnej elektryczności oraz PKB (Muibi i Omolu, 2016). Jest to istotny miernik ze względu m.in. na to, że, jak powszechnie wiadomo, traktowany jest jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego czy spójności społecznej Unii Europejskiej. Regionalny PKB *per capita* jest głównym i najczęściej stosowanym miernikiem do mierzenia zarówno ekonomicznego wzrostu, jak i rozwoju regionów Unii Europejskiej. Czasami traktowany jest nawet jako najprostsza syntetyczna miara rozwoju regionów czy miernik służący do oceny konwergencji (Surówka, 2016; 2019).

W badaniach własnych poziom zużycia energii elektrycznej w relacji do PKB reprezentują mierniki: zużycie ogółem na jednostkę PKB w relacji do średniej dla Polski (zmienna X_7) oraz zużycie ogółem na 1 mln zł PKB (zmienna X_8).

W przypadku prognoz sporządzonych dla cechy X_7 obserwujemy mniejsze wartości błędów oceny prognozy niż w przypadku cechy X_8 . Za idealną należy uznać prognozę dla cechy X_{10} (zużycie w przemyśle na 1 mln zł wartości dodanej brutto w przemyśle). W przypadku tej cechy sprawdzalność prognoz była na poziomie 100%. Znacznie gorsze rezultaty otrzymujemy, oceniając jakość prognoz tej cechy sporządzonych za pomocą metody wyrównywania wykładniczego. W badaniach przeprowadzonych przez innych autorów zaobserwowano, że analiza dynamiki zmian zużycia energii wskazuje ciągły wzrost zużycia energii elektrycznej oraz malejącą energochłonność PKB. Produkcja energii elektrycznej z OZE rośnie dynamicznie (opisana przez postać wykładniczą linii trendu), a jej prognoza krótkoterminowa jest obciążona małym błędem predykcji, poniżej 15% (Karmowska i Barczak, 2014). Jest to zgodne z wynikami badań własnych. Dość powszechnie stosowanym w tego rodzaju badaniach miernikiem jest również wskaźnik zużycia energii elektrycznej w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zmienna X_{11}). Jego predykcja jest miernikiem rozwoju gospodarczego kraju. W przypadku tej cechy obserwowana jest również duża trafność sporządzonych prognoz. Rozpiętość błędów oceny prognozy zawierała się w przedziale (1,79-15,41). Wartość minimalna odnosiła się do województwa lubelskiego, a maksymalna do dolnośląskiego. Prognozowana wartość zużycia energii elektrycznej na 1 mieszkańca prawie we wszystkich województwach wykazuje tendencję malejącą. Jedynie w województwie zachodniopomorskim utrzymuje się na niezmiennym poziomie. GUS szacuje, że w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego zużycie energii elektrycznej na 1 odbiorcę (gospodarstwo domowe) w Polsce spadło o 0,8% i wyniosło 1979,9 kWh, przy czym w miastach wyniosło 1741,8 kWh (spadek o 0,6%), a na obszarach wiejskich – 2452,9 kWh (spadek o 1,3%) (GUS, 2002a).

10.3. Zakończenie

Planowany do 2030 r. wzrost zapotrzebowania na energię w świecie wymusza konieczność rozwoju i poszukiwania nowych alternatywnych źródeł jej produkcji. Polska jest jednym z państw członkowskich UE, dla którego spełnienie celów polityki energetycznej UE stanowi szczególne wyzwanie. Niektórzy autorzy wskazują nawet kierunki rozwoju sektora elektroenergetycznego Polski do 2050 r. w aspekcie jego dostosowania do wymogów unijnych (Gawlik i Mirowski, 2016; Mesjasz-Lech, 2008). Jak zauważono, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto jest jednym z kluczowych celów Unii Europejskiej sformułowanych w dokumencie Strategia Europa 2020. Podkreśla się w nim, że w 2020 r. udział ten w skali całej UE powinien wynosić co najmniej 20%. Zgodnie z wyznaczonymi przez UE celami, Polska zobowią-

zała się do osiągnięcia 15% udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r. i nie mniej niż 32% do 2030 r. (Rakowska, 2020). Niemniej jednak można spotkać się ze stwierdzeniem, że obecnie prowadzona europejska polityka klimatyczna osłabia niezależność energetyczną Polski oraz zmusza kraj nad Wisłą do importu energii elektrycznej z zagranicy. Utrudnia realizację polityki dywersyfikacji i hamuje funkcjonowanie polskiego górnictwa. W celu zmniejszenia emisyjności gospodarki i utrzymania, a nawet poprawy niezależności i bezpieczeństwa energetycznego państwa należy szukać możliwości inwestycji w innowacyjne źródła dające duży wolumen wytwórczy, pozytywne efekty środowiskowe oraz niezależność energetyczną. Przykładem tego typu technologii jest *offshore wind*. Za pozytywną tendencję należy uznać wzrost udziału OZE w produkcji energii elektrycznej ogółem w Polsce. Głównym celem prowadzonych badań była analiza zapotrzebowania na energię elektryczną w Polsce, jak również weryfikacja tempa zmian w krajowej produkcji energii oraz bilansie energetycznym w przestrzeni regionalnej. Podczas tych badań wzięto pod uwagę to, że Polska jako kraj o powierzchni stosunkowo niewielkiej ma ograniczony dostęp do używania określonych rodzajów źródeł odnawialnych energii. Zasoby te nie słyną z wysokiego zróżnicowania w ujęciu przestrzennym, pozwalają jednak w stopniu zadowalającym na zwiększanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych (Kasperowicz, 2007; Strzechmiński, 2018). Dostęp do OZE jest zróżnicowany i zależy przede wszystkim od naturalnych uwarunkowań występowania złóż surowców energetycznych. Wzrost wykorzystania OZE może mieć wiele pozytywnych rezultatów. Jednym z nich może być stopniowy spadek wysokiej szkodliwości działalności sektora energetycznego na środowisko naturalne (ograniczenie emisji szkodliwych substancji, zwłaszcza już wspomnianych pyłów oraz gazów cieplarnianych). Ponadto wzrost zainteresowania OZE przyczynia się do stopniowego rozwoju technologicznego tego sektora (Kozar, 2017).

Prognozowanie (predykcja) jest naukowym sposobem przewidywania, w jaki sposób będą kształtowały się przyszłe procesy i zdarzenia. W prognozowaniu badamy relację między danymi czynnikami a analizowanym zjawiskiem oraz obserwujemy, jak kształtowały się w przeszłości, aby wnioskować o ich przyszłości. Do prognozowania wykorzystujemy nauki statystyczne i matematyczne. Otrzymane w badaniach własnych prognozy stanowić mogą możliwość obiektywnej oceny wykorzystania energii elektrycznej przez poszczególne województwa w przeszłości w przestrzeni regionalnej. Warto w tym miejscu podkreślić, że zarówno w Polsce, jak i w większości państw Unii Europejskiej można zauważyć pozytywne zmiany w ciągu ostatnich lat, szczególnie jeśli chodzi o odnawialne źródła energii (Murawska i Mrozińska, 2016). Z całą pewnością należy stwierdzić, że Polska ma potencjał energetyczny w tym zakresie,

gdyż świadczy o tym wzrost produkcji energii ze źródeł alternatywnych, a także wzrost udziału OZE w produkcji energii elektrycznej ogółem. Dotychczas zaobserwowano, że tendencja ta w przypadku większości badanych obiektów ma liniowy charakter. W badaniach własnych w zakresie analizy prognostyczno-statystycznej produkcji i zużycia energii elektrycznej w Polsce wyciągnięto szczegółowe wnioski, a wybrane zamieszczono w tekście. W toku przeprowadzonych badań pozytywnie zweryfikowana została hipoteza badawcza: większość województw Polski charakteryzuje się liniowym i stabilnym wzrostem wartości zmiennych charakteryzujących zużycie energii elektrycznej, dlatego predykcji kształtowania się wartości cech ją określających można dokonywać w sposób skuteczny. Potwierdzeniem tego są niskie wartości bezwzględnych błędów oceny prognozy wytypowanych do badania cech dla większości województw. Ponadto prognozowanie zużycia energii elektrycznej (za pomocą wytypowanych do badania zmiennych) w Polsce za pomocą metody średnio-okresowego tempa zmian należy uznać za efektywniejsze. Badane zmienne charakteryzują się zróżnicowaniem statystycznie istotnym.

Literatura

- Baran, B. i Szostak, E. (2022). Proces konwergencji w zakresie emisyjności i odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej. W: E. Pancer-Cybulska, B. Baran, E. Szostak (red.), *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi* (s. 163-183). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Bieńkowska-Golasa, W. (2016). Produkcja i wykorzystanie energii elektrycznej w Polsce z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 18(3), 17-22.
- Bojnec, Š. i Papler, D. (2016). Deregulation of Electricity Market and Drivers of Demand for Electrical Energy in industry. *Management and Production Engineering Review*, 7(3), 4-10. <https://doi.org/10.1515/mper-2016-0021>
- Czarnecka, M. (2018). Information Sources Affecting Consumer Behavior in the Electricity Market. *Management Sciences. Nauki o Zarządzaniu*, 23(2), 4-11. <https://doi.org/10.15611/ms.2018.2.01>
- Dąsał, K. i Popławski, T. (2008). Problemy związane z prognozowaniem energii elektrycznej w Polsce. *Polityka Energetyczna*, 11(1), 101-115.
- Dąsał, K., Popławski, T. i Rusek, K. (2012). Prognozy długoterminowe energii elektrycznej w KSE – wybrane problemy. *Polityka Energetyczna*, 15(4), 72.
- Dunaj, B. (2021). *Popularny słownik języka polskiego*. Wydawnictwo Ibis.
- Gawlik, L. i Mirowski, T. (2016). Strategic Directions of Development of the Polish Power Sector in the Light of Climate and Energy Policy of the European Union. *Humanities and Social Sciences*, 21(23(2)), 49-62.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2020a). *Gospodarka energetyczna i gazownictwo w 2021 roku*. Główny Urząd Statystyczny.

- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2020b). *Zużycie paliw i nośników energii w 2019 roku*. Główny Urząd Statystyczny.
- Kardaś, S. (2024). *Od węgla do konsensusu: wyzwania i perspektywy transformacji energetycznej Polski*. Fundacja Stefana Batorego.
- Karmowska, G. i Barczak, A. (2014). Renewable Energy Sources – Trend Estimation and Forecast of the Production of Electricity. *Economic and Regional Studies*, 7(4), 54-64.
- Kasperowicz, R. (2007). Prognozowanie zapotrzebowania na energię elektryczną konsumowaną przez polski przemysł. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, (94), 99-115.
- Kasperowicz, R. (2014). Electricity Consumption and Economic Growth: Evidence from Poland. *Journal of International Studies*, 7(1), 46-57. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2014/7-1/4>
- Kozar, Ł. (2017). Produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*, 17(32), 2, 126-135. <https://doi.org/10.22630/PRS.2017.17.2.32>
- Kozicki, B. (2019). Wielowymiarowa analiza ceny energii elektrycznej wybranych państw Europy i prognozy ceny energii elektrycznej w Polsce. *Gospodarka Materialowa i Logistyka*, (5), 283-300.
- Łyp, J. (2008). Przestrzenne prognozy zapotrzebowania na moc i energię elektryczną. *Polityka Energetyczna*, 11(1), 273-284.
- Maciejewski, Z. (2013). Ocena elektrochłonności PKB i zapotrzebowania na energię elektryczną. *Polityka Energetyczna*, 16(3), 25-34.
- Maśloch, G. (2009). Problemy racjonalizacji zużycia energii w regionach Polski. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (46), 505-513.
- Mesjasz-Lech, A. (2008). Development of Renewable Sources of Energy Utilization in Production of Electric Energy in Poland in the Aspect of Requirements of the European Union. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, (224), 111-124.
- Motowidlak, T. (2014). Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w polityce energetycznej UE. *Polityka Energetyczna*, 17(2), 5-21.
- Muibi, S. O. i Omolu, O. (2016). Macroeconomic Determinants of Renewable Electricity Technology Adoption in Nigeria. *Economic and Environmental Studies*, (1), 65-83.
- Murawska, A. i Mrozińska, M. (2016). Korzystanie z energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w aspekcie wspierania zrównoważonej konsumpcji. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*, 16(2), 223-231. <https://doi.org/10.22630/PRS.2016.16.2.43>
- Nagaj, R. (2016). Changes in the Regulation of the Electricity Sector as a Factor in Stimulating Economic Development in Poland in 2000-2014. *Journal of International Studies*, 9(1), 116-129. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2016/9-1/8>
- Nowak, E. (1998). *Prognozowanie gospodarcze: metody, modele, zastosowania, przykłady*. Agencja Wydawnicza Placet.
- Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020. (2023). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. <https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/program-polska-wschodnia-2014-2020/>
- Rakowska, J. (2020). European Union Regional Policy Support for Investments in Renewable Energy in Rural Areas of the Mazovian Voivodship. *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists*, 22(1), 279-288. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.9608>

- Siedlecka, A. (2020). Pro-environmental Activities of Rural Households in the Scope of Reducing Electricity Consumption. *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists*, 22(2), 183-190. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.1385>
- Strzechmiński, M. (2018). Rozwój odnawialnych źródeł energii w polskiej gospodarce – szanse i zagrożenia. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura*, 4(30), 118-121.
- Surówka, A. (2019). Ilościowa ocena dynamiki zmian wskaźnika PKB *per capita* w regionach Bułgarii i Słowacji. *Economic and Regional Studies*, 12(2), 127-135. <https://doi.org/10.2478/ers-2019-0012>
- Surówka, A. (2021). Dynamiczno-statystyczna analiza przestrzennego zróżnicowania produkcji energii elektrycznej w województwach Polski, w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym. W: D. Wyrwa, M. Hajduk-Stelmachowicz, B. Ziółkowski, M. Michulowicz-Jankowska (red.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym* (s. 49-64). Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Surówka, A. (2022). Prognozowanie zużycia energii elektrycznej w województwach Polski w kontekście zrównoważonego rozwoju. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (70), 121-136.
- Surówka, A. i Kustrzyk, J. (2019). Prognozowanie możliwości rozwoju transportu lotniczego w Polsce w świetle badań własnych. *Problemy Nauk Stosowanych*, 10, 97-106.
- Surówka, A. i Prędka, P. (2016). PKB *per capita* jako wyznacznik rozwoju ekonomicznego regionów Polski Wschodniej – wyniki badań własnych. *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu*, 39(3), 209-220.
- Tutak, M. (1996). Zastosowanie metod taksonomicznych do analizy zużycia energii elektrycznej przez poszczególne województwa. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie*, (117), 675-686.
- Wójciak, M. (2007). Praktyczne wyzwania modelowania i prognozowania zapotrzebowania na energię elektryczną. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach*, 101-123.
- Wójcik, A. (2013). Zastosowanie diagramu Czekanowskiego do badania podobieństwa krajów Unii Europejskiej pod względem pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. *Zarządzanie i Finanse*, 11(4), 353-365.
- Zawada, M. (2007). Economic Development and Electric Energy Consumption in the European Union Countries – Comparative Analysis. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 212, 259-272.

SKUTECZNOŚĆ PROGNOZOWANIA ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ W WOJEWÓDZTWACH POLSKI W KONTEKŚCIE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W ciągu 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej cały sektor energetyczny podległ znacznej transformacji. Kolejne unijne regulacje przekładały się na zmiany strukturalne, własnościowe i rynkowe. Jak powszechnie wiadomo, w polityce energetycznej Polski do 2030 r. priorytetowe znaczenie nadano działaniom zwiększającym efektywność energetyczną. Jednym z przyjętych celów jest spowolnienie do tego roku wzrostu zużycia energii elektrycznej oraz energochłonności polskiej gospodarki. W tym kontekście przewidywanie zużycia energii w województwach Polski nabiera szczególnego znaczenia. Pomimo nielicznych publikacji, w których analizowane i badane jest

zużycie energii elektrycznej w UE, dotkliwie odczuwalny jest brak pozycji, w których dokonywana jest predykcja i ocena jakości prognoz sporządzonych dla cech ją określających. Stanowiło to główną przesłankę do zainteresowania się tą problematyką. Celem rozdziału jest dokonanie prognozy wartości wybranych cech charakteryzujących zużycie energii elektrycznej w województwach Polski (2021-2023), a następnie ocena jej jakości oraz skuteczności.

Słowa kluczowe: metody ilościowe, zarządzanie rozwojem regionalnym, energetyka odnawialna, zrównoważony rozwój

EFFECTIVENESS OF FORECASTING ELECTRICITY CONSUMPTION IN POLISH VOIVODESHIPS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION COHESION

Abstract: During 20 years of Poland's membership in the European Union, the entire energy sector has undergone significant transformation. Successive EU regulations translated into structural, ownership and market changes. As is widely known, Poland's energy policy until 2030 gives priority to activities increasing energy efficiency. One of the adopted goals is to reduce electricity consumption and the energy intensity of the Polish economy by this year. In this context, predicting energy consumption in Polish voivodeships becomes particularly important. Despite the few publications that analyse and research electricity consumption in the EU, there is a severe lack of items that make predictions and assess the quality of forecasts made for the characteristics that determine it. This was the main reason for interest in this issue. The aim of the chapter is to forecast the value of selected features characterizing electricity consumption in Polish voivodeships (2021-2023), and then to assess its quality and effectiveness.

Keywords: quantitative methods, regional development management, renewable energy, sustainable development

JEL Classification: R11, O11, C15, Q47

DOI: 10.15611/2024.84.0.10

Dr Agata Surówka

Politechnika Rzeszowska, Zakład Metod Ilościowych

e-mail: agasur@prz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8089-0634

Zainteresowania naukowe: konkurencyjność regionów, bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej oraz rozwój społeczno-gospodarczy jednostek zlokalizowanych na obszarach wpływu portów lotniczych w Polsce w różnych aspektach, w tym w kontekście spójności Unii Europejskiej.

ROZWÓJ POLSKICH REGIONÓW W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Małgorzata Dziembała

11.1. Wprowadzenie

1 maja 2004 r. Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej (UE) z którym, wzorem doświadczeń innych krajów, wiązano wiele korzyści, również dla regionów (Kawecka-Wyrzykowska i Synowiec, 2004a; 2004b). Oczekiwano, że nastąpi przyspieszony rozwój gospodarczy, a zwiększony napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) przyczyni się do modernizacji polskiej gospodarki. Poszczególne branże także doświadczą określonych korzyści wynikających z ułatwionego dostępu przedsiębiorców do rynku UE. Polska i jej regiony zyskały również znaczne fundusze UE w ramach polityki spójności ukierunkowane m.in. na poprawę stanu infrastruktury, stanu środowiska, rozwiązanie problemów społecznych, podniesienie jakości kapitału ludzkiego, poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i wzmocnienie innowacyjności. Równocześnie wyrażano wiele obaw odnośnie do członkostwa w UE, wskazując potencjalnie negatywne konsekwencje, które mogą się z tym wiązać (Ambroziak i Szyplowska-Porczyńska, 2020; Visvizi i in., 2021). 20-lecie członkostwa Polski w UE stwarza sposobność dokonania podsumowania i wskazania konsekwencji wynikających z funkcjonowania w UE dla polskich regionów, a zarazem identyfikacji przeobrażeń dokonujących się w ich gospodarkach.

Celami rozdziału są przedstawienie wybranych korzyści dla województwa śląskiego odnoszonych w warunkach członkostwa w UE i identyfikacja przeobrażeń dokonujących się w rozwoju województwa śląskiego na tle innych polskich regionów.

Wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę literatury przedmiotu i analizę danych statystycznych. W części pierwszej dokonano identyfikacji zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej województwa śląskiego na tle polskich regionów w warunkach członkostwa w UE. W części drugiej wskazano wymianę handlową tego regionu oraz napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W ostatniej części przedstawiono rolę finansowania z funduszy UE w ramach polityki spójności w rozwoju województwa śląskiego. Całość rozważań zakończono wnioskami.

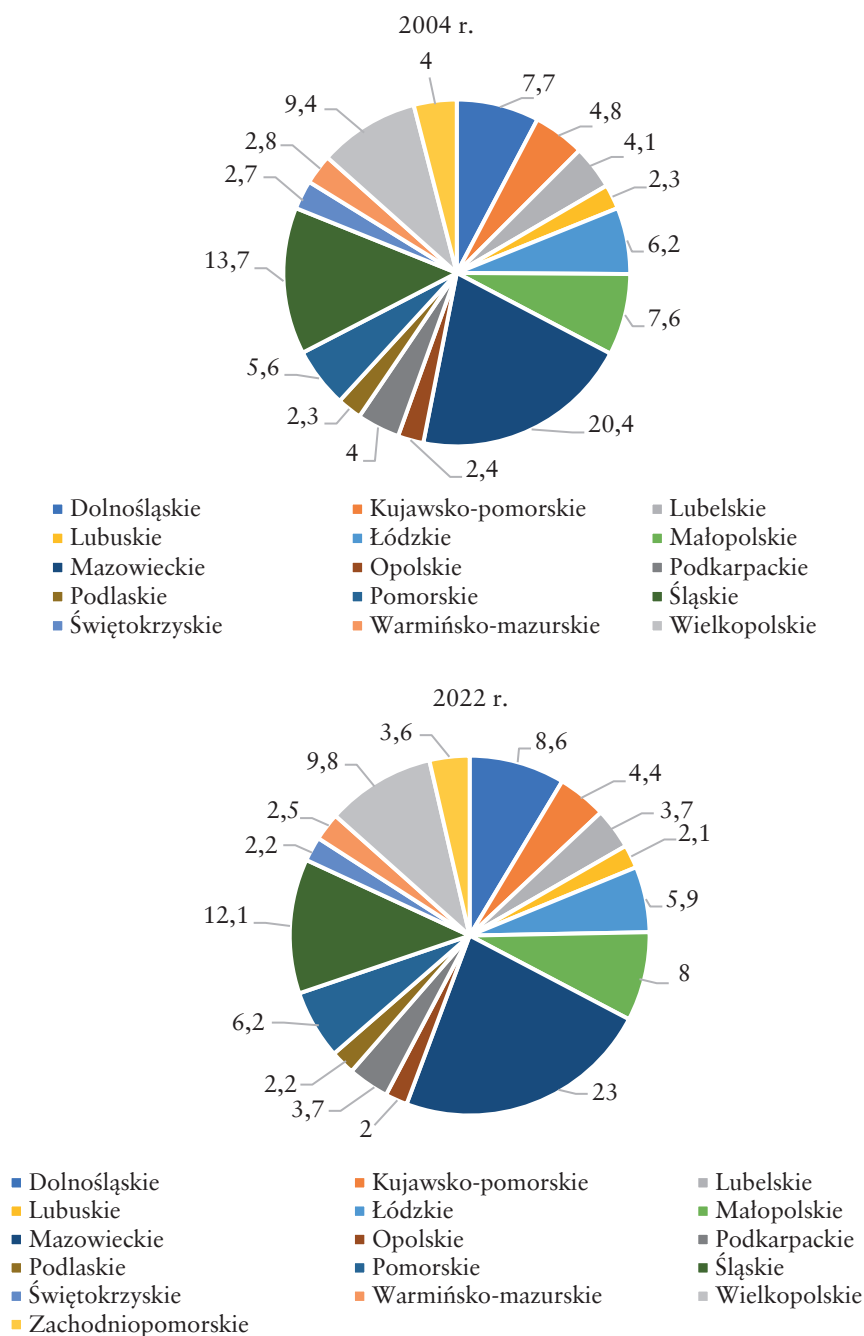
11.2. Rozwój społeczno-gospodarczy województwa śląskiego na tle innych regionów w warunkach członkostwa w UE

Członkostwo w UE wiąże się potencjalnie z wieloma korzyściami dla przystępujących krajów i ich regionów. Województwo śląskie wyróżnia się na tle innych polskich regionów potencjałem gospodarczym, którym dysponuje. Jest on istotny i odzwierciedlony wysokim udziałem, wśród polskich województw, w tworzeniu PKB kraju. W 2004 r. udział województwa śląskiego w PKB kraju wyniósł 13,7%, większy miało tylko województwo mazowieckie (20,4%). Jednakże w ciągu kilkunastu lat w wyniku słabszej dynamiki wzrostu w odniesieniu do innych województw – udział województwa śląskiego w tworzeniu PKB obniżył się w 2022 r. do 12,1%, ponieważ swój potencjał gospodarczy zwiększyły inne województwa. Niemniej jednak pozostaje wciąż jednym z wiodących polskich województw pod względem gospodarczym (rys. 11.1).

Po akcesji do UE odnotowano dynamiczny rozwój Polski i jej regionów. O ile PKB na mieszkańca Polski wyniósł w 2004 r. 24 439 PLN, o tyle w 2022 r. było to 81 093 PLN. W 2004 r. spośród polskich województw najwyższy PKB na mieszkańca odnotowano w województwach: mazowieckim (36 982 PLN), śląskim (27 235 PLN), wielkopolskim (26 140 PLN). W 2022 r. to w województwach: mazowieckim (127 791 PLN), dolnośląskim (90 980 PLN), wielkopolskim (85 867 PLN) i śląskim (85 131 PLN) PKB na mieszkańca był największy (rys. 11.2).

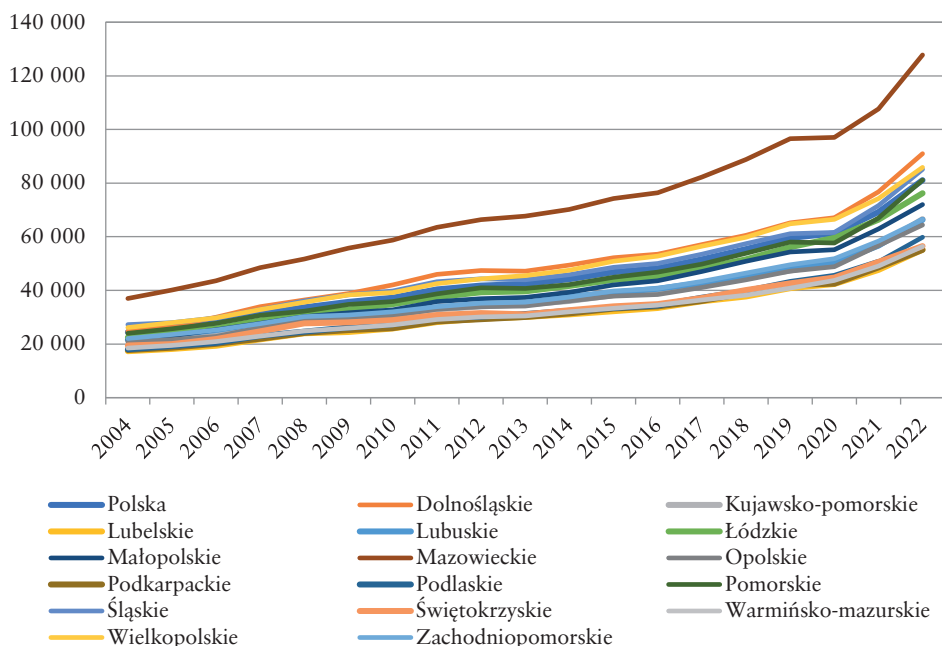
W 2004 r. PKB na mieszkańca w czterech województwach, w tym w województwie śląskim, kształtował się powyżej średniej dla Polski. W 2022 r. już w pięciu województwach PKB na mieszkańca był wyższy aniżeli średnia dla Polski (tab. 11.1).

Członkostwo w UE stało się w pewnym stopniu katalizatorem przeobrażeń postępujących w województwie śląskim za sprawą zwiększonego napływu zagranicznych inwestorów. Nastąpiła także intensyfikacja współpracy zagranicznej tego regionu m.in. dzięki rozwojowi wymiany handlowej przedsiębiorców z partnerami z państw UE.



Rys. 11.1. Udział województw w PKB ogółem w latach 2004 i 2022 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.).



Rys. 11.2. PKB na 1 mieszkańca w Polsce i jej regionach w latach 2004-2022 w PLN (ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie (Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.).

Tabela 11.1. PKB na 1 mieszkańca w województwach w Polsce w latach 2004-2022 w PLN, Polska = 100 (ceny bieżące)

Województwo	Rok								
	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dolnośląskie	101,1	108,8	112,9	111,5	110,8	109,3	109,6	110,8	112,2
Kujawsko-pomorskie	88,0	86,1	83,0	82,1	81,6	79,6	82,1	82,0	82,1
Lubelskie	70,9	69,9	69,3	71,1	69,4	68,4	69,2	68,7	68,0
Lubuskie	88,7	89,2	85,0	83,6	84,1	81,1	82,0	81,9	81,8
Łódzkie	91,9	92,3	93,7	93,7	93,6	94,1	97,2	95,9	94,0
Małopolskie	88,6	89,0	87,8	88,4	90,5	91,2	90,0	90,8	88,8
Mazowieckie	151,3	155,5	157,8	159,9	158,4	161,9	158,6	155,5	157,6
Opolskie	85,3	83,9	81,9	80,7	79,9	79,1	79,8	81,8	79,4
Podkarpackie	72,6	70,4	69,7	71,1	70,6	70,5	69,4	70,1	68,0

Tabela 11.1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Podlaskie	73,8	74,2	73,4	73,5	71,4	72,2	74,1	73,1	73,8
Pomorskie	98,2	98,6	96,2	96,3	96,9	97,3	94,2	96,6	100,1
Śląskie	111,4	105,5	106,9	103,8	103,7	102,5	100,7	103,4	105,0
Świętokrzyskie	79,6	79,4	77,5	73,5	72,2	71,5	73,1	73,1	69,7
Warmińsko- -mazurskie	75,7	73,8	72,9	71,9	71,7	68,5	71,3	70,9	69,5
Wielkopolskie	107,0	105,5	105,1	107,3	109,4	108,7	108,6	107,2	105,9
Zachodnio- pomorskie	90,3	88,4	85,9	84,0	84,3	83,2	84,6	84,2	81,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.).

11.3. Napływ inwestycji zagranicznych do województwa śląskiego i współpraca zagraniczna po akcesji do UE

Przygotowania danego państwa do członkostwa w UE wiążą się z przyjęciem dorobku prawnego i reguł funkcjonowania gospodarki rynkowej, co zapewnia stabilność warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Województwo śląskie jest regionem atrakcyjnym dla inwestorów zagranicznych, a czynnikami o tym decydującymi są: dobry stan rozwoju infrastruktury, dostępność regionu, w tym bliskość portu lotniczego, bogate zasoby ludzkie. Niewątpliwie także obecność Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej stanowi o znacznym zainteresowaniu inwestorów tym regionem. Strefa ta w 2023 r. została uznana za najlepszą w Europie (po raz siódmy) i czwartą na świecie (PAR, 2023). Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce stanowiły instrument rozwoju regionalnego i powstały, aby zaktywizować gospodarczo wybrane obszary poprzez przyciągnięcie inwestorów (Dorożyński i Świerkocki, 2022).

W 2005 r. pod względem liczby podmiotów z kapitałem zagranicznym województwo śląskie było trzecim województwem (9,8%), po województwach mazowieckim (32,8%) i dolnośląskim (10,9%). W tymże roku udział kapitału zagranicznego wynosił w tym regionie 8,4% i był większy lub równy w województwach: małopolskim, dolnośląskim, wielkopolskim i mazowieckim. Po 17 latach sytuacja województwa śląskiego w zakresie napływu kapitału zagranicznego zasadniczo się nie zmieniła.

W 2022 r. w regionie tym zlokalizowanych było 8,8% przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym spośród tego rodzaju przedsiębiorstw w Polsce. Większy odsetek tego rodzaju przedsiębiorstw odnotowano w województwach

Tabela 11.2. Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskich województwach w 2005 roku

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów	Odsetek podmiotów	Kapitał podstawowy			
			ogółem (mln PLN)	krajowy (mln PLN)	zagraniczny (mln PLN)	zagraniczny (%)
Ogółem	16 837	100,0	132 398,0	18 197,8	111 028,3	100,0
Dolnośląskie	1 831	10,9	10 213,4	491,7	9 575,0	8,6
Kujawsko-pomorskie	457	2,7	1 896,5	301,8	1 518,0	1,4
Lubelskie	332	2,0	822,8	109,5	642,1	0,6
Lubuskie	682	4,1	1 444,6	222,6	1 222,0	1,1
Łódzkie	726	4,3	2 941,5	196,0	2 658,8	2,4
Małopolskie	920	5,5	9 905,8	577,0	9 302,1	8,4
Mazowieckie	5 530	32,8	68 668,1	10 283,3	55 997,8	50,4
Opolskie	420	2,5	1 440,4	168,6	1 270,4	1,1
Podkarpackie	271	1,6	1 515,6	177,9	1 258,4	1,1
Podlaskie	100	0,6	267,1	42,9	208,0	0,2
Pomorskie	1 041	6,2	4 523,0	1 597,5	2 918,7	2,6
Śląskie	1 652	9,8	11 142,4	1 636,1	9 295,2	8,4
Świętokrzyskie	148	0,9	2 997,0	91,2	2 902,0	2,6
Warmińsko-mazurskie	268	1,6	688,8	168,1	496,3	0,4
Wielkopolskie	1 385	8,2	10 926,9	698,2	10 218,1	9,2
Zachodniopomorskie	1 074	6,4	3 004,2	1435,6	1 545,3	1,4
						23,3

Źródło: (GUS, 2006, tab. 8) i opracowanie własne.

Tabela 11.3. Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskich województwach w 2022 roku

Wyszczególnienie	Liczba przedsiębiorstw	Liczba przedsiębiorstw (%)	Kapitał podstawowy				rozproszony
			ogółem (mln PLN)	krajowy (mln PLN)	zagraniczny (mln PLN)	zagraniczny (%)	
Ogółem	22 204	100,0	248 560,3	11 492,2	233 686,0	100,0	3 381,9
Dolnośląskie	2 048	9,2	24 957,3	273,9	24 630,2	10,5	53,2
Kujawsko-pomorskie	475	2,1	3 840,9	132,4	3 692,4	1,6	15,9
Lubelskie	457	2,1	2 121,6	194,8	1 920,3	0,8	6,7
Lubuskie	473	2,1	1 949,5	41,6	1 884,1	0,8	23,7
Łódzkie	888	4,0	6 357,2	115,0	6 232,9	2,7	9,4
Małopolskie	1 683	7,6	7 553,9	490,6	6 909,0	3,0	154,3
Mazowieckie	8 824	39,7	116 093,6	5 227,3	108 252,3	46,3	2 614,1
Opolskie	333	1,5	3 895,9	36,1	3 856,7	1,7	3,2
Podkarpackie	457	2,1	4 027,3	136,3	3 707,0	1,6	183,8
Podlaskie	268	1,2	711,3	13,4	697,9	0,3	0,0
Pomorskie	1 117	5,0	9 725,6	1 612,6	8 095,7	3,5	17,4
Śląskie	1 959	8,8	24 698,6	1 584,5	22 976,2	9,8	137,9
Świętokrzyskie	188	0,8	2 853,8	89,7	2 763,0	1,2	1,1
Warmińsko-mazurskie	152	0,7	1 734,0	27,6	1 706,3	0,7	-
Wielkopolskie	1 986	8,9	25 483,5	656,9	24 667,5	10,6	158,9
Zachodniopomorskie	895	4,0	12 556,3	859,7	11 694,3	5,0	2,3

Źródło: (GUS, 2024, tab. 7) i opracowanie własne.

wielkopolskim (8,9%), dolnośląskim (9,2%) i mazowieckim (39,7%). W województwie śląskim zlokalizowano 9,8% kapitału zagranicznego, większy udział odnotowano w województwach wielkopolskim, dolnośląskim i mazowieckim (ponad 46% w 2022 r.) (tab. 11.2 i 11.3). W 2022 r. kapitał zagraniczny ulokowany w województwie śląskim pochodził przede wszystkim z Niemiec (7708,3 mln PLN), Luksemburga (4833,1 mln PLN), Włoch (2546,7 mln PLN) i Korei Południowej (2020,3 mln PLN) (GUS, 2024, tab. 18).

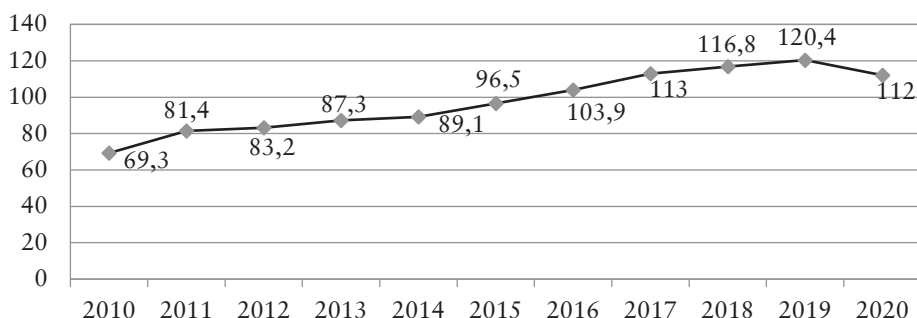
Po akcesji do UE nastąpił dynamiczny rozwój wymiany handlowej Polski (Suska, 2021), poszukiwano również nowych rynków dla dalszej ekspansji zagranicznej, tym samym wzmacniając proces internacjonalizacji. Jednakże stopień zaangażowania poszczególnych regionów w ekspansję zagraniczną, a także ich aktywność na poszczególnych rynkach są zróżnicowane. Potencjał eksportowy województwa śląskiego jest znaczny na tle innych polskich regionów. Głównym odbiorcą eksportu z województwa śląskiego są Niemcy (z udziałem 24,4%), Czechy (10,8%), Włochy (10,5%), Francja (6,4%), Słowacja (5,2%), Wielka Brytania (5,0%), Hiszpania (4,3%), Węgry (3,5%), Austria (3,0%), Rumunia (2,4%), stanowiące 10 najważniejszych rynków eksportowych w 2019 r. (PwC, 2021, s. 18).

W 2020 r. głównymi partnerami handlowymi województwa śląskiego były: Niemcy (24,5%), Czechy (11,6%), Włochy (9,3%), Słowacja (5,8%), Francja (5,4%), Wielka Brytania (4,1%), Hiszpania (3,8%), Węgry (3,8%), Austria (2,8%), Niderlandy (2,6%), Rumunia (2,3%) (PwC, 2021, s. 19).

Jak wynika z przedstawionych danych, to kraje UE są najważniejszymi partnerami eksporterów z województwa śląskiego. Obserwuje się także silną koncentrację realizowanego eksportu, ponieważ na 10 najważniejszych rynków eksportowych przypada prawie 3/4 wartości sprzedaży, a dla Polski jest to 2/3 (PwC, 2021, s. 21).

Wielkość eksportu z województwa śląskiego stopniowo rosła w latach 2010-2020. O ile w 2010 r. wyniosła 69,3 mld PLN, o tyle w 2019 r. było to 120,4 mld PLN. W prognozie na 2020 r. podano kwotę 112 mld PLN (rys. 11.3). Jednakże udział województwa śląskiego w eksporcie z Polski stopniowo maleje, gdyż w 2010 r. stanowił 14,4%, w 2015 r. 12,9%, by w 2019 r. wynieść 12%, a w 2020 r. prognozowano spadek udziału do 10,7% (PwC, 2021, s. 84-85).

Członkostwo w UE przyczyniło się do dynamicznego wzrostu eksportu z województwa śląskiego. Zarówno napływ ZIB, jak i rozwój eksportu wspierają modernizację gospodarki tego regionu. Po akcesji Polska i jej poszczególne regiony zyskały dostęp do funduszy UE w ramach polityki spójności.



Rys. 11.3. Wartość eksportu z województwa śląskiego w latach 2010-2020 (2020 r. prognoza) w mld PLN

Źródło: (PwC, 2021, s. 85).

11.4. Fundusze UE dla województwa śląskiego w ramach polityki spójności

Ważnym aspektem członkostwa w UE stał się dostęp do instrumentów polityki spójności: funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności uruchamianych w ramach programów o charakterze horyzontalnym i programów skierowanych do poszczególnych regionów Polski, w tym do województwa śląskiego.

W każdym okresie programowania wielkość przeznaczanych środków finansowych z funduszy UE dla tego regionu, a zarazem kierunki dokonywanych interwencji były zróżnicowane. Po uzyskaniu członkostwa Polsce przyznano fundusze UE na okres 2004-2006. Środki UE kierowane były do wszystkich polskich regionów w ramach jednego programu operacyjnego, tzw. ZPORR – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Rozdystrybucowanie funduszy UE pomiędzy polskie województwa przedstawiono w tab. 11.4. Największą alokację środków z funduszy strukturalnych przyznano województwu mazowieckiemu (299,9 mln EUR), a następnie województwu śląskiemu (279,8 mln EUR), co stanowiło odpowiednio 10,86 i 10,14% całości alokacji środków dla polskich województw.

Priorytety, które w ramach ZPORR były realizowane, sformułowano jak następuje (Zintegrowany Program Operacyjny..., s. 446).

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów.
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach.
3. Rozwój lokalny.
4. Pomoc techniczna.

Tabela 11.4. Indykatory podział środków funduszy strukturalnych na województwa w latach 2004-2006

Wyszczególnienie	Fundusze strukturalne		
	mln EUR	%	na mieszkańca (Polska = 100)
Dolnośląskie	223,6	8,10	105,37
Kujawsko-pomorskie	142,0	5,14	94,65
Lubelskie	201,0	7,28	126,17
Lubuskie	82,5	2,99	112,75
Łódzkie	157,1	5,69	83,44
Małopolskie	185,2	6,71	80,00
Mazowieckie	299,9	10,86	82,67
Opolskie	76,8	2,78	99,33
Podkarpackie	192,0	6,96	126,17
Podlaskie	110,0	3,98	126,17
Pomorskie	159,6	5,78	101,35
Śląskie	279,8	10,14	80,99
Świętokrzyskie	133,1	4,82	141,06
Warmińsko-mazurskie	182,0	6,59	173,49
Wielkopolskie	196,0	7,10	81,52
Zachodniopomorskie	140,0	5,07	112,96
Ogólnie	2760,7	100	100
Transport publiczny w aglomeracjach	167,9		
Pomoc techniczna	39,9		
Polska	2968,5		

Źródło: (Zintegrowany Program Operacyjny..., s. 484).

W kolejnej perspektywie finansowej 2007-2013 wielkość funduszy UE dla polskich regionów w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) była znaczna. Wielkość alokacji dla województwa śląskiego na ten 7-letni okres wyniosła 1 747 104 507 EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) (Regionalny Program Operacyjny..., 2011, s. 158). Fundusze te kierowane były na realizację sformułowanych priorytetów rozwojowych tego regionu. Największe środki przeznaczono na realizację priorytetu dotyczącego rozwoju transportu, a następnie na rozwój miast. Istotnym kierunkiem wsparcia stały się B + R, innowacje i przedsiębiorczość (tab. 11.5).

Tabela 11.5. Cel główny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 i priorytety wraz z alokacją finansową EFRR

Cel główny RPO	Priorytet	Alokacja EFRR (EUR)
Stymulowanie dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu	Badania i rozwój technologiczny (B + R), innowacje i przedsiębiorczość	296 238 553
	Spółczesność informacyjna	150 000 000
	Turystyka	110 420 000
	Kultura	53 274 150
	Środowisko	180 678 600
	Zrównoważony rozwój miast	312 802 445
	Transport	460 254 825
	Infrastruktura edukacyjna	82 480 000
	Zdrowie i rekreacja	57 759 000
	Pomoc techniczna	43 196 934

Źródło: (Regionalny Program Operacyjny..., 2011, s. 61, 160).

Tabela 11.6. Osie priorytetowe RPO WSL 2014-2020 i alokacja z funduszy UE

Oś priorytetowa	Alokacja (EUR)
I. Nowoczesna gospodarka	153 605 658
II. Cyfrowe Śląskie	104 380 000
III. Konkurencyjność MŚP	329 973 335
IV. Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna	831 776 037
V. Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów	197 237 836
VI. Transport	458 666 618
VII. Regionalny rynek pracy	214 735 518
VIII. Regionalne kadry gospodarki opartej na wiedzy	177 535 382
IX. Włączenie społeczne	278 065 979
X. Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna	338 351 522
XI. Wzmocnienie potencjału edukacyjnego	189 708 756
XII. Infrastruktura edukacyjna	84 900 493
XIII. Pomoc techniczna	118 000 000

Źródło: (Zarząd Województwa Śląskiego, 2023, s. 416-417).

W kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020 województwu śląskiemu przyznano prawie 3,47 mld EUR, co stanowiło ok. 11% alokacji na programy

regionalne wszystkich 16 polskich województw. Każdy program regionalny finansowany był z dwóch funduszy UE: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (RPO WSL) 2014-2020 fundusze te wspierały 13 obszarów wsparcia (Serwis Regionalnego Programu..., b.d. b) (tab. 11.6). Udział poszczególnych funduszy w finansowaniu RPO był następujący: EFRR 61%, Europejski Fundusz Społeczny 24%, a pozostały udział stanowił wkład krajowy (Serwis Regionalnego Programu..., b.d. a).

11.5. Zakończenie

Członkostwo w UE stanowiło ogromną szansę dla Polski i jej regionów na przyspieszenie rozwoju gospodarczego i modernizację gospodarek w wymiarze ekonomiczno-społecznym. Polskie województwa, w tym województwo śląskie, szansę tę zdecydowanie wykorzystały, co wykazała przeprowadzona analiza. W warunkach członkostwa w UE PKB na mieszkańca w województwie śląskim zdecydowanie wzrósł, kształtując się powyżej średniej dla Polski. Otwarcie rynków na kraje UE spowodowało wzrost eksportu przedsiębiorstw z województwa śląskiego, w szczególności do krajów UE 15 i najbliższych sąsiadów – nowych państw członkowskich, oraz intensyfikację wzajemnych kontaktów i powiązań handlowych. Członkostwo w UE sprzyjało także napływowi ZIB, z którymi wiąże się często napływ wiedzy i technologii do regionu. Fundusze UE, które były kierowane do województwa śląskiego, odegrały istotną rolę, wspierając nie tylko rozwój różnorodnej infrastruktury, ale także przemiany gospodarcze dokonujące się w regionie. Perspektywa finansowa 2021-2027 stworzyła nowe możliwości dla finansowania projektów istotnych dla rozwoju województwa śląskiego.

Literatura

- Ambroziak, A. A. i Szypulewska-Porczyńska, A. D. (red.). (2020). *Polska w Unii Europejskiej – od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa. Monografia jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej*. Oficyna Wydawnicza SGH. https://www.researchgate.net/publication/343050167_Polska_w_Unii_Europejskiej_Od_stowarzyszenia_do_pietnastolecia_czlonkostwa_title_in_English_Poland_in_the_European_Union_From_association_to_fifteen_years_of_membership
- Dorożyński, T. i Świerkocki, J. (2022). *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2022/09/Dorozynski_Swierkocki_Specjalne_strefy-.pdf
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2006). *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2005 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wy->

- niki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-gospodarcza-przedsiębiorstw-z-kapitałem-zagranicznym-w-2022-roku,4,18.html
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2024). *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w 2022 r. Tablice w formacie XLSX*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-gospodarcza-przedsiębiorstw-z-kapitałem-zagranicznym-w-2022-roku,4,18.html>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (b.d.). Bank Danych Lokalnych. Pobrano 25 maja 2024 z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>
- Kawecka-Wyrzykowska, E. i Synowiec, E. (red.). (2004a). *Polska w Unii Europejskiej*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- Kawecka-Wyrzykowska, E. i Synowiec, E. (red.). (2004b). *Unia Europejska*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- PAP. (2023). *Two Polish Economic Zones in Top 10 of fDi Intelligence Global Ranking*. <https://www.pap.pl/en/news/two-polish-economic-zones-top-10-fdi-intelligence-global-ranking>
- PwC. (2021). *Województwo śląskie – kierunek: eksport. Raport końcowy*. https://invest-in-silesia.pl/images/%C5%9A%C4%84SKIE_Kierunek%20eksport_raport%20ko%C5%84cowy_PL_calosc.pdf
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. (2011). https://dzienniki.slask.eu/WDU_S/2012/542/Zalacznik1.pdf
- Serwis Regionalnego Programu Województwa Śląskiego. RPO WSL 2014-2020. (b.d. a). *Finansowanie*. Pobrano 29 maja 2024 z: <https://rpo.slaskie.pl/czytaj/finansowanie>
- Serwis Regionalnego Programu Województwa Śląskiego. RPO WSL 2014-2020. (b.d. b). *Podstawowe informacje*. Pobrano 29 maja 2024 z: https://rpo.slaskie.pl/czytaj/Podstawowe_informacje
- Suska, M. (2021). Trade in Goods Between Poland and Other EU Member States. W: A. A. Ambroziak (red.), *Poland in the European Union. Report 2021*. SGH Publishing House. https://www.researchgate.net/publication/354891036_Poland_in_the_European_Union_Report_2021
- Visvizi, A. Matysek-Jędrych, A. i Mroczek-Dąbrowska, K. (red.). (2021). *Poland in the Single Market. Politics, Economics, the Euro*. Routledge.
- Zarząd Województwa Śląskiego. (2023). *Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020*. https://rpo.slaskie.pl/dokument/rpo_wsl_2014_2020_v10
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 166, poz. 1745). <https://www.katowice.uw.gov.pl/wydzial/wydzial-rozwoju-i-wspolpracy-terytorialnej/zporr-podstawowe-informacje>

ROZWÓJ POLSKICH REGIONÓW W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Streszczenie: 1 maja 2004 r. Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej, z którym, wzorem doświadczeń innych krajów, wiązano wiele korzyści, również dla regionów. Celem rozdziału jest przedstawienie wybranych korzyści dla województwa śląskiego odnoszonych w warunkach członkostwa w UE i identyfikacja zmian dokonujących się w rozwoju tego województwa na tle innych polskich regionów. Po akcesji do UE PKB

na mieszkańca w województwie śląskim zdecydowanie wzrósł, kształtując się powyżej średniej dla Polski. Łatwiejszy dostęp do rynków unijnych wpłynął na wzrost eksportu przedsiębiorstw z województwa śląskiego. Członkostwo w UE sprzyjało napływowi zagranicznych inwestycji bezpośrednich, z którymi wiąże się często transfer wiedzy i technologii. Istotną rolę w rozwoju województwa śląskiego odegrały także fundusze unijne.

Słowa kluczowe: region, fundusze UE, rozwój regionalny, polityka spójności UE

DEVELOPMENT OF POLISH REGIONS UNDER CONDITIONS OF MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION ON THE EXAMPLE OF THE SILESIAN VOIVODESHIP

Abstract: On 1 May 2004, Poland became a member of the European Union, which, following the experience of other countries, brought many benefits, also for the regions. The aim of this paper is to present selected benefits for the Silesian Voivodship under the conditions of EU membership and to identify changes in the development of the Silesian Voivodship compared to other Polish regions. After accession to the EU, the GDP per inhabitant in the Silesian Voivodeship increased substantially, and is above the average for Poland. Easier access to markets in EU countries has led to an increase in exports by companies from the Silesian Voivodeship. EU membership was conducive to the inflow of foreign direct investment, which is often associated with the transfer of knowledge and technology. EU funds, which were directed to the Silesian Voivodeship, also played a significant role in its development.

Keywords: region, EU funds, regional development, EU cohesion policy

JEL Classification: R10, R11, R50

DOI: 10.15611/2024.84.0.11

Dr hab. Małgorzata Dziembala, prof. UE

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach,
Katedra Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych
e-mail: malgorzata.dziembala@ue.katowice.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8992-8627>

Zainteresowania naukowe: polityka ekonomiczna UE, w tym polityka spójności, innowacyjność i międzynarodowa współpraca regionów, procesy integracyjne w UE i na świecie.

ZNACZENIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO I ICH WYKORZYSTANIE W POWIECIE KŁODZKIM W LATACH 2004-2021

Bernadeta Baran

12.1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, jako kluczowy uczestnik procesu realizacji zadań publicznych, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomach lokalnym i regionalnym. W tym kontekście fundamentalnym czynnikiem umożliwiającym dostarczanie odpowiedniej jakości usług komunalnych i społecznych i zwiększającym konkurencyjność jednostki terytorialnej są inwestycje samorządowe. Efektywność jednostek samorządu terytorialnego (JST) w tym zakresie jest przy tym ściśle powiązana z aspektem finansowym, który determinuje ich zdolność do gromadzenia i efektywnego rozdysponowywania środków publicznych. Polska należy do grupy krajów o wysokim stopniu decentralizacji, niemniej jednak samorząd terytorialny charakteryzuje się stosunkowo małą samodzielnością finansową. Z uwagi więc na ograniczone środki finansowe oraz rosnące potrzeby inwestycyjne atrakcyjnym źródłem finansowania inwestycji przez JST są fundusze strukturalne. Ponieważ największe wsparcie unijne dla samorządów kierowane jest na rozwój infrastruktury podstawowej, to fakt ten ma istotne znaczenie w szczególności dla słabszych ekonomicznie JST. Jednym z nich jest powiat kłodzki – region o bardzo dużym potencjale turystycznym, ale jednocześnie należący do grupy najbardziej problemowych – zarówno w województwie dolnośląskim, jak

i na poziomie krajowym. Charakteryzuje się licznymi brakami w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, dlatego szansą na ich uzupełnienie są środki unijne. W tym kontekście celem opracowania jest ukazanie znaczenia środków unijnych dla JST oraz ukazanie stopnia ich wykorzystania przez JST powiatu kłodzkiego na tle innych jednostek w latach 2004-2021.

12.2. Jednostki samorządu terytorialnego jako kreatorzy rozwoju lokalnego

Inwestycje samorządowe stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego, umożliwiających realizację usług komunalnych i społecznych oraz wzrost konkurencyjności jednostki terytorialnej (Hermaszewski, 2006). Mają one charakter głównie rzeczowych inwestycji infrastrukturalnych i są podporządkowane długookresowym strategiom JST. Istotną cechą inwestycji komunalnych jest ich użyteczność publiczna, ale to właśnie dzięki nieustannemu rozwojowi infrastruktury wzrasta też atrakcyjność JST dla potencjalnych inwestorów i nowych mieszkańców. Rozwój infrastruktury powinien wręcz wyprzedzać rozwój pozostałych dziedzin działalności na danym terenie (niedorozwój infrastruktury stanowi istotną barierę rozwojową). Wtedy, w miarę wzrostu przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej i społecznej, mogą się pojawić korzyści z poczynionych przez JST inwestycji (Sierak, 2014).

Realizacja przez samorządy zadań, w tym działalności inwestycyjnej, jest ściśle związana z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą decentralizacji władzy państwowej. Oznacza ona proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego rzędu w drodze przekazywania im zadań, kompetencji, ale także niezbędnych środków do ich realizacji (Wyrok TK, 2003). Decentralizacja jest więc pojęciem złożonym, obejmującym decentralizację ustrojową, administracyjną oraz finansową, przy czym decentralizacja finansowa to zjawisko najtrudniejsze w realizacji – dynamiczne i o złożonym charakterze. Dopiero osiągnięcie pewnego stanu równowagi między trzema procesami daje możliwość realizacji konstytucyjnej zasady „decentralizacji władzy publicznej” (Ruśkowski, 2012). W związku z tym zwiększanie katalogu zadań własnych wykonywanych przez JST bez wsparcia finansowego czy też organizacyjnego ze strony państwa może mieć rezultat odwrotny od pożądanego i ograniczać skuteczność JST (Gawkowski, 2017). Ranking państw Unii Europejskiej, stworzony na podstawie indeksu uwzględniającego zakres stosowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (elastyczność, proporcjonalność między dochodami i zadaniami, samodzielność samorządów, stosowanie instrumentów zmniejszających dysproporcje dochodowe) i liczbę szczebli JST, sytuuje Polskę w grupie państw o wysokim poziomie decentralizacji pojmo-

wanej w szerokim ujęciu (Finžgar i Brezovnik, 2019). Pod względem modelu decentralizacji finansowej samorząd terytorialny w Polsce cechuje się znacznym zakresem (wielkością), ale jednocześnie niewielką samodzielnością finansową (Ruśkowski, 2012). Kata i in. (2022) określają stopień decentralizacji finansów publicznych w Polsce (w porównaniu z innymi państwami Europy) jako średnio niski i znacznie niższy od wielu krajów Europy Zachodniej o zaawansowanym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Liczne cechy świadczące o negatywnych trendach w sektorze finansów publicznych, które są niekorzystne z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, wskazują m.in. Patrzalek i in. (2022). Zaliczają do nich m.in. wzrost stopnia finansowania zadań samorządu terytorialnego z programów rządowych i funduszy celowych, rozrastanie się form gospodarki pozabudżetowej, niestabilność finansów samorządowych wynikających ze zmian w podatkach PIT i CIT czy duży stopień uznaniowości i brak przejrzystych procedur przyznawania dotacji celowych dla JST. Jednocześnie poziom redystrybucji PKB czy udział finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje wysoki, dowodząc znaczenia polskich JST w realizowaniu zadań publicznych. W 2020 r. Polska znalazła się na 5. miejscu w UE pod względem udziału finansów lokalnych w PKB (15,1%), ustępując Włochom, Szwecji, Finlandii i Danii – państwu o najbardziej zdecentralizowanych finansach publicznych (poziom redystrybucji PKB przez polskie samorządy jest o prawie 1/3 wyższy niż średnia w UE, która wynosi 11,6%). Polska zajmuje też 4. pozycję wśród państw UE pod względem wskaźnika udziału finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 31% (Cybulski, 2022). Udział samorządów terytorialnych w strukturze inwestycji sektora publicznego (średnia dla lat 2010-2019) wynosi przy tym 48,5% (Wydział Analiz (KOT) DSR, 2021).

Potrzeby inwestycyjne JST stale rosną, co przy ograniczonych środkach finansowych prowadzi często do „wypychania” wydatków inwestycyjnych przez wydatki bieżące (szczególnie w gminach, gdzie sposób zasilania środkami finansowymi nie sprzyja zapewnieniu ciągłości i stabilności finansowania wydatków inwestycyjnych z uwagi na priorytet środków na wydatki bieżące (Zioło, 2011)). Fundusze strukturalne stanowią więc atrakcyjne źródło finansowania inwestycji w JST, w szczególności w sytuacji niedoborów środków własnych w lokalnych samorządach. Od momentu uruchomienia w Polsce środków z funduszy Unii Europejskiej, JST stały się jednym z głównych ich odbiorców (Śleszyński, 2023). Rozkład beneficjentów środków unijnych w poszczególnych województwach jest oczywiście różny, co w znacznym stopniu wynika ze struktury programów operacyjnych, z jakich czerpią środki. W województwie dolnośląskim, w perspektywie finansowej 2014-2020 (stan na koniec 2022 r.) to jednak właśnie JST odpowiadały za największą wartość podpisanych umów

o dofinansowanie – 31,8% (dla przedsiębiorstw wskaźnik ten wyniósł 31,7%, dla organów władzy i administracji rządowej – 19%, a dla pozostałych podmiotów – 12,1%). Z kolei największym beneficjentem środków unijnych przy uwzględnieniu formy organizacyjno-prawnej w województwie dolnośląskim były gminy, następnie samorząd województwa, miasta na prawach powiatu i powiaty (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2024).

Do końca 2021 r. wykorzystano w Polsce środki polityki spójności o łącznej wartości ok. 621,9 mld PLN. Największe wsparcie było kierowane na projekty z zakresu rozwoju infrastruktury podstawowej (takie jak infrastruktura transportowa, energetyka, ochrona środowiska, infrastruktura społeczna), natomiast pozostałe – na bezpośrednie wsparcie sektora produkcyjnego i rozwój zasobów ludzkich (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023). Widoczny jest silny związek między wydatkami inwestycyjnymi JST a dostępem do funduszy europejskich, co oznacza, że stanowią one determinantę samorządowych inwestycji w Polsce (Czudec, 2017; Satoła, 2009; Wyszowska, 2018). Bezpośrednimi skutkami są m.in. trwałe obiekty infrastrukturalne czy wzrost kwalifikacji siły roboczej, natomiast pośrednimi – m.in. poprawa dostępności przestrzennej i niższe koszty funkcjonowania gospodarki czy wzrost atrakcyjności inwestycyjnej (Pancer-Cybulska, Cybulski, 2008). Istotą inwestycji JST jest więc ukierunkowanie ich przede wszystkim na poprawę bytu społeczności lokalnej i zaspokajanie jej potrzeb, a w efekcie zagwarantowanie trwałego rozwoju jednostki przez jej aktywizację gospodarczą i wzrost dochodów własnych, z których mogą być finansowane kolejne zadania inwestycyjne służące rozwojowi lokalnemu (Misterec, 2008). Należy przy tym zaznaczyć, że w regionach mniej rozwiniętych większą część środków unijnych kieruje się na uzupełnienie braków w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, co oczywiście poprawia poziom życia mieszkańców i zwiększa potencjał rozwojowy, ale niekoniecznie przekłada się na szybki wzrost aktywności gospodarczej i wzrost PKB (Misiąg, 2015). W takiej słabszej pozycji rozwojowej znajduje się powiat kłodzki.

12.3. Powiat kłodzki – cechy i potencjał

Granice powiatu kłodzkiego pokrywają się z granicami ziemi kłodzkiej – regionu geograficznego w południowo-wschodniej części województwa dolnośląskiego obejmującego Kotlinę Kłodzką oraz otaczające ją dwa pasma górskie – Sudety Środkowe oraz Sudety Wschodnie. Historia tego regionu, łącząca dziedzictwo trzech kultur, przekłada się na ogromną wartość turystyczną (Herzig i Ruchniewicz, 2006). Wsie i miasta wyposażone są w liczne zabytki architektury różnego rodzaju – zabudowy miejskie, pałace, zamki, zabudowa-

nia folwarczne i dworskie, obiekty militarne, obiekty sakralne, co w połączeniu z wyjątkowo atrakcyjnym położeniem i ukształtowaniem terenu umożliwia rozwój wielu form turystyki, m.in. uzdrowiskowej, aktywnej, agroturystyki, a także turystyki biznesowej i kulturowej (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, 2009).

Ziemia kłodzka jest jednym z najważniejszych regionów turystycznych Dolnego Śląska i Polski (Lijewski i in., 2008). Według wskaźnika atrakcyjności turystycznej (WAT) opracowanego przez GUS, powiat kłodzki zajął 7. miejsce wśród wszystkich powiatów Polski (tab. 12.1). Pozycja powiatu kłodzkiego jest, co prawda, dość niska pod względem walorów kulturowych (35. miejsce) i biznesowych (32. miejsce), ale bardzo wysoka pod względem walorów środowiskowych (4. miejsce). W rezultacie syntetyczny wskaźnik WAT uwzględniający wskaźnik atrakcyjności kulturowej (WAK), środowiskowej (WAS) i biznesowej (WAB), lokuje powiat kłodzki w grupie 10 najbardziej atrakcyjnych turystycznie powiatów Polski, a pomijając duże miasta powiaty (Warszawa, Kraków, Wrocław), których atrakcyjność jest wyrażona głównie w wymiarze kulturowym i biznesowym – na 4. miejscu, wyprzedzając powiaty jeleniogórski i bieszczadzki (GUS, 2015).

Tabela 12.1. Rozkład atrakcyjności turystycznej 11 najwyżej notowanych powiatów Polski

Powiat	WAT	WAK	WAS	WAB	Udział WAK (%)	Udział WAS (%)	Udział WAB (%)
Warszawa	41,7	58,4	5,3	81,0	56	5	39
Kraków	36,5	52,3	5,7	66,5	57	6	36
Tatrzański	21,9	13,2	29,5	24,0	24	54	22
Nowosądecki	21,7	12,6	34,2	15,0	23	63	14
Nowotarski	20,1	11,0	33,2	12,0	22	66	12
Wrocław	19,8	32,0	2,8	29,5	65	6	30
Kłodzki	19,2	12,2	29,5	12,6	25	61	13
Gdańsk	18,7	23,0	8,7	30,4	49	19	32
Krakowski	18,4	22,9	10,0	26,3	50	22	29
Jeleniogórski	18,4	14,1	16,5	30,8	31	36	33
Bieszczadzki	17,6	5,7	35,9	4,6	13	82	5

Źródło: (GUS, 2015).

W rozszerzonym badaniu GUS (2023), uwzględniającym walory turystyczne nie tylko z terenu danego powiatu, ale także z otaczających go jednostek administracyjnych szczebla powiatowego, a także transgranicznych walorów

turystycznych w krajach UE sąsiadujących z Polską, powiat kłodzki zajął 4. miejsce (WAT = 53,3), plasując się za Warszawą (63,5), powiatem nowosądeckim (53,7) i Krakowem (53,5), a przed m.in. powiatem nowotarskim (51,1), tatrzańskim (44,2), bieszczadzkim (43,2) i miastem Gdańsk (42,2).

Powiat kłodzki to jednocześnie jeden z najbardziej problemowych dolnośląskich powiatów. Na trudną sytuację społeczno-gospodarczą składają się głównie negatywne trendy demograficzne, tj. zmniejszająca się liczba osób młodych, głównie z powodu ich migracji do dużych miast, a co za tym idzie – niski współczynnik dzietności i wzrastająca liczba osób starszych (powiat kłodzki jest w pierwszej dziesiątce powiatów Polski o najniższym wskaźniku przyrostu naturalnego), czemu towarzyszą stosunkowo niski poziom dochodów i mała siła nabywcza (tab. 12.2). W powiecie brakuje też dużych firm stabilizujących rynek pracy. W rezultacie powiat kłodzki ma trzeci najwyższy wskaźnik bezrobocia wśród 26 powiatów województwa dolnośląskiego – na koniec 2022 r. ustępował tylko powiatom górowskiemu (13,8%) i złotoryjskiemu (13,7%), i jeden z najwyższych wśród wszystkich powiatów w Polsce (GUS, b.d.). Powiat kłodzki ze swoim bardzo wysokim potencjałem turystycznym znajduje się więc w podobnej sytuacji gospodarczo-społecznej co peryferyjny powiat górowski, któremu zupełnie brakuje atutów rozwojowych.

Tabela 12.2. Wybrane wskaźniki dla powiatu kłodzkiego w latach 2004 i 2022

Wskaźnik	Rok	
	2004	2022
Liczba ludności	168 000	148 680
Liczba osób w wieku produkcyjnym (17-64 lata)	107 798	84 681
Przyrost naturalny (na 1000 ludności)	-3,35	-10,21
Stopa bezrobocia (%)	32,9	11,8
Saldo migracji na 1000 ludności (osoba)	-2,3	-2,6

Źródło: (GUS, b.d.).

We wszystkich dokumentach strategicznych wyznaczających kierunki rozwoju JST powiatu kłodzkiego za kluczową oś rozwoju uznaje się turystykę. Podkreśla się więc znaczenie i konieczność podjęcia działań wspierających lepsze wykorzystanie endogenicznych czynników lokalnych. W najważniejszym dokumencie wyznaczającym kierunki rozwoju Dolnego Śląska – Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, ziemia kłodzka została uznana za jeden z 12 obszarów interwencji, który charakteryzuje się wysoką atrakcyjnością przyrodniczo-krajobrazową i turystyczną, ale jednocześnie niską do-

stępnością transportową i ryzykiem wykluczenia społecznego i gdzie konieczne są inwestycje w infrastrukturę transportową, wypoczynkową i uzdrowiskową. Turystyka na ziemi kłodzkiej może stać się jej „kołem napędowym” i istotnie wpływać na gospodarkę Dolnego Śląska. Warunkami są jednak stopień i jakość jej rozwoju, liczba produktów turystycznych i ich promocja oraz inwestycje czynione w obszarze infrastruktury turystycznej i komunikacyjnej. Bez wątpienia powiat kłodzki nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału, a realizacja celów określanych przez samorządy jest daleka od założeń. Wynika to głównie z niskiej jakości planowania, zarządzania i realizacji celów rozwojowych, co jest powiązane z niewystarczającymi nakładami inwestycyjnymi i aktywnością w zakresie pozyskiwania środków z UE stanowiących kluczową i często jedyną możliwość wsparcia przedsięwzięć rozwojowych (Malarski, 2014).

12.4. Wykorzystanie środków unijnych przez JST powiatu kłodzkiego (lata 2004-2021)¹

W okresie 2004-2014 wydatki finansowane ze środków unijnych na 1 mieszkańca w powiecie kłodzkim (199,71 zł) należały do najniższych w kraju (pozycja 279). Były też dużo niższe niż średnia dla wszystkich powiatów województwa dolnośląskiego (335,65 zł), przy czym aż 20 ze wszystkich 26 dolnośląskich powiatów charakteryzowało się bardzo słabą aktywnością w zakresie pozyskiwania środków unijnych. W latach 2014-2021 wydatki finansowane ze środków unijnych w większości dolnośląskich powiatów znacznie wzrosły. W powiecie kłodzkim wzrost ten był nieco ponad dwukrotny (do poziomu 405,96 zł) i była to trzecia najwyższa zmiana, po powiatach polkowickim i bolesławieckim. W rezultacie wydatki powiatu kłodzkiego przekroczyły średnią dla dolnośląskich powiatów (370 zł) (tab. 12.3).

W rankingu miast powiatowych Kłodzko utrzymało się na stosunkowo stabilnym poziomie wydatków na 1 mieszkańca (ok. 1300 zł) w latach 2004-2014 i 2014-2021 (tab. 12.4).

Znacznie lepiej radziły sobie małe miasta powiatu kłodzkiego (tab. 12.5). W okresie 2004-2014 cztery z dziesięciu miast (Stronie Śląskie, Radków, Polanica-Zdrój, Kudowa-Zdrój) zajęły miejsca w pierwszej pięćdziesiątce, z wydatkami powyżej 3400 zł na jednego mieszkańca. Najmniejszą aktywność

¹ Zestawienie oparte jest na danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych o faktycznie poniesionych przez JST wydatkach. Lata 2004-2014 obejmują środki pozyskane w okresie 2004-2006 oraz w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 wraz wydatkami zrealizowanymi w 2014 r., natomiast lata 2014-2021 obejmują perspektywę finansową 2014-2020 z wydatkami zrealizowanymi w 2021 r. Dane te publikuje dwutygodnik *Wspólnota*.

Tabela 12.3. Wydatki finansowane ze środków unijnych w powiatach (zł *per capita*) – powiat kłodzki na tle trzech najlepszych polskich powiatów i pozostałych powiatów

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	powiat	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	powiat	wydatki na 1 mieszkańca
1	przasnyski	2 475,37	1	przasnyski	2 360,93
2	lidzbarski	2 162,07	2	bieszczadzki	1 740,61
3	włodawski	1 799,63	3	włodawski	1 674,87
279	kłodzki	199,71	132	kłodzki	405,96
Pozostałe powiaty województwa dolnośląskiego					
14	złotoryjski	1 019,11	23	złotoryjski	847,31
42	górowski	750,82	30	świdnicki	742,40
50	milicki	696,38	58	bolesławiecki	586,44
66	świdnicki	569,11	60	polkowicki	586,15
117	wołowski	476,11	66	lwówecki	562,17
155	legnicki	386,04	73	wołowski	525,63
171	strzeliński	361,95	98	lubański	472,42
185	lubański	337,77	108	strzeliński	460,91
199	lwówecki	317,09	120	jaworski	431,46
205	jaworski	310,95	164	dzierżoniowski	344,55
207	średzki	310,28	167	górowski	341,55
221	ząbkowicki	295,14	183	średzki	320,79
228	oleśnicki	282,77	184	zgorzelecki	318,38
238	wrocławski	264,89	192	trzebnicki	302,80
240	bolesławiecki	263,07	193	wrocławski	299,29
246	zgorzelecki	253,18	220	kamienno- górski	273,13
256	głogowski	242,76	243	głogowski	246,65
257	trzebnicki	241,87	252	ząbkowicki	238,59
271	dzierżoniowski	205,17	253	oleśnicki	233,88
284	polkowicki	184,95	266	legnicki	208,58
286	kamienno- górski	183,05	268	milicki	202,15
296	karkonoski	156,77	273	lubiński	190,83
298	wałbrzyski	146,69	282	wałbrzyski	162,96
300	oławski	142,11	283	oławski	162,03
302	lubiński	129,53	290	karkonoski	152,76

Źródło: opracowanie na podstawie (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

Tabela 12.4. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miastach na prawach powiatu (zł *per capita*) – Kłodzko na tle trzech najlepszych miast powiatowych i ostatniego w rankingu

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	miasto powiatowe	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	miasto powiatowe	wydatki na 1 mieszkańca
1	Janów Lubelski	6 740,35	1	Poddębice	4 444,48
2	Kołobrzeg	4 317,10	2	Lidzbark Warmiński	4 112,53
3	Rypin	4 008,11	3	Wysokie Mazowieckie	3 693,48
107	Kłodzko	1 296,48	103	Kłodzko	1 278,56
267 (ostatnie)	Mińsk Mazowiecki	28,82	267 (ostatnie)	Sławno	92,66

Źródło: (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

Tabela 12.5. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miasteczkach (zł *per capita*) – miasteczka powiatu kłodzkiego na tle trzech najlepszych i ostatniego w rankingu

2004-2014			2014-2021		
pozycja w rankingu	małe miasta	wydatki na 1 mieszkańca	pozycja w rankingu	małe miasta	wydatki na 1 mieszkańca
1	Krynica Morska	28 867,02	1	Krynica Morska	13 775,92
2	Uniejów	18 611,80	2	Dziwnów	10 711,26
3	Jastarnia	10 684,13	3	Uniejów	9 654,85
39	Stronie Śląskie	3 685,30	46	Radków	3 402,30
40	Radków	3 679,86	87	Stronie Śląskie	2 651,01
47	Polanica-Zdrój	3 408,19	106	Nowa Ruda	2 459,41
49	Kudowa-Zdrój	3 307,62	157	Szczytna	2 150,41
136	Nowa Ruda	2 066,60	190	Kudowa-Zdrój	1 939,16
156	Duszniki-Zdrój	1 911,46	195	Lądek-Zdrój	1 915,52
196	Lądek-Zdrój	1 679,59	206	Duszniki-Zdrój	1 856,48
219	Międzylesie	1 569,20	219	Polanica-Zdrój	1 768,93
248	Szczytna	1 435,13	292	Bystrzyca Kłodzka	1 405,13
327	Bystrzyca Kłodzka	1 090,92	438	Międzylesie	879,58
580 (ostatnie)	Raciąż	36,41	620 (ostatnie)	Biezuń	58,11

Źródło: (Swianiewicz i Łukomska, 2015; 2022).

w pozyskiwaniu środków unijnych wykazywały Bystrzyca Kłodzka, Szczytna i Międzyziesie, podczas gdy Nowa Ruda, Duszniki-Zdrój i Łądek-Zdrój plasowały się w okolicach średniej wielkości. W perspektywie 2014-2021 na lidera wyrósł Radków (3400 zł *per capita*), swoją pozycję najbardziej poprawiła Szczytna, a w największym stopniu spadły wydatki finansowane ze środków unijnych w Międzyziesiu.

12.5. Zakończenie

Samorządy w powiecie kłodzkim wykorzystywały fundusze europejskie przede wszystkim do realizacji celów infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie transportu, ochrony środowiska, energetyki czy infrastruktury społecznej. Większa aktywność JST z reguły przekłada się na poprawę jakości życia mieszkańców, ale też na wzrost atrakcyjności turystycznej – kluczowego endogenicznego czynnika rozwoju ziemi kłodzkiej. Zróżnicowanie alokacji może być tłumaczone indywidualnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi czy ograniczeniami związanymi ze skomplikowanymi procedurami aplikacyjnymi i rozliczeniowymi (Śleszyński, 2023). Istotnym czynnikiem absorpcji funduszy UE jest z pewnością kondycja finansowa JST warunkująca zabezpieczenie środków na realizację projektów. Wpływają na nią polityka jednostki samorządowej, negatywne trendy w sektorze finansów publicznych, które są niekorzystne z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, i problemy demograficzne ograniczające wpływy do budżetu JST. Często jednak JST nie mają po prostu dobrych strategii, planów i programów dotyczących wykorzystania funduszy europejskich. Tymczasem zarządzanie finansami unijnymi powinno być jednym z elementów polityki finansowej JST. W powiecie kłodzkim szczególną aktywność powinno wykazywać Kłodzko – miasto kluczowe dla rozwoju regionu, ale jednocześnie definiowane jako kryzysowe, tj. tracące funkcje społeczno-gospodarcze i powiększające dystans rozwojowy (Śleszyński, 2019). W trwającej perspektywie finansowej UE (2021-2027) to wciąż JST (oraz przedsiębiorcy) pozostaną głównymi beneficjentami funduszy, dlatego samorządy z powiatu kłodzkiego powinny zintensyfikować proces pozyskiwania funduszy europejskich. Wsparciem dla projektów rozwojowych realizowanych przez samorząd powinna też być lepsza współpraca w ramach realizowanych projektów współfinansowanych ze środków UE, zarówno z partnerami lokalnymi, transgranicznymi (po stronie czeskiej), jak i z JST sąsiadującymi z powiatem kłodzkim².

² Perspektywę takiej współpracy nakreśliło w 2020 r. 28 JST szczebla gminnego i powiatowego z obszaru ziemi dzierzoniowsko-kłodzko-ząbkowickiej, którą później poparł Samorząd Województwa Dolnośląskiego, określając wstępny kształt instrumentu terytorialnego dla tego

Literatura

- Cybulski, L. (2022). *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w 2020 r.* Seria Analizy Statystyczne. Urząd Statystyczny we Wrocławiu.
- Czudec, A. (2017). Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 49(1), 35-47. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.3>
- Finžgar, M. i Brezovnik, B. (2019). Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization in the Context of European Charter of Local Self-government. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(56E), 41-59. <https://doi.org/10.24193/tras.56E.3>
- Gawkowski, K. (2017). *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2015). *Analiza walorów turystycznych powiatów i ich bezpośredniego otoczenia na podstawie danych statystycznych m.in. z zakresu bazy noclegowej, kultury i dziedzictwa narodowego oraz przyrodniczych obszarów chronionych*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2023). *Walory turystyczne w powiatach i ich otoczeniu*. Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (b.d.). Bank Danych Lokalnych. Pobrano 1 lutego 2024 z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/kategoria/70>
- Hermaszewski, J. (2006). Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy. W: M. Adamowicz (red.), *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 130-137). Wydawnictwo PWZS w Białej Podlaskiej.
- Herzig, A. i Ruchniewicz, M. (2006). *Dzieje Ziemi Kłodzkiej*. Dobu Verlag.
- Kata, R., Czudec, A., Zając, D. i Zawora, J. (2022). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Lijewski, T., Mikułowski, B. i Wyrzykowski, J. (2008). *Geografia turystyki Polski* (wyd. 5). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Malarski, R. (2014). *Produkty górskie, rozwój małej przedsiębiorczości, zarządzanie marketingiem, Zrównoważony rozwój obszarów górskich*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2023). *Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2021*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Misiąg, W. (2015). *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*. Bank Gospodarstwa Krajowego. https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Finanse_samorządowe_po_25_latach_-_stan_i_rekomendacje/finanse_samorządowe_7.pdf
- Misterek, M. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Difin.
- Pancer-Cybulska, E. i Cybulski, L. (2008). Realizacja polityki spójności w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (na tle procesów zachodzących w ugrupowaniu). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (12), 51-70. <https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/ed6afa75-71e5-4c15-a6d5-d351926f0d4b/content>

obszaru, tj. Południowy Obszar Funkcjonalny. W aktualnej perspektywie finansowej jednym z instrumentów wspierających rozwój terytorialny są bowiem zintegrowane inwestycje terytorialne – instrumenty dedykowane miejskim obszarom funkcjonalnym wskazanym przez władze samorządu województwa.

- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2022). *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Ruśkowski, E. (2012). Samorząd terytorialny a decentralizacja władzy publicznej w Polsce. W: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa* (s. 840-849). Temida 2, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.
- Satoła, Ł. (2009). Znaczenie funduszy Unii Europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 8(1), 77-87.
- Sierak, J. (2014). Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 4(47), 93-125.
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2015). *Fundusze unijne. Ranking wykorzystania środków UE przez samorządy 2004-2014*. Wspólnota. https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf
- Swianiewicz, P. i Łukomska, J. (2022, 5 listopada). Fundusze unijne. Ranking wykorzystania środków UE przez samorządy 2014-2021, *Wspólnota*, (22). https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_22-2022_Wydatki_ze_srodkow_UE.pdf
- Śleszyński, P. (2019). *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*. PAN, Aktualizacja 2010-2020+. <https://funduszeue.lodzkie.pl/sites/default/files/2023/436-nabor-FELD-08.07/za10.pdf>
- Śleszyński, P. (2023). *Terytorialne różnicowania i efekty polityki spójności w Polsce (2015-2021)*. https://samorząd.pap.pl/sites/default/files/2023-02/Raport_polityka_spojnosci_1.pdf
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. (2009). *Koncepcja Rozwoju Subregionalnych Produktów Turystycznych Ziemi Kłodzkiej*. https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Turystyka/Dokumenty/Rozwoj/Subregion_Ziemi_Klodzkiej.pdf
- Wydział Analiz (KOT) DSR. (2021). Raport – Inwestycje w Polsce. Okres: I kw. 2019 r. – III kw. 2020 r. https://www.ewaluacja.gov.pl/media/99617/4_DSR_Raport_Inwestycje_I_2019_III_2020.pdf
- Wyrok TK. (2003). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r., Nr 2A, poz. 11, s. 34.
- Wyszkowska, D. (2018). *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, (10), 283-298.

ZNACZENIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH WYKORZYSTANIE W POWIECIE KŁODZKIM W LATACH 2004-2021

Streszczenie: Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Z uwagi na ograniczone środki finansowe oraz rosnące potrzeby inwestycyjne, atrakcyjnym źródłem finansowania inwestycji przez JST są fundusze strukturalne. Ma to szczególne znaczenie dla słabszych ekonomicznie samorządów, gdzie środki te wykorzystywane są głównie na uzupełnienie

infrastruktury podstawowej. Jednym z nich jest powiat kłodzki – region o bardzo dużym potencjale rozwojowym opartym głównie na turystyce, ale jednocześnie charakteryzujący się licznymi wewnętrznymi barierami utrudniającymi wzrost. Tymczasem JST powiatu kłodzkiego wykazują średnią aktywność w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich. Wielkość środków unijnych na jednego mieszkańca w perspektywie finansowej 2014-2020 była ponad dwukrotnie wyższa niż w perspektywie 2004-2013, ale w porównaniu z innymi JST, a także w odniesieniu do swoich możliwości absorpcyjnych i potrzeb inwestycyjnych – z pewnością niewystarczająca.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, JST, powiat kłodzki

THE IMPORTANCE OF STRUCTURAL FUNDS FOR LOCAL GOVERNMENT AND THEIR USE IN THE KŁODZKO COUNTY IN 2004-2021

Abstract: Local government plays an important role in shaping socio-economic development at local and regional levels. Due to limited financial resources and growing investment needs, structural funds are an attractive source of investment funding for territorial self-governments. This is particularly important for economically weaker local governments, where these funds are used mainly to supplement basic infrastructure. The Kłodzko County is one of them – a region with a very high development potential based mainly on tourism, but at the same time characterised by numerous internal barriers to growth. Meanwhile, the local government units in the Kłodzko County are moderately active in obtaining European funds. The amount of EU funds *per capita* in the 2014-2020 financial perspective was more than twice as high as in the 2004-2013 perspective, but in comparison to other local and regional government units and also in relation to its absorption capacity and investment needs – certainly insufficient.

Keywords: structural funds, territorial self-governments, Kłodzko County

JEL Classification: O1, F1, F6, R5

DOI: 10.15611/2024.84.0.12

Dr Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
e-mail: bernadeta.baran@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-1526-2954

Zainteresowania naukowe: gospodarka obiegu zamkniętego, proces i uwarunkowania transformacji energetycznej państw UE oraz problem odpadów plastikowych.

WPŁYW AKCESJI POLSKI DO UE NA KIERUNEK STRATEGICZNEGO ROZWOJU GDAŃSKA

Jarosław Kempa

13.1. Wprowadzenie

Miasta w Polsce po okresie gospodarki centralnie planowanej były w fatalnej kondycji finansowej, niedoinwestowane i zarządzane w sposób nieadekwatny do warunków gospodarki wolnorynkowej. Lata 90. XX w. to okres wprowadzania ustawowych rozwiązań powołujących poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, decentralizacji zadań, komunalizacji mienia i organizacji źródeł finansowania w głównej mierze w oparciu o krajowe środki finansowe. To był okres budowy samorządu terytorialnego i niewątpliwie ogromnego sukcesu miast, polegającego na nadrobieniu zaległości względem miast europejskich. Powstawały wówczas pierwsze strategie rozwoju i kształtowały się ambicje co do wielkich projektów inwestycyjnych w miastach. Dopiero jednak przystąpienie do Unii Europejskiej i umożliwienie miastom korzystania ze środków w ramach wspólnotowej polityki regionalnej umożliwiło skokowy rozwój i nadrobienie braków cywilizacyjnych.

13.2. Uwarunkowania rozwoju dużych miast w Polsce

Rozwój miast w Polsce następuje wraz z postępowaniem cywilizacyjnym naszego kraju i umiejętnością adaptacji do postępujących zmian. Celem rozdziału jest przedstawienie złożonych uwarunkowań ich rozwoju. Miasta w Polsce funkcjonujące w okresie gospodarki centralnie planowanej były znacznie niedoinwestowane, przeludnione i często z funkcjonującym na ich terenie, nieobojętnym dla środowiska, przemysłem. Postępująca globalizacja, a co za tym idzie – urbanizacja, pogłębiały dystans w zakresie jakości życia pomiędzy polskimi miastami a miastami Europy Zachodniej. Już w latach 80. Reguński wskazywał, że

postępująca urbanizacja jest charakterystycznym procesem naszej epoki. Ludność, majątek narodowy oraz życie społeczne, kulturalne i gospodarcze koncentrują się na obszarach miejskich, co prowadzi do coraz bardziej skomplikowanych powiązań różnych form działalności ludzi. Właściwe zagospodarowanie intensywnie wykorzystywanych terenów miejskich staje się coraz trudniejsze i coraz bardziej kosztowne. Miasta stanowią otoczenie, w którym większość społeczeństwa żyje i pracuje i w którym przebiegają złożone procesy rozwoju gospodarczego i społecznego. (Regulski, 1982, s. 13)

W momencie zmiany systemu gospodarczego i rozwoju gospodarki kapitalistycznej w Polsce przed miastami otworzyła się szansa na względnie szybką modernizację. Konieczna była reforma samorządowa, odejście od scentralizowanego systemu oraz zapewnienie stabilnych źródeł finansowania.

Reforma samorządowa z 1990 r. polegała na odcięciu się od sztywnego aparatu administracji systemu nakazowo-rozdzielczego i zastąpieniu go samorządami gmin z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym i wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami. Władze samorządowe wybierane są w drodze wolnych wyborów (Nowacka, 2005).

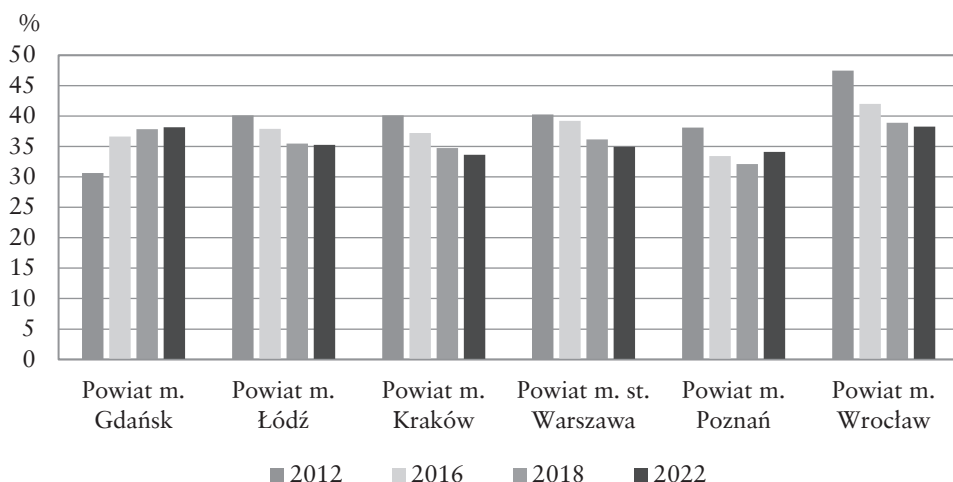
Lata 90. to okres rozwoju samorządu, z powołaniem samorządowych gmin w 1990 r., oraz dyskusji nad docelowym kształtem decentralizacji kraju. Konsekwencją dyskusji publicznej było powołanie samorządowych powiatów i samorządowo-rządowych województw. Do teraz trwają spory dotyczące optymalizacji reformy samorządowej. Izdebski (2021) podkreśla, że podział terytorialny na poziomie gmin nie budzi wątpliwości, jednak już na poziomie powiatów, a zwłaszcza województw, reforma mogłaby być inna. Podział na województwa odbył się na podstawie decyzji politycznych. Nadal pojawiają się postulaty, że powiatów ziemskich jest za dużo i należy zastanowić się nad scaleniem województw w 12 silnych regionów. Autor podkreśla również, że dokonanej w 1998 r. regionalizacji nie towarzyszyła metropolizacja, dzięki której powstałby szczebel istotny w sprawach subregionalnych zadań metropolitalnych. Powołano ustawowo do życia jedynie Metropolię Śląsko-Zagłębiowską. Na konieczność unormowania szczebla metropolitalnego w postaci powiatu metropolitalnego wskazuje Zachariasz (2015). Jego zdaniem, reforma powinna opierać się na 12 polskich obszarach metropolitalnych, których miasta centralne, w tym Gdańsk, są członkami Unii Metropolii Polskich. Powiaty takie odpowiadałyby jednostkom statystycznym NUTS3.

Tymczasem po zmianie systemu gospodarczego miasta zostały gwałtownie poddane presji wynikającej z otwarcia gospodarki i jej transformacji oraz jej skutków przede wszystkim w wymiarze społecznym (były to m.in. wysoki poziom bezrobocia i strukturalna zapaść niektórych zakładów przemysłowych). Nałożyła się na to fala globalizacyjna dodatkowo komplikująca funkcjonowa-

nie lokalnych systemów społeczno-gospodarczych. Globalizacja jest wielowymiarowym i wieloaspektowym procesem, obejmującym sferę gospodarczą, ale też obszar polityki, demografii, technologii, informacji, ekologii, bezpieczeństwa, kultury oraz inne aspekty stanowiące tworzywo współczesnej cywilizacji (Broll, 2009, s. 32). Miasta są nośnikami postępu, ale także bardzo wrażliwymi na zmiany organizacjami. Rozwój powinien mieć zatem zrównoważony charakter.

Ważnym odniesieniem dla rozwoju miast, w tym Gdańska, jest Nowa karta ateńska, ukazująca wizję miasta w XXI w. Przedstawiony w dokumencie model miasta powinien cechować się m.in. spójnością społeczną, ekonomiczną, środowiskową. Miasto powinno być innowacyjne i kreatywne w dziedzinie nauki, kultury i idei, zapewniając wysoką jakość życia mieszkańców, łącząc teraźniejszość z przeszłością, być jednocześnie konkurencyjne i zdolne do współpracy (Uchwała Nr 318/XXX/16..., 2016).

O sile miast decydują ich możliwości finansowe. W Polsce niezmiennie od 2003 r. funkcjonuje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy ponoszą istotny ciężar wydatków inwestycyjnych w kraju (Widera-Ciochoń, 2024), opierając w dużej mierze swoje dochody na udziałach w podatkach bezpośrednich i na systemie subwencji. Samorządy obciążone zadaniami mają znaczny problem z realizacją swoich strategii, niezbędnych inwestycji oraz zadań bieżących. Wśród tych ostatnich na pierwsze miejsce wybijają się zadania związane z oświatą i wychowaniem, którym odpowiada wysoki udział wydatków budżetowych samorządów lokalnych (Wołek, 2017). Ponadto polityka inwestycyjna i możliwości realizacji strategii rozwoju są w znacznej mierze uzależnione od koniunktury gospodarczej, ponieważ samorząd funkcjonuje w mieszanym systemie finansowania (Łuczyszyn, 2013). Z rysunku 13.1 wynika, że w latach 2012-2022 udział dochodów własnych w ujęciu wąskim (tj. z pominięciem wpływów z podatków PIT i CIT) (Sekuła i Śmiechowicz, 2018) w dochodach całkowitych zmniejszał się we wszystkich analizowanych miastach z wyjątkiem Gdańska. W 2012 r. wynosił średnio 39,44% dla przedstawionych miast, natomiast w 2022 r. 35,75%, co oznacza, że ten i tak umiarkowany poziom średnio obniżył się o 3,7 p.p. I tak w latach 2012-2022 dla Wrocławia dochody te zmniejszyły się o 19,4%, Łodzi o 11,2%, Krakowa o 16%, Warszawy o 13,14%, a Poznania o 10,5%. W Gdańsku udział ten wzrósł o 24,5%. Samorządowe miasta wojewódzkie funkcjonują w mieszanym systemie finansowania w odróżnieniu od samorządowych województw i powiatów ziemskich, gdzie system ten ma jeszcze bardziej scentralizowany charakter (Sekuła i Śmiechowicz, 2018).



Rys. 13.1. Udział dochodów własnych w ujęciu wąskim w dochodach całkowitych w latach 2012-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Biorąc pod uwagę powyższe zagadnienie, nie można oprzeć się wrażeniu, że władza centralna obawiała się przez lata znacznej samodzielności samorządów, a także w przypadku większej decentralizacji finansów publicznych – pojawienia się jeszcze większych dysproporcji finansowych w relacji miasto–wieś lub duże miasta–małe miasta. Rozwiązaniem akceptowanym przez lata w polskim systemie prawnym jest „podatek janosikowy”, który obciąża w znacznym stopniu duże miasta.

13.3. Rozwój Gdańska w obszarze metropolitalnym aglomeracji gdańskiej

Gdańsk jest największym miastem północnej Polski i wraz z Gdynią i Sopotem tworzy policentryczny obszar miast zwany powszechnie Trójmiastem. Gdańsk przez większą część swojej historii był miastem otwartym, w którym mieszkała i pracowała ludność wielu narodowości. Miasto rozwijało się jako swoista republika kupiecka, a od XIX w. bardzo ważną rolę w mieście zaczął odgrywać przemysł stoczniowy. Gdańsk razem z sąsiednimi miastami tworzy aglomerację gdańską. Oddziaływanie Gdańska jest bardzo rozległe. Na podstawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot w skład miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego wchodzi:

1) miasta współtworzące ośrodek wojewódzki, z Gdańskiem jako najważniejszym miastem, stanowiące jednocześnie rdzeń obszaru metropolitalnego: Gdańsk, Gdynia, Sopot (czyli Trójmiasto);

2) gminy otoczenia funkcjonalnego tego ośrodka, stanowiące strefę funkcjonalną obszaru metropolitalnego, w tym 8 miast: Hel, Jastarnia, Pruszcz Gdański, Puck, Reda, Rumia, Tczew, Wejherowo;

3) gminy miejsko-wiejskie: Kartuzy, Władysławowo i Żukowo, oraz 16 gmin wiejskich: Cedry Wielkie, Kolbudy, Kosakowo, Luzino, Pruszcz Gdański, Przodkowo, Przywidz, Pszczółki, Puck, Somonino, Stegna, Suchy Dąb, Szemud, Tczew, Trąbki Wielkie i Wejherowo (Uchwała Nr 318/XXX/16..., 2016).

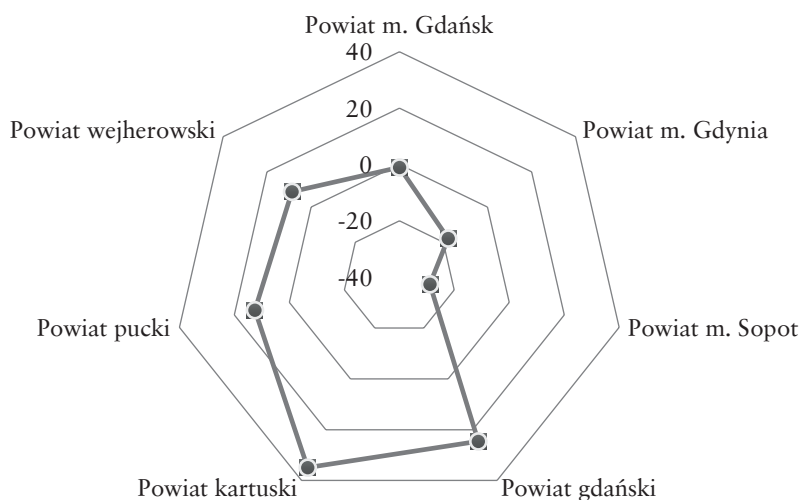
Obszar metropolitalny Trójmiasta został zakwalifikowany¹ jako megakategoria 4. Do tej kategorii należą słabo wykształcone metropolie (Smętowski i in., 2012).

Miasto pełni kilka ważnych funkcji dla kraju, w szczególności dla jego północnej części. Jako miasto wojewódzkie jest centrum administracyjnym regionu, regionalnym i krajowym węzłem transportowym oraz miejscem pracy dla mieszkańców Pomorza. Gdańsk zalicza się do krajowych metropolii i tym samym jest swoistym oknem na świat.

Gdańsk jest regionalnym biegunem wzrostu, najistotniejszym elementem Trójmiasta i aglomeracji gdańskiej, wpływającym na kierunek rozwoju północnej części kraju. W ramach Trójmiasta zachodzą interakcje rozwojowe najistotniejsze dla całej aglomeracji gdańskiej. Gdańsk pełni strategiczną funkcję dla gospodarki i bezpieczeństwa kraju. Na terenie miasta są zlokalizowane m.in. największy terminal kontenerowy w Polsce, stocznie, rafineria oraz port lotniczy. Miasto stanowi centrum kulturalne Pomorza. Bogata historia i zabytki są atrybutami przyciągającymi turystów z Europy i ze świata. Znacznym impulsem rozwojowym dla Gdańska była organizacja mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012. Oddziaływanie funkcjonalne w całej aglomeracji jest bardzo silne i zachodzą w tym obszarze silne procesy suburbanizacji.

Z przedstawionych na rys. 13.2 danych wynika, że w 2050 r. Gdańsk będzie notował spadek liczby mieszkańców, natomiast przyrost liczby mieszkańców nastąpi w powiatach sąsiadujących z rdzeniem aglomeracji: gdańskim, kartuskim, puckim i wejherowskim. Całe Trójmiasto jako rdzeń Ośrodka Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot (OM GGS) odnotuje spadek liczby mieszkańców w odróżnieniu od obszarów je otaczających.

¹ Przyjęto następującą klasyfikację, dzieląc miasta na globalne oraz resztę, czyli miasta kwalifikujące się do tzw. megakategorii 1, 2, 3, 4. Warszawa została sklasyfikowana jako megakategoria 3.



Rys. 13.2. Proces migracji w obszarze aglomeracji gdańskiej do 2050 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przeprowadzone przez Dziemianowicza i in. (2004) badania tuż przed przystąpieniem Polski do UE w 2004 r. wykazały, że Trójmiasto z dominującą pozycją Gdańska należy, co prawda, do 6 najważniejszych, kształtujących się obszarów metropolitalnych w kraju, jednak ma słabe strony, stanowiące punkt odniesienia do dalszej analizy. Charakteryzując polskie metropolie, autorzy wskazali, że Trójmiasto pod względem metropolitalnego potencjału zajęło ostatnią pozycję, pozostając za Warszawą, Poznaniem, Krakowem, Wrocławiem, a nawet Łodzią. Autorzy podkreślają, że Trójmiasto cechuje najmniej potencjał ludnościowy, stosunkowo ubogie zasoby wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, słaby potencjał naukowy, względnie peryferyjne położenie na północy kraju, w tym najgorsze wśród badanych miast połączenia kolejowe i duża odległość od lotniska, a także najmniej zatrudnienie w sektorze finansów. Natomiast atutem Trójmiasta są walory naturalne i zabytkowe Gdańska oraz atrakcyjne zaplecze turystyczne.

Podkreślili także, że położone peryferyjnie Trójmiasto znajduje się w znacznie gorszej sytuacji niż np. takie miasta, jak Poznań, Wrocław i Kraków, posiadając w porównaniu do wymienionych konkurencyjnych miast najmniej szanse na zdynamizowanie rozwoju, ze względu na niekorzystne położenie, a także najniższy potencjał naukowy. Na niekorzyść Trójmiasta działają konkurujące ze sobą samorządy Gdańska, Gdyni i Sopotu, które nie współpracują ze sobą (Dziemianowicz i in., 2004). Ze swej perspektywy autor niniejszego artykułu dodaje jeszcze jeden czynnik peryferyzacji Gdańska przed wejściem

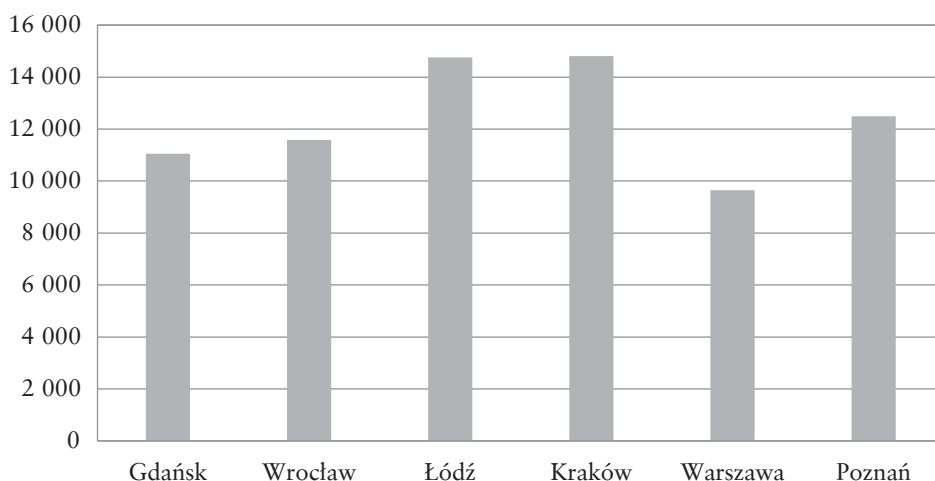
do UE, mianowicie bardzo silny nacisk na rozwój infrastruktury transportowej w układzie równoleżnikowym.

Za wzór rozwoju autorzy przedstawili wygrywające w rankingu miasta, takie jak Londyn, Paryż, Frankfurt, Bruksela, Amsterdam i Barcelona, charakteryzujące się wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą, bardzo dobrymi połączeniami transportowymi i telekomunikacyjnymi oraz wysoką podażą powierzchni biurowych (Dziemianowicz i in., 2004).

W istniejących uwarunkowaniach krajowych i międzynarodowych, decentralizacji zadań i finansów przystąpienie do UE stworzyło Gdańskowi okazję do zdynamizowania procesów modernizacji.

13.4. Gdańsk w procesie realizacji strategii rozwoju w oparciu o środki z UE

Analizując na rys. 13.3 skalę środków finansowych pozyskanych przez Gdańsk z UE, widać, że miasto radziło sobie przeciętnie na tle największych miast w Polsce. Kwalifikowane środki finansowe pozyskane do 2023 r. na projekty w przeliczeniu na 1 mieszkańca były większe jedynie od środków dla Warszawy.



Rys. 13.3. Środki z UE na koniec 2023 roku na 1 mieszkańca w zł (kwalifikowane)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednakże ukierunkowanie strumienia środków z UE w okresach budżetowania 2004-2007, 2008-2013 oraz 2014-2020 miało na celu przede wszyst-

kim nadrobienie zapóźnienia cywilizacyjnego w zakresie szeroko pojmowanej infrastruktury (w szczególności transportowej) oraz wyeliminowanie słabych stron miasta.

Przedstawione w tab. 13.1 wybrane inwestycje mają fundamentalne znaczenie dla zwiększenia dostępności komunikacyjnej Gdańska, wewnętrznej spójności miasta, a także atrakcyjności dla inwestorów. W latach 2004-2020 dzięki dostępnym środkom z funduszy UE zrealizowano inwestycje w zakresie szeroko pojętej infrastruktury, która stała się silną stroną miasta. Ponadto wspierano projekty podnoszące walory turystyczne, dziedzictwo kulturowe i historyczne Gdańska. Miasto realizowało do 2020 r. strategię polegającą na wzmacnianiu silnych stron, aby wykorzystać zewnętrzne szanse.

Tabela 13.1. Główne projekty strategiczne zrealizowane przy wsparciu środków z UE

Projekt	Cel
1	2
Centrum „Hevelianum”	budowa kompleksu edukacyjno-rekreacyjnego w Gdańsku
Rozwój Komunikacji Rowerowej Aglomeracji Trójmiejskiej	rozwój funkcji miejskich i metropolitalnych Aglomeracji Trójmiejskiej i wzrost udziału ruchu rowerowego w systemie transportu zbiorowego
Budowa Europejskiego Centrum Solidarności	nowy gmach dla działalności kulturalnej o zasięgu międzynarodowym, którego celem jest zachowanie oraz promowanie dziedzictwa ruchu społecznego Solidarność
Program ożywienia dróg wodnych w Gdańsku	rozwój turystyki śródlądowej
Ochrona wód Zatoki Gdańskiej	zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz bezpieczeństwa sanitarnego wód Zatoki Gdańskiej
Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław	odbudowa i modernizacja systemu ochrony przeciwpowodziowej Żuław
Budowa Trasy W-Z w Gdańsku	przeprowadzenie ruchu ze śródmieścia Gdańska i z kierunku Warszawy do Obwodnicy Zachodniej Trójmiasta, najkrótsze połączenie Portu Północnego i wschodnich terenów przemysłowych do Obwodnicy
Połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego	poprawa dostępu lądowego do portów: morskiego i lotniczego w Gdańsku oraz komunikacji między dzielnicami górnego i dolnego tarasu miasta
Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej	wzrost zdolności przewozowej transportu tramwajowego, skrócenie czasu dojazdu do centrum miasta z dzielnic południowo-zachodnich Gdańska
Wielofunkcyjna Hala Sportowo-Widowiskowa na granicy miast Gdańska i Sopotu	rozwój turystyki, sportu i rekreacji

1	2
Zintegrowany System Zarządzania Ruchem TRISTAR	inteligentne zarządzanie ruchem i zwiększenie przepustowości dróg w Gdańsku, Sopocie i Gdyni
Modernizacja i budowa drogowych obiektów inżynierskich – budowa kładki na wyspę Ołowianka	połączenie Zamczyska z Wyspą Ołowianką, na której swoje siedziby mają Centralne Muzeum Morskie i Państwowa Filharmonia Bałtycka
Budowa Teatru Szekspirowskiego	wzmocnienie roli Gdańska jako centrum kulturalnego
Rozbudowa układu komunikacyjnego Trójmiasta z układem komunikacyjnym wielofunkcyjnej Hali Sportowo-Widowskiej (projekt partnerski z Sopotem)	poprawa jakości i funkcjonalności połączeń drogowych Gdańska i Sopotu; zapewnienie dogodnego dojazdu do Wielofunkcyjnej Hali Sportowo-Widowskiej
Rozbudowa Portu Lotniczego im. Lecha Wałęsy	rozbudowa Portu Lotniczego w celu zwiększenia liczby obsługiwanych pasażerów (z 2 mln do ok. 6 mln rocznie)
Budowa i eksploatacja stadionu PGE Arena	wybudowanie stadionu piłkarskiego w Gdańsku-Letnicy
Budowa Centrum Targowego w Gdańsku-Letnicy	wybudowanie nowego centrum targowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Projekty inwestycyjne...*, b.d.).

Nowa strategia do 2030 r. przyjęta w 2021 r. skoncentrowana jest na podwyższeniu jakości życia gdańskiej społeczności. Nowa, aktualna wizja Gdańska odnosi się do kapitału ludzkiego i jest ujęta w następującym sformułowaniu – Gdańsk to „miasto skupiające i przyciągające to, co najcenniejsze – ludzi dumnych z dziedzictwa, solidarnych, otwartych, kreatywnych, rozwijających się i wspólnie kształtujących przyszłość”, natomiast główne cele strategiczne można ująć w następującym zdaniu: Gdańsk to zielone, innowacyjne, wspólne i dostępne miasto (*Gdańsk 2030 Plus...*, 2022).

Na podstawie analizy SWOT (tab. 13.2) można uznać, że kolejnym strategicznym krokiem po nadrobieniu braków infrastrukturalnych będzie koncentracja wysiłku na eliminacji słabych stron i przeciwdziałaniu zewnętrznym zagrożeniom miasta, a pogłębiający się proces suburbanizacji jest znacznym zagrożeniem dla miasta.

Tabela 13.2. Analiza SWOT miasta Gdańska – wybrane elementy

Silne strony	Słabe strony
- infrastruktura transportowa i logistyczna, węzeł transportowy - zróżnicowane walory i atrakcje turystyczne - zaplecze hotelowe, konferencyjne i targowo-wystawiennicze - zróżnicowanie przestrzeni Gdańska i metropolii - aktywne społeczeństwo - silna tożsamość lokalna i marka miasta	- niski poziom innowacyjności przedsiębiorstw i instytucji naukowych - słaba komercjalizacja badań oraz współpraca pomiędzy firmami i sferą badawczo-rozwojową - ograniczona współpraca metropolitalna - niedostosowanie systemu edukacji do wyzwań przyszłego rynku pracy
Szanse	Zagrożenia
- liczne tereny inwestycyjne - integracja działań rozwojowych w ramach metropolii gdańskiej - rozwój nowoczesnego transportu i logistyki, przy wykorzystaniu innowacyjnych technologii - intensyfikacja badań naukowych - wykorzystanie inteligentnych technologii (<i>smart city</i>) w rozwoju miasta i metropolii - unowocześnienie i podniesienie poziomu edukacji - wzrost aktywności i mobilności mieszkańców - umocnienie Gdańska jako portu, destynacji turystycznej i ważnej metropolii Morza Bałtyckiego	- rosnąca konkurencyjność innych metropolii europejskich - brak współpracy i rozproszenie potencjału rozwojowego w ramach metropolii - pogorszenie się stanu zdrowia mieszkańców - pogłębienie się migracji z Gdańska, zarówno na obszary podmiejskie, jak i do innych ośrodków

Źródło: opracowanie na podstawie (*Gdańsk 2030 Plus...*, 2022).

13.5. Ocena rozwoju Gdańska

Ocena rozwoju Gdańska jest niejednoznaczna. Można postawić tezę, że Gdańsk nie zmarnował szansy na rozwój, jednak ze względu na lokalizację w północnej części kraju oraz wciąż scentralizowany system kompetencji samorządu i sposób ich finansowania nie może w pełni wykorzystać swojego potencjału.

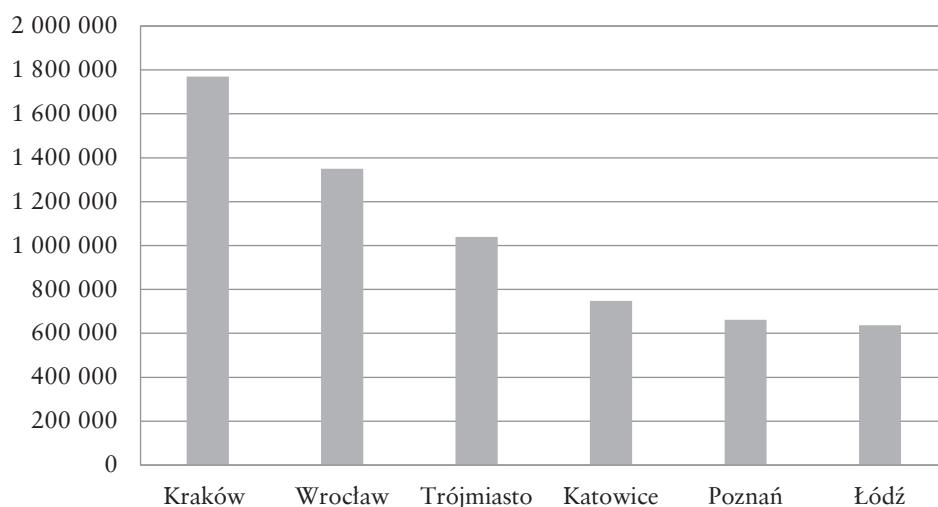
Z tabeli 13.3 wynika, że Gdańsk notował umiarkowany w stosunku do innych miast wzrost dochodów budżetowych *per capita*. Wśród analizowanych miast w 2004 r., kiedy Polska przystępowała do UE, Gdańsk był na drugim miejscu za Warszawą, natomiast w 2022 r. zajmował 5. pozycję, jedynie przed Łodzią. Spadek pozycji jest wyraźny, jednakże różnice w dochodzie na mieszkańca pomiędzy miastami, z wyjątkiem Warszawy, są nieznaczne.

Tabela 13.3. Dochody budżetu miasta *per capita* w PLN w wybranych miastach w Polsce w latach 2004-2022

Wyszczególnienie	2004	2022	Różnica w latach 2004-2022
Polska	2 472	8 884,52	6 412,52
Powiat m. Wrocław	2 731	9 121,87	6 390,87
Powiat m. Łódź	2 173	8 184,30	6 011,30
Powiat m. Kraków	2 387	8 995,81	6 608,81
Powiat m. st. Warszawa	3 539	11 626,82	8 087,82
Powiat m. Poznań	2 565	9 438,19	6 873,19
Powiat m. Gdańsk	2 813	9 021,50	6 208,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.).

Gdańsk obecnie wyraźnie ustępuje pod względem liczby studentów głównym miastom w Polsce. Największe ośrodki akademickie w Polsce (Chabros, 2023) to: Warszawa – 250 tys., Kraków – 128 tys., Poznań – 114 tys., Wrocław – 106 tys., Łódź – 72 tys., Gdańsk – 67 tys. Miasto zajmuje pod tym względem ostatnie miejsce. Warto wskazać, że pozycja Trójmiasta jako ośrodka akademickiego jest nieco lepsza niż samego Gdańska, ponieważ na terenie pozostałych miast także funkcjonują uczelnie wyższe.



Rys. 13.4. Powierzchnia biurowa w wybranych miastach (sierpień 2023 r.)

Źródło: (Savills, 2023).

Trójmiasto, ale przede wszystkim Gdańsk, notuje bardzo szybki przyrost powierzchni biurowej (rys. 13.4). Jest trzecim największym rynkiem regionalnym powierzchni biurowej w Polsce. Świadczy to o rosnącej specjalizacji Gdańska i Trójmiasta jako centrum usługowego dla firm.

13.6. Zakończenie

Gdańsk wypada przeciętnie na tle największych miast w Polsce, jednakże fundusze z UE umożliwiły miastu skokowy rozwój i realizację strategicznych inwestycji. Miasta nie byłoby stać na realizację wszystkich kluczowych inwestycji wpisujących się w strategię rozwoju. Rozwój Gdańska spowodował także zróżnicowanie w samej aglomeracji. Gdańsk wyraźnie zdystansował Gdynię i można powiedzieć, że stał się rozwiniętym, europejskim miastem. Inwestycje publiczne przyciągnęły kapitał prywatny. Powstało centrum biznesu w Oliwie oraz centrum hotelarsko-gastronomiczne na Wyspie Spichrzów. Bardzo intensywnie powstają w centrum, a także na południu i zachodzie miasta, nowe osiedla mieszkaniowe. Zrealizowanie dróg dojazdowych do portu spowodowało udrożnienie przepływu potoku towarów i zachęciło kapitał prywatny do rozwoju terminala kontenerowego Baltic Hub – DCT oraz Pomorskiego Centrum Logistyki. Budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej spowodowała zwiększenie dostępności do Portu Lotniczego, a także złączyła Trójmiasto w jedną sieć kolejową. Gdańsk oczekuje na ustawę metropolitalną, która umożliwiłaby szybszą integrację zadań i przyspieszyłaby rozwój całej metropolii. Niestety, aby myśleć o jeszcze szybszym rozwoju Gdańska, należy spojrzeć krytycznie na obowiązujące rozwiązania w zakresie finansowania samorządów, szczególnie jeśli chodzi o funkcjonowanie zapisów dotyczących tzw. podatku janosikowego, które ograniczają rozwój metropolii.

Można zaryzykować stwierdzenie, że Gdańsk miał szczęście do decyzji politycznych, a działania na rzecz rozwoju Gdańska miały charakter zintegrowany. Oprócz władz Gdańska, do rozwoju przyczynił się Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, w którym wielu urzędników i polityków regionalnych było mieszkańcami Gdańska, a także władza centralna, której wielu przedstawicieli w urzędach centralnych i parlamencie pochodziło z Gdańska. Pomogła również współpraca z miastami ościennymi, takimi jak Sopot. Zatem rozwój Gdańska to wypadkowa wielu sił, ale szczególnie samego Gdańska, który budował sieć współpracy, wykorzystywał środki finansowe w ramach montażu finansowego i promował wizję rozwoju miasta otwartego. Słabą stroną Gdańska jest jednak zbyt niski poziom rozwoju przemysłu, a także mała liczba spółek giełdowych pochodzących z Gdańska czy szerzej – z Pomorza. Gdańska nie omijają takie problemy, jak „m.in. zjawisko rozlewania miast, wyludniania

śródmieść, rosnące zatłoczenie dróg i zanieczyszczenie środowiska, niestabilność otoczenia gospodarczego w gospodarce globalnej, zjawisko starzejącego się społeczeństwa” (Pancer-Cybulska i Szostak, 2016, s. 291).

Mimo że według World Index City w 2024 r. pod względem jakości życia Gdańsk zajął najwyższą pozycję spośród polskich miast, dystansując Warszawę, Kraków, Wrocław i Poznań (*Quality of Life...*, 2024), przed miastem stoją wyzwania związane z eliminacją wymienionych problemów, a także przejście do kolejnego etapu rozwoju w oparciu o kapitał ludzki, współpracę uczelni wyższych z biznesem, implementację technologii i rozwoju *smart city*.

Literatura

- Broll, R. (2009). Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny. W: A. Jewtuchowicz i A. Rzeńcy (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów* (s. 29-40). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Chabros, M. (2023). *Które polskie miasta wybierają studenci? Lista największych ośrodków akademickich w Polsce*. Obserwator Gospodarczy. <https://obserwatorgospodarczy.pl/2023/06/23/kto-re-polskie-miasta-wybie-raja-studenci-lista-najwiekszych-osrodkow-akademickich-w-polsce/>
- Dziemianowicz, W., Jałowiecki, B. i Krajewska, M. (2004). *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gdańsk 2030 Plus. *Strategia rozwoju miasta*. (2022). <https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202302204046/gdansk-2030-plus-strategia-rozwoju-miasta-2022>
- Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (b.d.). Bank Danych Lokalnych. Pobrano 7 maja 2024 z <http://www.gus.gov.pl>
- Izdebski, H. (2021). *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego de(re)centralizacja, postcovid i...? Analiza Celowa nr 4*. Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZA_CELOWE/analiza-4-2021-v4.pdf
- Łuczyszyn, A. (2013). *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*. Wydawnictwo CeDeWu.
- Nowacka, E. J. (2005). *Polski samorząd terytorialny*. LexisNexis.
- Pancer-Cybulska, E. i Szostak, E. (2016). Problemy rozwoju inteligentnych miast w Polsce. *Studia i Prace WNEiZ US*, 46(2), 281-293. <https://doi.org/10.18276/sip.2016.46/2-24>
- Projekty inwestycyjne finansowane z funduszy UE. (b.d.). www.gdansk.pl. Pobrano 7 maja 2024 z <https://www.gdansk.pl/inwestycje-miejskie/Projekty-inwestycyjne-finansowane-z-funduszy-UE,a,1211>
- Quality of Life Index by City 2024 Mid-year*. (2024). Numbeo. <https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings.jsp>
- Regulski, J. (1982). *Ekonomika miasta*. PWE.
- Savills. (2023). *Office Market in Regional Cities*. <https://pdf.euro.savills.co.uk/poland/offices-and-warehouses/savills-mim-office-regional-cities-q3-2023-final-pl.pdf>
- Sekula, A. i Śmiechowicz, J. (2018). Model finansowania samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (358), 212-220.

<https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-dca59004-fade-49fa-a293-5d4ccac97a3f>

Smętowski, M., Gorzelak, G., Kozak, M., Olechnicka, A., Płoszaj, A. i Wojnar, K. (2012). *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*. Wydawnictwo Scholar.

Uchwała Nr 318/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r. (2016). Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/PZPOMG-G-S%202030\(1\).pdf](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/PZPOMG-G-S%202030(1).pdf)

Widera-Ciochoń, A. (2024, 18 kwietnia). *Samorządy nadal inwestują na potęgę. Czas wejść na wyższy poziom*. Portal Samorządowy. <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/samorzady-nadal-inwestuja-na-potege-czas-wejsc-na-wyzszy-poziom,537783.html>

Wolek, M. (2017). Mobilność sektora oświaty w samorządzie lokalnym w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Ekonomia Transportu i Logistyka*, (75), 137-149.

Zachariasz, I. (2015). Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych. W: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

WPŁYW AKCESJI POLSKI DO UE NA KIERUNEK STRATEGICZNEGO ROZWOJU GDAŃSKA

Streszczenie: Wprowadzenie samorządu terytorialnego w Polsce miało fundamentalne znaczenie dla rozwoju kraju. Gdańsk został powiatem grodzkim i zalicza się do grona największych i najważniejszych ośrodków metropolitalnych w kraju. Przystąpienie do Unii Europejskiej stworzyło możliwość przyspieszonej modernizacji miast. Najważniejsze polskie miasta stały się znacznymi beneficjentami unijnej polityki spójności. Celem artykułu jest próba oceny znaczenia funduszy europejskich dla strategicznego rozwoju miasta Gdańsk. W pracy skorzystano z dokumentów planistycznych oraz strategicznych związanych z funkcjonowaniem miasta Gdańsk.

Słowa kluczowe: Gdańsk, metropolia, fundusze europejskie, samorząd terytorialny

THE IMPACT OF POLISH ACCESSION TO THE EU ON THE DIRECTION OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF GDAŃSK

Abstract: The introduction of local government in Poland was of fundamental importance for the development of the country. Gdańsk became a municipal county and is one of the largest and most important metropolitan centres in the country. Accession to the European Union has created the opportunity for accelerated urban modernization. The most important Polish cities have become significant beneficiaries of the EU's cohesion policy. The aim of the article is to assess the importance of European funds for the strategic development of the city of Gdańsk. The paper uses planning and strategic documents related to the functioning of the city of Gdańsk.

Keywords: Gdańsk, metropolis, European funds, local government

DOI: 10.15611/2024.84.0.13

Dr Jarosław Kempa

Uniwersytet Gdański, Katedra Polityki Gospodarczej

e-mail: jaroslaw.kempa@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8311-0958

Zainteresowania naukowe: *lokalna i regionalna polityka gospodarcza, samorząd terytorialny oraz funkcjonowanie rynku nieruchomości.*

ROZŁĄCZENIE SIĘ W WARUNKACH PRACY ZDALNEJ A RÓWNOWAGA PRACA-ŻYCIE. BADANIE NA PODSTAWIE SYTUACJI PRZEDSIĘBIORSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

Arianna Abbasciano, Maria Del Milagro Martín López,
Alejandro Díaz Moreno, Katalin Tardos,
Agnieszka Ziomek

14.1. Wprowadzenie

Rozdział porusza problem uregulowania cyfrowego rozłączenia (CR) w warunkach pracy zdalnej i wpływu samego CR na równowagę praca-życie (WLB). Brak rozłączenia się i gotowość do pracy w czasie wolnym wyróżniają się wśród problemów pracy zdalnej i są uwzględnione w ramach regulacji prawnych w krajach UE 27 oraz na poziomie przedsiębiorstw (Eurofound, 2020b). Według Jaworskiej (2022) problem naruszania prawa pracowników do odpoczynku w warunkach ciągłego połączenia istniał nawet przed pandemią COVID-19, a jego wystąpienie dotknęło wielu pracowników, w tym także pracujących zdalnie. Biorąc pod uwagę pandemię i okres po niej, gdy praca zdalna zyskała wyższą popularność, można zauważyć, że CR mogło stać się pożądanym rozwiązaniem dla pracowników, w postaci ustaw i wewnętrznych regulacji przedsiębiorstw (Baumann i Sander, 2021). Warunki pracy zdalnej mogą prowadzić do wydłużonych godzin pracy, w tym ponadnormatywnych, oraz niekontrolowania granicy czasu i mentalności typu „zawsze online” (Atti i in., 2022). Z tych powodów praca w domu zmniejszyła poczucie relaksu i ograniczyła nieformalne spotkania, zakłócając WLB. Skupiając się na tym, czy CR jest związane ze zmianami WLB, szczególną uwagę zwrócono na regulacje CR w krajach UE 27, kontrolę CR w przedsiębiorstwach, a także trudności w rozróżnianiu

między czasem pracy a czasem wolnym (Shimura i in., 2021). Badanie oparto na wynikach sondażu w firmach: Fujitsu, Schneider Electric (Shneider E.) w Hiszpanii, Exprivia we Włoszech i Global Repair¹ (GR) na Węgrzech. Celem badania jest określenie relacji między cyfrowym rozłączeniem w pracy zdalnej a zachowaniem WLB. W kontekście celu sformułowano następujące pytania badawcze.

1. Jakie różnice występują między badanymi krajami pod względem reguł CR?

2. Jakie związki występują pomiędzy wybranymi cechami CR a trudnością w rozróżnianiu między czasem pracy a czasem wolnym?

Na wstępie przedstawiono idee rozłączenia się z woli pracownika i pracodawcy, ciągłego połączenia i WLB wśród pracujących zdalnie oraz opisano zasady CR w UE 27 oraz w Hiszpanii, we Włoszech i na Węgrzech. W kolejnej części przedstawiono wyniki analizy badanego związku opartej na wskaźnikach prostych i tabeli krzyżowej. W dyskusji zwrócono uwagę na stopień regulacji rozłączenia cyfrowego w kraju oraz wyjaśniono różnice wśród badanych w zakresie analizowanej relacji. Rozdział zakończono podsumowaniem.

14.2. Regulacja i oddziaływanie cyfrowego rozłączenia na pracownika

Okres odpoczynku został uregulowany dyrektywą w prawie europejskim, która definiuje go jako „każdy okres, który nie jest czasem pracy”, jest więc ściśle związany z czasem pracy określonym w tej samej dyrektywie jako „każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, pozostaje do dyspozycji pracodawcy i wykonuje swoją działalność lub obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi i/lub praktyką” (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE..., 2003, art. 2(2)). W obecnych warunkach pracy zdalnej, w której granice między życiem prywatnym a zawodowym często się zacierają, podkreślana jest potrzeba regulacji zapewniających pracownikom możliwość „wylogowania się” z pracy. Powinny one gwarantować brak obowiązku odpowiadania na maile i wiadomości, odbierania telefonów od przełożonych po godzinach pracy lub w czasie urlopów i w okresach odpoczynku bez narażania się na negatywne konsekwencje. Ponadto zasady CR pomogłyby pracownikom uniknąć presji „bycia ciągle zajęтым”.

Warunki pracy zdalnej uwiadcniają komfort pracy w domowym otoczeniu. Chociaż potencjalne korzyści z telepracy pod względem elastyczności, produktywności i integracji są powszechnie uznawane (Senatori i Spinelli, 2021), zwią-

¹ Nazwa własna przedsiębiorstwa nie została ujawniona.

zane z nią ryzyko nie może być ignorowane. Zwiększona autonomia nie zawsze rekompensuje negatywne skutki dla zdrowia i dobrostanu. Może nawet zwiększyć wymagania pracy w przypadku nadmiernych i konkurencyjnych obciążeń w kulturach organizacyjnych, które wymagają wysokiej wydajności, prowadząc do nieopłaconych nadgodzin i niewystarczających okresów odpoczynku (Eurofound, 2021; European Union, 2012). Według badań, osoby pracujące zdalnie pracują dłużej niż te na terenie pracodawcy (Eurofound, 2020a; 2020b), co zaciera granice między pracą a odpoczynkiem, a co za tym idzie – między pracą płatną a życiem prywatnym. Ta sytuacja może podważyć oczekiwania poprawy WLB. Ponadto rozpowszechnianie się narzędzi cyfrowych w miejscach pracy sprzyja kulturze „zawsze podłączeni”, uwalniając zjawisko „wirtualnej obecności” (Petitta i Ghezzi, 2023), co prowadzi do wypalenia zawodowego. Wymienione negatywne konsekwencje wiążą się z brakiem klarownych warunków organizacyjnych i przepisów regulujących swobodę pracowników odłączenia się (Avogaro, 2018; Urbane, 2022). Rzeczywiście, przez smartfony, e-maile i media społecznościowe praca staje się nieodłączną częścią czasu po zakończeniu dnia pracy. Ta praktyka ma negatywny wpływ na jakość i ilość czasu odpoczynku (Secunda, 2019), a gdy brakuje porozumień czy też regulacji dotyczących CR, stała się ona jedną z norm postępowania (Eurofound, 2021), a co za tym idzie – pracownicy przyjęli kulturę przyzwolenia na rozłączenie (Jaworska, 2022).

Zapewnienie równowagi między pracą a życiem prywatnym to kluczowy cel ostatnich europejskich inicjatyw, w tym zasad 9 (równowaga między pracą a życiem prywatnym) i 10 (zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych) Europejskiej Karty Praw Społecznych (European Union, 2012), a także dyrektywy dotyczącej równowagi między pracą a życiem prywatnym dla rodziców i opiekunów (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/WE..., 2019). Obecnie prawo do odłączenia się ma duży zakres i nie powiela ani nie pokrywa się z tradycyjnym prawem do odpoczynku (Russo, 2023). Z regulacji na poziomie UE wynika, że wszystkie państwa członkowskie powinny „zapewnić, aby pracodawcy ustanowili obiektywny, niezawodny i dostępny system umożliwiający pomiar czasu pracy każdego pracownika każdego dnia, zgodnie z prawem pracowników do prywatności i ochrony ich danych osobowych” (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/WE..., 2019). Środek ten ma na celu zapewnienie pracownikom minimalnych okresów odpoczynku – zwłaszcza codziennych i tygodniowych – oraz odpowiednich przerw, a także ustanawia ograniczenie maksymalnego czasu pracy w tygodniu (Dyrektywa Rady 89/391/EWG..., 1989; European Law Institute, 2023; Leccese, 2023; Saliba, 2024). Jeżeli w kraju występują zapisy regulujące CR, pracownik dysponuje też prawem do odpoczynku oraz zakazem kontaktowania się w sprawach pracy poza ustalony-

mi godzinami pracy (Dagnino, 2020). Taka ochronna miara pomaga utrzymać równowagę między pracą a życiem prywatnym i pozwala uniknąć przeciążenia poznawczego i emocjonalnego związanego z ciągłą łącznością.

Obecne przepisy Unii Europejskiej nie mają mocy wiążącej dla państw członkowskich. Jednakże poszczególne kraje UE dążą do regulowania CR i zapewnienia jednolitego poziomu ochrony pracowników niezależnie od sektora działalności gospodarczej. Zróżnicowanie regulacji jest jednak tak duże, że niektóre kraje stoją w wyraźnej opozycji do innych. Raport Benchmarking Working Europe (European Trade Union Institute [ETUI], 2021) klasyfikuje dwa typy podejść do CR: „twarde” i „miękkie”. Węgry wpisują się w „miękkie” regulowanie CR, gdyż prawo do odłączenia się nie zostało tu uregulowane, a przedsiębiorstwa stosują jedynie dobre praktyki (Eurofound, 2021). Związki zawodowe uważają za bardziej palące obawy dotyczące nieopłaconej, dużej części pracy dostarczanej poza godzinami pracy niż regulowanie CR (Mélypataki i Máté, 2021; Rácz, 2019). We Włoszech prawo do rozłączania się po raz pierwszy zostało wprowadzone w ustawie nr 81/2017 (Bolego, 2018). Stąd CR jest uznawane za prawo pracowników „zdalnych” do odłączenia się. Korzystanie z CR jest konieczne dla ochrony czasów odpoczynku i zdrowia pracownika i nie może mieć konsekwencji dla stosunku pracy ani dla wynagrodzeń. Ponadto, gdy zawierane są umowy o pracy zdalnej na określony czas, pracodawca ma obowiązek określić moment rozłączania, w trakcie którego pracownik nie jest zobowiązany do wykonywania pracy, oraz powinien wdrożyć konkretne środki techniczne i/lub organizacyjne, aby egzekwować okres rozłączania (Martín López i Díaz Moreno, 2024). W Hiszpanii ustawa nr 10/2021 (Ley 10/2021..., 2021) stanowi, że pracownicy zdalni korzystają z prawa do CR poza godzinami pracy, a firmy są zobowiązane do zapewnienia tego rozłączania. Ustawa stanowi, że układy zbiorowe mogą ustanawiać takie środki, które uznają za najbardziej odpowiednie dla zagwarantowania efektywnego korzystania z prawa do rozłączania się oraz taką organizację dnia pracy, która będzie kompatybilna z gwarancją okresów odpoczynku.

14.3. Metoda badania oraz analiza związku cyfrowe rozłączenie i równowaga praca-życie

Analizę związku cyfrowe rozłączenie i równowaga praca-życie przeprowadzono na podstawie badania wykonanego w ramach projektu TELECHAIN (Martín López i Díaz Moreno, 2024) w latach 2022-2023. W ramach badania uwzględniono cztery przedsiębiorstwa specjalizujące się w technologiach informacyjno-komunikacyjnych: w Hiszpanii Fujitsu oraz Schneider Electric, we Włoszech Exprivia oraz Global Repair na Węgrzech, zajmujące się naprawą

urządzeń cyfrowych. W każdym z nich zatrudnionych jest ponad 100 pracowników. W badaniu, w ramach ustrukturyzowanej ankiety, wzięli udział tylko mający doświadczenie pracy zdalnej (tab. 14.1), według liczby respondentów było to: Fujitsu – 313 osób, Schneider E. – 340, Exprivia – 132, GR – 95. Do badania wybrano z pełnej baterii ankiety badawczej moduł 5 pytań dotyczących cyfrowego odłączenia i równowagi praca-życie.

Na wstępie zilustrowano uzyskane odpowiedzi na podstawie wskaźników prostych. Gdy chodzi o istnienie regulacji CR i kontrolę CR, wśród badanych istnieje podobieństwo w przewadze odpowiedzi negatywnej „nie”, ale w Exprivia przewagę uzyskała odpowiedź „tak” – 70% (tab. 14.1). Większość pracowników uznała także, że stałe połączenie nawet poza godzinami pracy nie powoduje negatywnych skutków. Najczęściej w ten sposób wypowiadali się pracujący w dwu hiszpańskich przedsiębiorstwach, najrzadziej w GR (16,1%) i Exprivia (28,9%). Kolejne różnice pomiędzy krajami ujawniła odpowiedź na pytanie „Czy uznałbyś za stosowne wprowadzenie reguł związanych z «rozłączeniem» poza godzinami pracy?”. Wysokie poparcie dla reguł CR wyrazili pracujący w obu podmiotach w Hiszpanii (78,2% – Fujitsu, 71,2% – Schneider E.). W Exprivia poparło to stwierdzenie 26,6%, a w GR 14%, przy czym tutaj udział odpowiedzi „trudno powiedzieć” sięgał aż 72,3%.

Tabela 14.1. Wskaźniki proste w badanych przedsiębiorstwach (w %)

Pytanie	Fujitsu		Schneider E.		Exprivia		Global Repair	
	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie
Czy istnieje jakiś sposób regulacji lub kontrola cyfrowego odłączenia?	18,1	68,1	19,6	73,7	6,4	30,1	26,9	72,2
Czy praca zdalna wymaga ode mnie ciągłego połączenia, co wpływa na mnie negatywnie?	25	75	27,9	72	9,6	28,9	11,7	16,1
Czy uznałbyś za stosowne wprowadzenie pewnego rodzaju reguł związanych z „rozłączeniem” poza godzinami pracy?	78,2	21,8	71,2	28,8	26,6	12,0	14,0	13,7
Czy uważasz, że praca zdalna poprawia równowagę między życiem zawodowym a prywatnym?	98,4	1,6	99,7	0,3	35,4	3,2	85,3	14,7
Czy określiłbyś pracę zdalną jako trudność w odróżnieniu czasu pracy od czasu wolnego?	54,2	45,8	62,7	37,3	61,4	19,0	20,5	7,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankiety.

Wyniki świadczą o tym, że praca zdalna poprawia równowagę praca-życie. Badani w Fujitsu i Shneider E. oraz GR wykazali się niemal jednomyślnością (odpowiednio: 98,4; 99,7 i 85,3%), a w Exprivia stwierdzenie poparło 35,4% badanych. Jednym z przejawów zakłóceń WLB jest trudność w odróżnieniu czasu pracy od czasu wolnego, a według badanych występuje to w pracy zdalnej. Świadczy o tym ponad dwukrotna przewaga odpowiedzi twierdzących w Fujitsu i Shneider E., prawie trzykrotna w Exprivia, a w GR stwierdził tak co piąty badany. Dane wskaźników prostych pokazały, że występują pomiędzy krajami podobieństwa w zakresie zagadnień charakteryzujących warunki rozłączenia. Jednak w firmach włoskiej i węgierskiej zachowania kształtują się inaczej. Można zauważyć, że większe poparcie dla regulacji rozłączenia i negatywny wpływ stałego połączenia są częściej zauważane w firmach hiszpańskich. Interesujące jest, że wobec braku krajowych regulacji CR na Węgrzech, pracownicy GR zauważają regulacje CR i jego kontrolę częściej niż pracownicy Fujitsu i Schneider E. Natomiast poparcie dla reguł było na Węgrzech najrzadziej wymienione (14%), ponadto niewielka przewaga zwolenników wprowadzenia regulacji (0,3) może wynikać z niskiej świadomości roli regulowania CR na poziomie krajowym. Różnice pomiędzy podmiotami ujawniły się także wobec trudności w odróżnieniu czasu pracy od czasu wolnego, które w podmiotach w Hiszpanii i Włoszech występują u ponad połowy badanych, a w GR tylko u co piątego badanego. Przeważa zatem większa świadomość oddziaływania CR w krajach, gdzie regulacje CR już występują.

Na kolejnym etapie analizy wykonano zestawienie odpowiedzi w tabeli krzyżowej (tab. 14.2), aby ustalić, czy problem rozłączenia w pracy zdalnej wiąże się z występowaniem trudności w odróżnieniu czasu pracy od czasu wolnego („trudności”). Badając tę reakcję, problem CR ujęto w pytaniach 1-3 (tab. 14.1).

Relacja „trudności” i występowania kontroli połączenia wystąpiła dość rzadko w GR (4%), a najczęściej w Schneider E. (22%). W relacji: „trudności” i negatywnego wpływu stałego połączenia odpowiedzi pozytywne były nieliczne i w każdym podmiocie wyniosły od 34 do 37%. Zatem ogółem co trzeci badany potwierdził negatywny wpływ stałego połączenia zdalnego i obecność problemu ustalenia granicy czasu pracy. W relacji „trudności” i poparcia dla reguł CR, odsetek odpowiedzi popierających był większy, tj. Fujitsu 85%, Shneider E. 75%, Exprivia 76% i GR 88%. Wskazywałoby to na świadomość powiązania występujących „trudności” z rolą zasad CR.

Warto też podkreślić, że badani znacznie częściej zauważali występowanie „trudności” i braku kontroli CR. Procent tych odpowiedzi wahał się od 83% w Fujitsu do 96% w GR. Wysokie poparcie badani wyrazili także dla odpowiedzi na temat zarówno wymagania ciągłego połączenia, jak i braku „trudności”,

Tabela 14.2. Tabele krzyżowe w zestawieniu w % liczebności ogółem

Podmiot	Czy określiłbyś telepracę jako trudność w odróżnieniu czasu pracy od czasu wolnego?	Czy istnieje jakiś sposób regulacji lub kontrola cyfrowego odłączenia?		Czy praca zdalna wymaga ode mnie ciągłego połączenia, co wpływa na mnie negatywnie?		Czy uznałbyś za stosowne wprowadzenie reguł związanych z CR poza godzinami pracy?	
		nie	tak	nie	tak	nie	tak
Fujitsu	nie	76	24	84	16	27	73
	tak	83	17	63	37	15	85
Shneider E.	nie	80	20	82	18	34	66
	tak	78	22	64	36	25	75
Exprivia	nie	82	18	88	12	38	62
	tak	83	17	63	37	24	76
Global Repair	nie	97	3	66	34	63	37
	tak	96	4	36	64	12	88

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankiety, z użyciem oprogramowania Predictive Solutions 2023.

tj. od 66% w GR do 88% w Exprivia. Co ciekawe, niewiele osób ogółem stwierdziło, że praca zdalna nie sprawia im „trudności” i nie występuje potrzeba nowych regulacji. Do wyjątków należał GR, gdzie wynik osiągnął aż 63%.

14.4. Analiza wyników

Z problemem cyfrowego rozłączenia wiążą się różne podejścia do jego prawnego uregulowania. W Hiszpanii rozłączenie jest regulowane ustawą o zatrudnieniu i umową wewnętrzną w Fujitsu, we Włoszech (Exprivia) ustawą i porozumieniem międzysektorowym, a na Węgrzech takich regulacji brakuje. Podczas gdy w Hiszpanii i we Włoszech przedsiębiorcy są obligowani do realizacji zasad ustawy o zatrudnieniu, na Węgrzech takie regulacje nie występują i przedsiębiorstwa mają własne zasady CR. Niemniej jednak postawa wobec CR jest wśród wszystkich pracowników podobna, z kilkoma wyjątkami. W każdym z badanych przedsiębiorstw pracujący są pozytywnie nastawieni do możliwości ciągłego połączenia i warunków CR, uważają jednak za właściwe wprowadzenie pewnego rodzaju „odłączenia” poza godzinami pracy. W firmie łączy cyfrowe nie jest postrzegane jako szczególnie poważny problem dla pracowników. Wyjaśnieniem tego jest fakt uznawania przez ustawę (Ley 10/2021..., 2021) CR za prawo pracowników.

W GR na Węgrzech nie można wyodrębnić stanowiska „za” lub „przeciw”, są bowiem zbliżone. Należy podkreślić, że uznanie CR za prawo pracowników w regulacjach na poziomie krajowym tu nie występuje, co wydaje się spójne z tym, że, jak zauważa Avogaro (2019), brak zasad prawnych może utrudniać pracownikom swobodę rozłączania się i utrzymywania połączenia. Jednocześnie wpływa to na ochronę życia prywatnego, nawet jeśli osoby twierdzą, że praca zdalna nie zakłóca WLB. Pracownicy doceniają rolę regulacji CR, natomiast ich brak jest ogólnie postrzegany jako sytuacja mająca negatywne skutki dla pracowników, co także podkreślili Baumann i Sander (2021), Jaworska (2022), Quílez Moreno (2020). Pracujący w Fujitsu, Shneider Electric oraz Exprivia, czyli w Hiszpanii i we Włoszech, mając świadomość, że zasady ogólne zostały określone ustawą, w większości nie zauważają ich działania w przedsiębiorstwie, ale popierają doskonalenie regulacji CR.

Z badania wynika, że praca zdalna poprawia WLB, ale utrudnia rozróżnienie między czasem pracy a czasem wolnym, dlatego można sądzić, że w konsekwencji zakłóca WLB. Trudności z cyfrowym rozłączeniem skutkują przeplataniem się czasu pracy i wolnego. Badani (ok. 30%) dostrzegają, że korzystanie z telepracy wymaga samo w sobie ciągłego związku z pracą. Na Węgrzech jest ono częściej spotykane niż w Hiszpanii i we Włoszech. Niemniej jednak prawo do wypoczynku jest chronione zasadami CR i umożliwia ustalanie granicy czasu pracy. Gdy granica ta się zaciera, wpływa to negatywnie na efektywność pracownika w realizacji jego zadań (Secunda, 2019). Wiążą się z tym wyniki przeprowadzonego badania, które pokazały równoczesne występowanie trudności z postrzeganiem granicy czasu pracy i wolnego, gdy brakuje kontroli „odłączenia”, a praca trwa dłużej lub przerywa czas wypoczynku. Jednak badani uznali, że kontrola byłaby potrzebna, co jest istotne dla przyjęcia regulacji CR.

14.5. Zakończenie

Wprowadzenie pracy zdalnej do form jej wykonywania powoduje konsekwencje, do których należą zasady CR. Ich wprowadzenie jest nieuniknione, a niektóre kraje, gdzie praca zdalna była uregulowana już przed pandemią COVID-19, takie regulacje mają. Natomiast na Węgrzech, gdzie ich dotąd nie wprowadzono, można zauważyć, że pracujący nie są nimi zainteresowani. Ponadto osoby pracujące zdalnie mają problemy z ustaleniem granic czasu pracy i relaksu. W krajach, w których występują regulacja CR lub porozumienia sektorowe, zaznacza się potrzeba wprowadzenia i rozwoju reguł w zależności od poziomu stanowiska, płci czy rodzaju umowy, co mogłoby wesprzeć poprawę jakości pracy i czasu odpoczynku. Tam, gdzie te zasady już istnieją, zmianie powinny podlegać wewnętrzne zasady pracy w przedsiębiorstwie, w tym kon-

trola czasu pracy i wypoczynku. Regulacja CR wymagałaby także skorzystania z „odłączenia” bez negatywnych skutków dla pracownika, a nawet wypłaty ryczałtu za ponadwymiarowy czas pracy, wzorem regulacji we Francji. Można sądzić, że środki prawne UE będą sprzyjały zwiększeniu zainteresowania władz krajowych wprowadzeniem norm w tym zakresie. Podsumowując, pośród wyników badania występują przesłanki do wprowadzenia lub doskonalenia regulacji CR w kraju i w organizacji, które ułatwiałyby zarządzanie czasem pracy i wypoczynku, a tym samym utrzymanie WLB. W rezultacie, pracując zdalnie, można byłoby doświadczyć dalece lepszych warunków pracy opartych na poszanowaniu równowagi praca-życie.

Wobec ograniczenia, jakim jest mała liczba przedsiębiorstw, i ich zróżnicowania, niniejsze badania wymagają dalszych prac pogłębiających wiedzę nad wpływem cyfrowego rozłączenia na WLB, w tym m.in. w państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

Literatura

- Atti, C., Cross, C., Dogan, A. B., Hubbard, C., Page, C., Montague, S. i Rabieinejad, E. (2022). *Impacts and Integration of Remote-First Working Environments*. <https://doi.org/10.48550/arxiv.2209.04383>
- Avogaro, M. (2019). Right to Disconnect: French and Italian Proposals for a Global Issue. *Revista Direito Das Relações Sociais E Trabalhistas*, 4(3), 110-129. <https://doi.org/10.26843/mestradodireito.v4i3.164>
- Baumann, O. i Sander, E. J. (2021). Psychological Impacts of Remote Working Under Social Distancing Restrictions. W: D. Wheatley, I. Hardill, S. Buglass (red.), *Handbook of Research on Remote Work and Worker Well-Being in the Post-COVID-19 Era* (s. 1-17). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-6754-8.ch001>
- Bolego, G. (2018). Commento all'art. 18, l. n. 81/2017. W: R. De Luca Tamajo, O. Mazzotta (red.), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*. Wolters Kluwer, Cedam.
- Dagnino, E. (2020). Working Anytime, Anywhere' and Working Time Provisions. Insights from the Italian Regulation of Smart Working and the Right to Disconnect. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 9(3), 6-23. https://englishbulletin.adapt.it/wp-content/uploads/2021/06/DAGNINO_FINAL.pdf
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. UE L.2003.299.9). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2003-88-we-dotyczaca-niektorych-aspektow-organizacji-czasu-pracy-67428677>
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/WE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U. UE L 188). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158>
- Dyrektywa Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. UE L 183 z 29.6.1989). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A31989L0391>

- Eurofound. (2020ba). *Industrial relations Right to disconnect in the 27 EU Member States*. <http://cooperante.uni.lodz.pl>
- Eurofound. (2020b). *Working Conditions in Sectors*. Publications Office of the European Union.
- Eurofound. (2021). *Right to Disconnect: Exploring Company Practices*. Publications Office of the European Union.
- European Trade Union Institute [ETUI]. (2021). *Benchmarking Working Europe 2021. Unequal Europe*. European Trade Union Institute. <https://www.etui.org/publications/benchmarking-working-europe-2021>
- European Law Institute. (2023). *Guiding Principles on Implementing Workers' Right to Disconnect*. Raport. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&iurl=https://europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/
- European Union. (2012). *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (OJ C 326). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
- Jaworska, K. (2022). The Right to Disconnect. *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 29(1), 51-58. <https://doi.org/10.4467/25444654spp.22.005.15373>
- Leccese, V. S. (2023). Monitoring Working Time and Working Time Directive 2003/88/EC: A Purposive Approach. *European Labour Law Journal*, 14(1), 21-34. <https://doi.org/10.1177/20319525221141621>
- Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (BOE-A-2021-11472 num. 164, de 10 de julio de 2021. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-11472>
- Martín López, M. del M., Díaz Moreno, A. (red.). (2024). *The Labor Market as a Consequence of Teleworking. Challenges for full integration*. Aranzadi.
- Mélypataki, G. i Máté, D. (2021). Necessity of Reconsideration of Labour Law Relations – Pandemic, Labour Market, Social Innovation. *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, 19(2), 1-19. <https://doi.org/10.31261/zpppips.2021.19.05>
- Petitta, L. i Ghezzi, V. (2023). Remote, Disconnected, or Detached? Examining the Effects of Psychological Disconnectedness and Cynicism on Employee Performance, Wellbeing, and Work-Family Interface. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(13), artykuł 6318. <https://doi.org/10.3390/ijerph20136318>
- Quílez Moreno, J. M. (2020). La necesaria evaluación de riesgos y adopción de medidas preventivas para una correcta política empresarial y eficacia real de la desconexión digital. W: R.-P. Royo i T. Signes (red.), *Vigilancia y control en el Derecho del Trabajo Digital* (s. 597-611). Aranzadi.
- Rácz, I. (2019). Right to Disconnect: Jog a kikapcsol(ód)áshoz. *Pro Futuro*, 8(4), 50-66. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2878>
- Russo, M. (2023). Twenty Years of EU Agreements on Remote Work from 2002 to 2022. What Next? *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, (3), 215-230. <https://doi.org/10.26321/M.RUSSO.03.2023.10>
- Saliba, A. A. (2024). *The Right to Disconnect*. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-al-legislative-proposal-to-the-commission-on-the-right-to-disconnect>
- Secunda, P. M. (2019). The Employee Right to Disconnect. *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*, 9(1), artykuł 3. <https://scholarship.law.nd.edu/ndjicl/vol9/iss1/3>
- Senatori, I. i Spinelli, C. (2021). (Re-)Regulating Remote Work in the Post-pandemic Scenario: Lessons from the Italian Experience. *Italian Labour Law E-Journal*, 14(1), 209-260. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13376>

- Shimura, A., Yokoi, K., Ishibashi, Y., Akatsuka, Y. i Inoue, T. (2021). Remote Work Decreases Psychological and Physical Stress Responses, but Full-Remote Work Increases Presenteeism. *Frontiers in Psychology*, 12, <https://doi.org/10.3389/FPSYG.2021.730969>
- Urbane, M. (2022). The Future of the Employee's Right to Disconnect in the European Union and Latvia. W: V. Salminen (red.), *Proceedings of 13th AHFE International Conference on Human Factors, Business Management and Society* (Vol. 56, s. 329-335). <http://doi.org/10.54941/ahfe1002285>

ROZŁĄCZENIE SIĘ W WARUNKACH PRACY ZDALNEJ A RÓWNOWAGA PRACA-ŻYCIE. BADANIE NA PODSTAWIE SYTUACJI PRZEDSIĘBIORSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Celem badania jest określenie sytuacji pracowników zdalnych wobec trudności z odłączeniem cyfrowym od sieci oraz utrzymaniem równowagi praca-życie w warunkach istniejących regulacji. Analizę przeprowadzono na podstawie wyników ankiety wśród pracujących zdalnie w przedsiębiorstwach w Hiszpanii, we Włoszech i na Węgrzech w latach 2022-2023. W rozdziale omówione zostały zasady rozłączenia panujące w badanych krajach. Respondenci stwierdzili, że brakuje regulacji wewnątrz organizacji i warto je wprowadzić, a podobnie jest z kontrolą rozłączenia się. Jednak pozostawanie „połączonym” nie wpływa negatywnie na równowagę praca-życie, a rozłączenie nie stanowi problemu, chociaż praca zdalna wpływa na trudności w rozróżnieniu czasu pracy i czasu wolnego. Niniejsza publikacja wskazuje na potrzebę regulacji rozłączenia ze względu na potrzebę utrzymania WLB.

Słowa kluczowe: równowaga praca-życie, rozłączenie się, praca zdalna, Unia Europejska

DISCONNECTION IN REMOTE WORKING CONDITIONS AND WORK-LIFE BALANCE. A STUDY BASED ON THE SITUATION OF COMPANIES IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The aim of the study is to identify the situation of remote workers in the face of the difficulties of digital disconnection, and maintaining work-life balance under existing regulations. The study was based on the results of a survey of remote workers in companies in Spain, Italy and Hungary, 2022-2023. The chapter discusses disconnection rules at the country level. Respondents said that regulation within organisations is lacking and worthwhile, and so is control of disconnection. However, remaining “connected” does not negatively affect the work-life balance and disconnection is not a problem, although remote working does affect the difficulty of distinguishing between work and free time. This publication points to the need to regulate disconnection, due to the need to maintain WLB.

Keywords: work-life balance, disconnection, remote work, European Union

DOI: 10.15611/2024.84.0.14

Dr Arianna Abbasciano

University of Bari "Aldo Moro", Labour Law Post-doctoral researcher

e-mail: arianna.abbasciano@uniba.it

ORCID: 0009-0001-0469-1414

Zainteresowania naukowe: *warunki pracy i ochrona pracowników tzw. time-less, a także wpływ dostaw rolno-spożywczych na warunki pracy w rolnictwie.*

Prof. Maria Del Milagro Martín López

Universidad de Sevilla, Facultad De Ciencias Del Trabajo

e-mail: milagros@us.es

ORCID: 0000-0001-7240-8652

Zainteresowania naukowe: *zagadnienia cyfryzacji i jej wpływ na stosunki pracy, umiejętności i kwalifikacje zawodowe.*

Prof. Alejandro Díaz Moreno

Universidad de Sevilla, Facultad De Ciencias Del Trabajo

e-mail: alediaz@us.es

ORCID: 0000-0002-9835-4186

Zainteresowania naukowe: *stosunki przemysłowe i zatrudnienia w kontekście rozwoju outsourcingu i cyfryzacji.*

Prof. Katalin Tardos

International Business School (IBS), Professor

HUN-REN Centre for Social Sciences, Institute for Sociology, Senior Research Fellow

e-mail: ktardos@ibs-b.hu

ORCID: 0000-0002-9770-5167

Zainteresowania naukowe: *integracja społeczna i wykluczenie na rynku pracy, różne formy dyskryminacji w zatrudnieniu, równość w miejscu pracy i praktyki zarządzania różnorodnością, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym oraz praktyki przyjazne rodzinie, a także równość płci w środowisku akademickim.*

Dr hab. Agnieszka Ziomek, prof. UEP

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Koniunktury i Polityki Gospodarczej

e-mail: agnieszka.ziomek@ue.poznan.pl

ORCID: 0000-0001-7052-5855

Zainteresowania naukowe: *zagadnienia rynku pracy i warunki pracy zdalnej w przedsiębiorstwie w krajach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem polityki zrównoważonego rozwoju.*

Zakończenie

Monografia powstała dzięki współpracy naukowców i badaczy z różnych ośrodków naukowych. Autorzy ukazali różnorodne zmiany w ujęciu lokalnym, regionalnym, krajowym czy międzynarodowym, jakie zaszły w polskiej gospodarce w ciągu 20 lat członkostwa Polski w UE. Wskazali znaczenie rozwoju współpracy transgranicznej jako ważnego elementu integracji europejskiej w przestrzeni Polski i Europy, uznając, że kształtowanie się współpracy transgranicznej w ramach programów UE jest istotnym aspektem polityki integracji i spójności. Ukazali procesy integracyjne zachodzące w UE i w Azji Południowo-Wschodniej oraz wyzwania, jakie stoją między tymi dwoma ugrupowaniami w zakresie umów handlowych. Dotknęli obszarów edukacyjnych, analizując reformy w edukacji, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., oraz tendencje w zakresie internacjonalizacji instytucji szkolnictwa wyższego. Zwrócili uwagę na problem dysproporcji rozwojowych między regionami w kontekście relacji fiskalnych państwo–samorząd regionalny czy na kwestie dotyczące OZE i możliwości zwiększenia poziomu neutralności energetycznej. Przyjrzelisi się zmianom, jakie dokonały się w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat na poziomie regionalnym i lokalnym na różnych szczeblach podziału administracyjnego, przyznając, że członkostwo w UE stanowiło ogromną szansę dla Polski i jej regionów na przyspieszenie rozwoju gospodarczego i modernizację w wymiarze ekonomiczno-społecznym. Odnieśli się również do dynamicznych zmian zachodzących na rynku pracy, pokazując transformację organizacji sfery instytucjonalnej i świadczonych usług rynku pracy.

Z badań wynika, że swobodny przepływ osób, kapitału i usług przyczynił się do wzrostu mobilności i wymiany międzynarodowej, a także do umocnienia pozycji Polski w Europie. Polska zwiększyła swój eksport, a rynek pracy stał się bardziej stabilny. Integracja Polski z Unią Europejską miała istotne znaczenie dla konkurencyjności gospodarki i społeczeństwa. Przyczyniła się do modernizacji infrastruktury, wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia, a fundusze unijne wspierały rozwój regionalny, edukację i innowacje. Oczywiście, nie brakuje wyzwań i problemów związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Obejmują one takie kluczowe aspekty, jak: skuteczne zarządzanie i wykorzystywanie środków unijnych na rozwój infrastruktury, innowacje oraz wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, zmniejszenie nierówności między regionami poprzez wspieranie mniej rozwiniętych obszarów, dostosowanie się

do ambitnych celów klimatycznych UE, w tym redukcji emisji CO₂ i przejścia na odnawialne źródła energii, stawienie czoła wyzwaniom edukacyjnym oraz związanym ze starzejącym się społeczeństwem i niedoborem siły roboczej czy wspieranie cyfryzacji i nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, w różnych sektorach gospodarki. Kluczowym celem pozostaje więc promowanie zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia zarówno aspekty gospodarcze, jak i społeczne oraz ekologiczne.

Spis fotografii

1. Klasa maturalna (1976).....	12
2. Spotkanie klasowe po 40 latach (2016) – przyjaźnie się nie zmieniają ..	12
3. Wizyta dawnej szefowej w KPEiESR (prawdopodobnie 2004 rok)	14
4. Ewa podczas promocji doktorskich (1988) i rok później – mój pokój w hotelu asystenta „Sabinki” nie grzeszył przestronnością.....	14
5. Ewa z Joanną i Adrianną (1995 i 1999)	16
6. Podczas jednej z konferencji (1999)	18
7. Zapewne to przesada, że w tak wielu miejscach występujemy razem (2004)	20
8. Program TEMPUS: Strasburg z Ewą Szostak (2000).....	22
9. Londyn z nieznanym jegomościem (2001)	22
10. Gdy prof. Giuseppe Calzoni był rektorem, poczta włoska wydała znaczek z Uniwersytetem (1996). Zdecydowanie największą moją słabością jest rodzina, ale na drugim miejscu są znaczki	22
11. Z tysiącami terakotowych wojowników (Xian, 2016)	23

Spis rysunków

6.1. Członkowie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA)	83
6.2. Zmiany wyników pomiaru umiejętności w matematyce, rozumienia czytanego tekstu i w naukach przyrodniczych wśród uczniów w Polsce i średnio w krajach OECD w latach 2000-2022	85
6.3. Odsetek polskich uczniów na poszczególnych poziomach umiejętności rozumienia czytanego tekstu w 2022 r. ze względu na typ szkoły ..	86
6.4. Wskaźnik osób w wieku 16-74 lata posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe w Polsce i w UE w latach 2022-2024	90
8.1. Liczba pasażerów i operacji lotniczych w Polsce w latach 2000-2023	118
8.2. Dynamika zmian liczby pasażerów i operacji lotniczych w latach 2003-2023 (rok 2003 = 100).....	118
8.3. Dynamika zmian liczby pasażerów w latach 2001-2023 rok do roku	119
8.4. Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce w latach 2000-2023.....	120

8.5. Liczba pasażerów transportu lotniczego w Polsce w latach 2000-2023 z podziałem na typy przewoźników	121
8.6. Udział w polskim rynku (według liczby pasażerów) poszczególnych kategorii przewoźników w latach 2005-2023.....	122
11.1. Udział województw w PKB ogółem w latach 2004 i 2022 (w %)	160
11.2. PKB na 1 mieszkańca w Polsce i jej regionach w latach 2004-2022 w PLN (ceny bieżące).....	161
11.3. Wartość eksportu z województwa śląskiego w latach 2010-2020 (2020 r. prognoza) w mld PLN.....	166
13.1. Udział dochodów własnych w ujęciu wąskim w dochodach całkowitych w latach 2012-2022	188
13.2. Proces migracji w obszarze aglomeracji gdańskiej do 2050 roku.....	190
13.3. Środki z UE na koniec 2023 roku na 1 mieszkańca w zł (kwalifikowane)	191
13.4. Powierzchnia biurowa w wybranych miastach (sierpień 2023 r.)	195

Spis tabel

1.1.	Analiza porównawcza UE i ASEAN (dane z 2022 r.)	27
5.1.	Geograficzne rozmieszczenie respondentów pierwszej (2003 r.), trzeciej (2014 r.) i szóstej (2024 r.) edycji IAU Global Survey (w %)	72
5.2.	Zestawienie trzech najważniejszych korzyści z internacjonalizacji szkolnictwa wyższego według respondentów badania IAU Global Survey przeprowadzonych w latach 2003, 2014 i 2024 z podziałem na uczestników ze wszystkich regionów oraz z wyszczególnieniem regionu Europy.....	76
8.1.	Udział głównych linii lotniczych w rynku przewozów regularnych w Polsce w latach 2005-2023 (w %)	123
8.2.	Struktura ruchu lotniczego w Polsce w latach 2003-2023 według portów lotniczych (w %).....	124
9.1.	Struktura i alokacja środków przeznaczonych na programy współpracy transgranicznej z udziałem Polski w poszczególnych edycjach w latach 2004-2027	136
10.1.	Prognoza zużycia energii elektrycznej w Polsce (2021-2023).....	146
11.1.	PKB na 1 mieszkańca w województwach w Polsce w latach 2004-2022 w PLN, Polska = 100 (ceny bieżące).....	161
11.2.	Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskich województwach w 2005 roku.....	163
11.3.	Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w polskich województwach w 2022 roku.....	164
11.4.	Indykatorywny podział środków funduszy strukturalnych na województwa w latach 2004-2006	167
11.5.	Cel główny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 i priorytety wraz z alokacją finansową EFRR.....	168
11.6.	Osie priorytetowe RPO WSL 2014-2020 i alokacja z funduszy UE	168
12.1.	Rozkład atrakcyjności turystycznej 11 najwyżej notowanych powiatów Polski.....	176
12.2.	Wybrane wskaźniki dla powiatu kłodzkiego w latach 2004 i 2022	177
12.3.	Wydatki finansowane ze środków unijnych w powiatach (zł <i>per capita</i>) – powiat kłodzki na tle trzech najlepszych polskich powiatów i pozostałych powiatów	179

12.4. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miastach na prawach powiatu (zł <i>per capita</i>) – Kłodzko na tle trzech najlepszych miast powiatowych i ostatniego w rankingu.....	180
12.5. Wydatki finansowane ze środków unijnych w miasteczkach (zł <i>per capita</i>) – miasteczka powiatu kłodzkiego na tle trzech najlepszych i ostatniego w rankingu.....	180
13.1. Główne projekty strategiczne zrealizowane przy wsparciu środków z UE.....	192
13.2. Analiza SWOT miasta Gdańska – wybrane elementy.....	194
13.3. Dochody budżetu miasta <i>per capita</i> w PLN w wybranych miastach w Polsce w latach 2004-2022.....	195
14.1. Wskaźniki proste w badanych przedsiębiorstwach (w %)......	204
14.2. Tabele krzyżowe w zestawieniu w % liczebności ogółem.....	206

